



Bemerkungen 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

der Bundeshaushalt steht weiterhin stark unter Druck. Als Folge der Corona-Pandemie, des Ukraine-Krieges sowie der Energiekrise waren die Bundeshaushalte der Jahre 2020 bis 2023 stark expansiv: Dreimal hat der Bundestag die Schuldenbremse aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation ausgesetzt. Dadurch ist der Schuldenstand des Bundes enorm gewachsen. Für diese Verschuldung zahlt der Bund einen hohen Preis: Die Zinswende lässt seine Zinsausgaben hochschnellen. Von 4 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf rund 40 Mrd. Euro im Jahr 2023. Und sie verbleiben in den nächsten Jahren auf einem hohen Niveau. Der fiskalische Spielraum für Projekte künftiger Parlamente und Regierungen wird dadurch geringer; die Gestaltungsmöglichkeiten schwinden. Diese Situation wird sich ab dem Jahr 2028 noch weiter verschärfen. Ab dann und bis zum Jahr 2061 muss der Bund seine Krisenkredite tilgen – jährlich mit zusätzlich mindestens 11 Mrd. Euro.

Diese schwierigen finanzwirtschaftlichen Bedingungen treffen auf eine enorme Aufgaben- und Ausgabenlast: Modernisierungs- und Nachholbedarf bei Infrastruktur, vor allem Schiene und Straße, Digitalisierung, Landesverteidigung und Klimaschutz sowie den demografischen Wandel und steigende Ausgaben in den Sozialversicherungen. Insgesamt ist die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen und damit auch die staatliche Handlungsfähigkeit gefährdet. Künftige Krisen können aber nur mit tragfähigen Staatsfinanzen und Handlungsspielräumen gemeistert werden.

Nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 schwinden die Handlungsspielräume weiter. Daher gilt jetzt erst recht, gut zu haushalten: neu priorisieren nach einer generellen Aufgaben- und Ausgabenkritik und auch die Einnahmeseite unter die Lupe nehmen. Das ist notwendig, auch im Interesse der kommenden Generationen.

Staatliche Strukturen und Prozesse müssen ein anderes Niveau erreichen: besser, geeigneter, moderner. Ansätze dafür bieten die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Wir prüfen, beraten und berichten. Wir zeigen Defizite auf, machen Verbesserungsvorschläge. Dazu betrachten wir zwar häufig zurückliegendes Handeln, denken aber immer vorwärts und geben Handlungsempfehlungen für die Zukunft. So zeigt der Bundesrechnungshof Möglichkeiten auf, wie Defizite abgestellt sowie Haushaltsmittel besser eingesetzt werden können – und damit letztendlich, wie der Staat seine Handlungsfähigkeit verbessern kann.

Die vorliegenden Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind ein Ausschnitt dieser Erkenntnisse. Wir greifen wie immer Fälle auf,

die für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind. Beispielsweise wenn

- Risiken für den Bundeshaushalt nicht ausreichend berücksichtigt werden,
- der Bund seine Einnahmen nicht sichert,
- die Organisation von Behörden nicht wirtschaftlich ist oder
- der Bund unnötige Dinge beschafft bzw. betreibt.

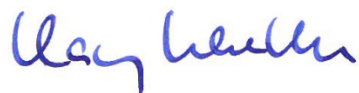
So hat der Bund die Corona-Unternehmenshilfen von über 78 Mrd. Euro nahezu allein finanziert, ohne die Länder angemessen an den Wirtschaftshilfen zu beteiligen. Oder er beschaffte IT-Geräte, die er 18 Monate ungenutzt einlagerte. In weiteren Fällen haben Förderungen und Hilfen des Bundes nicht die angestrebte Wirkung erzielt: Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr förderte aus einem auf den Klimaschutz abzielenden Förderprogramm mit 94 Mio. Euro die Beschaffung von Dieselfahrzeugen mit nicht emissionsfreien Hybridantrieben. Diese sparen aber kaum Treibhausgas ein. Seit 25 Jahren fördert der Bund mit dem Programm „EXIST-Gründungskultur“ Hochschulen, obwohl hierfür die Länder zuständig und die Förderziele unklar sind. In den letzten vier Jahren bewilligte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz dafür 117 Mio. Euro.

Auf der Einnahmenseite sollte der Bund sich so organisieren, dass er die ihm zustehenden Zahlungen aus dem EU-Wiederaufbaufonds von bis zu 28 Mrd. Euro auch tatsächlich abrufen kann. Und er sollte Steuerausfälle minimieren: Finanzämter können z. B. Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht bei der Einkommensteuer berücksichtigen, weil ihnen die Datengrundlage für Kontrollen fehlt.

Die Bemerkungen dienen der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns – und diese ist ein zentrales Element der Gewaltenteilung. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2023 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel verbindet er diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Die Bemerkungen informieren zugleich die Öffentlichkeit über das Regierungshandeln. Das ist wichtig für die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger.

Die Bemerkungen, aber auch viele weitere finanzwirtschaftlich relevante Themen, wird der Bundesrechnungshof weiter aktiv begleiten – um das Bewusstsein der Verantwortlichen für tragfähige Finanzen zu stärken. Sie sind Voraussetzung für einen handlungsfähigen Staat.

Bonn, im November 2023



Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	7
Allgemeiner Teil	
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022	12
1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	16
1.2 Haushaltsvollzug 2022	17
1.3 Haushaltsabschluss 2022	18
1.4 Einnahmeausfälle des Bundes	27
1.5 Haushaltsüberschreitungen	30
1.6 Ausgabereste	32
1.7 Verpflichtungsermächtigungen	37
1.8 Weitere Haushaltsvorbelastungen	40
1.9 Gewährleistungen	42
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	44
1.11 Vermögensrechnung	46
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	49
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
2 EU-Zahlungen aus dem Wiederaufbaufonds an den Bund in Milliardenhöhe gefährdet	80
3 Corona-Krise ohne Lerneffekt: Keine angemessene Länderbeteiligung bei Wirtschaftshilfen des Bundes	87
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Auswärtiges Amt (AA)	
4 AA kauft unnötige Residenz für 8 Mio. Euro – kein Einzelfall für unwirtschaftliche Entscheidungen bei Auslandsliegenschaften	93

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

5	Netze des Bundes: IT-Geräte für eine halbe Million Euro seit mehr als 18 Monaten ungenutzt	98
---	--	----

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

6	BMF toleriert Mängel beim Einsatz eines IT-Verfahrens in nachgeordneten Behörden	102
---	--	-----

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

7	Bund fördert Hochschulen seit 25 Jahren anstelle der Länder und nicht zielgerichtet	108
---	---	-----

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

8	Unzureichender Beitrag der Jobcenter gegen die Personalnot an Flughäfen: Fördern und Fordern kommen zu kurz	114
9	Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen	121
10	Notwendige IT-Modernisierung: Deutsche Rentenversicherung im Wettlauf gegen die Zeit	128
11	Hohe Fehlerquote bei Erziehungsrenten: Deutsche Rentenversicherung Bund erkennt grundlegenden Handlungsbedarf	133

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

12	Nachhaltigkeit bei Deutscher Bahn AG vernachlässigt: BMDV muss Klimaschutz stärken und Barrieren abbauen	139
13	Erneuerung der Schleuse Kachlet zu spät und teuer – Schifffahrt auf Donau gefährdet	145
14	Bau von Bundesstraßen: Bedarf und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen	150
15	Modellprojekt als Vorwand für den regelwidrigen Ausbau einer Bundesstraße	155

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

16	Unzureichende Koordinierung führt zum Abbruch eines langjährigen Beschaffungsprojektes für dringend benötigte Minenabwehrboote	159
17	Falsche Prioritäten: Bundeswehr kauft voreilig Maschinengewehre, die sie erst Jahre später wie vorgesehen einsetzen kann	166
18	Bundeswehr will ihre Lagerflächen aufstocken, ohne zuvor aufgeräumt zu haben	170

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

19	Fraunhofer-Gesellschaft hält Fördermittel zurück – BMBF bleibt jahrelang untätig	175
20	Institutionelle Förderung des Rückbaus seit 20 Jahren nicht ordnungsgemäß im Bundeshaushalt abgebildet	183

Allgemeine Finanzverwaltung

21	Rechtskonforme Finanzierung des Frontex-Neubaus sicherstellen	190
22	Energiemanagement der BImA für Bundesgebäude: viel zu spät und deutlich zu teuer	195
23	Kaum Treibhausgas-Einsparung: BMDV muss Förderung von alternativen Antrieben im Schienenverkehr überdenken	201
24	Freibetrag für Körperschaften überdenken	207
25	Forschungszulage: Steuerfreiheit umfassend regeln	211
26	Steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen: Ergänzung der Lohnsteuerbescheinigung nicht länger aufschieben	214

Vorbemerkung

Die Bemerkungen 2023 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2022 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Die Bundesregierung vollzieht den Haushalt. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung. Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie der Bundesregierung für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Das Diagramm zeigt den Prozess der Haushaltsaufstellung und -umsetzung in Deutschland:

- Bundesregierung erstellt HAUSHALTS-ENTWURF** (oben)
- Parlament beschließt ENTLASTUNG** (links)
- Parlament stellt HAUSHALTSPLAN fest** (rechts)
- Bundesministerium der Finanzen legt RECHNUNG** (unten links)
- Bundesregierung vollzieht HAUSHALTS-PLAN** (unten rechts)

Die Bundesrechnungshof (BRH) ist an zwei Stellen eingebunden:

- Der **Bundesrechnungshof berichtet durch Bemerkungen** an das Parlament (links oben).
- Der **Bundesrechnungshof prüft** die Rechnung des Bundesministeriums der Finanzen (unten links) und den Haushaltsplan der Bundesregierung (unten rechts).

```

graph TD
    BRG1[Bundesregierung erstellt HAUSHALTS-ENTWURF] --> P1[Parlament beschließt ENTLASTUNG]
    BRG1 --> P2[Parlament stellt HAUSHALTSPLAN fest]
    P1 --> BRH1[Bundesrechnungshof prüft]
    BRH1 --> BMF[Bundesministerium der Finanzen legt RECHNUNG]
    BMF --> BRG2[Bundesregierung vollzieht HAUSHALTS-PLAN]
    BRG2 --> BRH2[Bundesrechnungshof prüft]
    BRH2 --> P2
    BRH1 --> BRH1_T[Bundesrechnungshof berichtet durch Bemerkungen]
    BRH1_T --> P1
  
```

Mit seinen Bemerkungen bereitet der Bundesrechnungshof die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung vor. Sie beantworten vor allem folgende Fragen:

- Stimmen die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge überein? Sind die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt?
- In welchen bedeutsamen Fällen haben die geprüften Stellen gegen die Vorschriften und Grundsätze für die Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Was empfiehlt der Bundesrechnungshof?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet sie zur Beratung an seinen Unterausschuss weiter, den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im [Internetangebot](#) des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.

Der vorliegende Hauptband der Bemerkungen enthält die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes sowie die einzelplanbezogenen Prüfungsergebnisse. Im kommenden Frühjahr wird der Bundesrechnungshof bei Bedarf in einem Ergänzungsband über weitere Prüfungsergebnisse berichten. So kann er aktuelle

Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einbringen.

Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament. Die Bemerkungen enthalten daher Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Ausschuss bittet auch die politische Leitung der Ministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. Dabei fordern sie die Bundesregierung auch auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem Ausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

Strukturierte Verfahren und die Beteiligung der geprüften Stellen sichern die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und Beratungsersuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof prüft daher zum einen, ob die Verwaltung ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet und die Maßnahmen auch tatsächlich zum

angestrebten Ziel führen. Zum anderen achtet er darauf, ob die Verwaltung das geltende Recht einhält.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Feststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle, z. B. dem zuständigen Bundesministerium, mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof ein Prüfungsergebnis abschließend fest. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

Der Bundesrechnungshof kontrolliert, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hält außerdem nach, ob sie die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erteilten Auflagen erfüllen.

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt.

Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung oder Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Er ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, z. B. wenn Förderrichtlinien der Bundesministerien erlassen oder Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen geändert werden sollen.

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Die Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet. Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die an das Parlament adressiert sind, werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, ob und wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie auf seiner Internetseite, soweit dies mit dem Schutz von Rechten Dritter, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist.

Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. In dieser Funktion berät er auch die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie zu sonstigen übergreifenden Themen. Hierzu nutzt er die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 2,2 %.

Das Haushaltsgesetz 2022 sah Einnahmen und Ausgaben von 495,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 138,9 Mrd. Euro vor ([vgl. Tabelle 1.1](#)). Die geplante Nettokreditaufnahme überstieg den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert von 23,2 Mrd. Euro. Das Parlament nahm erneut die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch. Eine Entnahme aus der Rücklage, die noch immer Kreditermächtigungen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war weiterhin nicht geplant.

Nach dem völkerrechtswidrigen russischen Angriff gegen die Ukraine prägten die Folgen des Krieges den Bundeshaushalt zunehmend. Um das sicherheitspolitische Interesse Deutschlands zu sichern, errichtete der Gesetzgeber das „Sondervermögen Bundeswehr“ und stattete es mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd. Euro aus. Zudem änderte er das Grundgesetz, damit diese Kreditaufnahme nicht auf die Schuldenregel angerechnet wird.

Darüber hinaus richtete der Gesetzgeber den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF Energiekrise) neu aus, um die Auswirkungen von Energiepreisteigerungen auf Unternehmen und private Haushalte abzumildern. Er stattete ihn mit einer Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro aus, die der WSF Energiekrise im Jahr 2022 vollständig ausschöpfte. Auch dabei nahm der Deutsche Bundestag die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch. Der Bundesrechnungshof hält dieses Vorgehen für problematisch. Er kritisiert insbesondere, dass die erneute Mittelbereitstellung in einem Sondervermögen die bereits bestehende Intransparenz des Bundeshaushalts weiter verstärkt. Zudem verstößt die Kreditaufnahme „auf Vorrat“ gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit. Den für den Notlagen-Beschluss zwingend erforderlichen

zeitlichen Veranlassungszusammenhang sieht der Bundesrechnungshof – zumindest teilweise – als nicht gegeben an.

Der Bundeshaushalt 2022 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 115,4 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 481,3 Mrd. Euro um 14,5 Mrd. Euro unter dem Soll. Der negative Finanzierungssaldo lag bei 116,0 Mrd. Euro ([vgl. Abbildung 1.1](#)). Er bewegte sich damit in den letzten drei Jahren jeweils im dreistelligen Milliardenbereich. Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges erschweren eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes. Der Bund muss daher konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen, wenn er künftig die Obergrenze der Schuldenregel wieder einhalten will.

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2022 um 276,4 Mrd. Euro überschritten ([vgl. Tabelle 1.3](#)). Davon entfallen auf den Bundeshaushalt 97,0 Mrd. Euro und auf den WSF Energiekrise 179,4 Mrd. Euro. Dadurch wachsen die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2022 auf 11,6 Mrd. Euro jährlich an und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen für den WSF Energiekrise von jährlich 5,8 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.4](#)).

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für diese Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung die Nettokreditaufnahmen in den kommenden Jahren deutlich einschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2023 will sie bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro die Schuldengrenze wieder einhalten. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2023 liegt aber weitaus höher. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch eine weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kreditaufnahme beschafft werden. Auch die Kreditbedarfe diverser Sondervermögen werden nicht mehr im Bundeshaushalt berücksichtigt. Die in Sondervermögen „geparkten“ Ausgabeermächtigungen sind der Schuldenregel entzogen, wenn der Bund bei ihrer Inanspruchnahme Kredite aufnehmen muss. Der Bundesrechnungshof hält das – auch im Hinblick auf die Zielrichtung der Schuldenregel, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte dauerhaft auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen – für fragwürdig. Zudem sieht er hierin einen Widerspruch zu wesentlichen Haushaltsgrundsätzen, z. B. der Einheit und Jährlichkeit des Haushalts.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2022 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 3,1 Mrd. Euro aus. Davon entfallen 1,1 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien ([vgl. Tabelle 1.5](#)). Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2022 bei 9,6 Mrd. Euro und damit unter denen des Vorjahres ([vgl. Abbildung 1.3](#)). Der hohe Vorjahreswert entstand jedoch fast ausschließlich durch eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mehr als verzehnfacht.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2022 betrugen die übertragbaren Mittel 40,9 Mrd. Euro. Damit waren sie immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie ([vgl. Abbildung 1.4](#)). Von den in das Haushaltsjahr 2022 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 5,9 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,0 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) – wie im Vorjahr – knapp eingehalten.

Im Haushalt 2022 waren Verpflichtungsermächtigungen von 153,8 Mrd. Euro enthalten. Sie lagen damit leicht unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 80,3 Mrd. Euro. Der niedrige Ausnutzungsgrad von 52 % bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife ([vgl. Abbildung 1.6](#)). Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind.

Aus den bis zum Jahresende 2022 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 306,0 Mrd. Euro zu leisten ([vgl. Abbildung 1.7](#)). Sie stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar ([vgl. Abbildung 1.8](#)).

Daneben sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Gemeinsam mit Sozialausgaben, Personalausgaben sowie Zinsausgaben machen darüber hinaus eingegangene Verpflichtungen im Haushaltsjahr 2023 fast 90 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus ([vgl. Abbildung 1.9](#)).

Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind durch den Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig nicht beeinflussbar. Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen die verbleibenden Gestaltungsspielräume detailliert darzulegen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten des Bundes lagen Ende 2022 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,4 Mrd. Euro ([vgl. Abbildung 1.10](#)). Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 20 %. Die Mittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden weiterhin die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie erstmals das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Das BMF beabsichtigt, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen. So prüft es derzeit, welche Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen werden können. Im Ergebnis einer Ressortabfrage sind dies nach Einschätzung des BMF insbesondere die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dürfte die Einbeziehung dieser Bundesanstalten die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung erhöhen.

Das Vermögen des Bundes sank im Haushaltsjahr 2022 um 42,1 Mrd. Euro auf 443,4 Mrd. Euro. Die Schulden des Bundes erhöhten sich gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 172,7 Mrd. Euro auf 2 619,3 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.8](#)).

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah er diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Zudem erfüllen Sondervermögen die mit ihnen verbundenen Erwartungen oft nicht. So wurden beim Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) – trotz günstiger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und guter Tilgungsabsichten – die Chancen eines zügigen Schuldenabbaus in den letzten zehn Jahren vergeben ([vgl. Abbildung 1.11](#)).

Für haushaltsrechtlich bedenklich hält der Bundesrechnungshof vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgaben im Bundeshaushalt und das damit verbundene Aufbewahren von Kreditermächtigungen im Sondervermögen werden tragende Haushaltsgrundsätze verletzt.

Das BMF teilte diese Einschätzung bisher nicht. Es sah auch in der vorgezogenen Kreditaufnahme für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds keinen Konflikt mit wesentlichen Haushaltsgrundsätzen. Insofern bestanden – wie schon bei der Übertragung einer Kreditermächtigung auf den damaligen Energie- und Klimafonds im Jahr 2021 – unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat entschieden, dass die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds nicht verfassungskonform und nichtig ist. Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz seien tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt worden. Das Urteil des

Bundesverfassungsgerichts hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den WSF Energiekrise.

1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2022 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 980 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,2 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.¹

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- Auszahlungen in unzutreffender Höhe.

Die Fehlerquoten der letzten drei Haushaltsjahre sind allerdings nicht uneingeschränkt mit den Fehlerquoten der Jahre davor zu vergleichen. Im April 2020² hat das BMF Hinweise zur Bewirtschaftung von Ausgaben unter den besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie gegeben. Darin hat es u. a. auf die Regelung des § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO Bezug genommen, nach der Ausgaben nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Diese Regelung bedeute nicht, dass Zahlungen regelmäßig nur zum spätestmöglichen rechtlich zulässigen Zeitpunkt veranlasst werden dürfen. Auch die Einbeziehung von Überlegungen zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahlungsempfänger sei bei der Festlegung von Auszahlungsterminen legitim und nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hat seinen Prüfmaßstab an diesen Hinweis angepasst.

¹ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,53 und 2,81 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,53 und 2,81 %) liegt.

² Vgl. E-Mail des BMF vom 8. April 2020 mit Hinweisen zum § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO sowie zu § 56 Absatz 1 BHO und zur Liquiditätsplanung des Bundes.

Über festgestellte Fehler unterrichtete der Bundesrechnungshof unmittelbar die zuständigen Stellen und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nummer 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

1.2 Haushaltsvollzug 2022

Das Haushaltsgesetz 2022 vom 19. Juni 2022 sah Einnahmen und Ausgaben von 495,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 138,9 Mrd. Euro vor. Da die geplante Nettokreditaufnahme den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert von 23,2 Mrd. Euro überstieg (vgl. Nummer 1.3.4), nahm das Parlament erneut die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch. Eine Entnahme aus der Rücklage³, die noch immer Kreditermächtigungen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war weiterhin nicht geplant. Lediglich die Rücklage für Rüstungsinvestitionen⁴ von 0,5 Mrd. Euro sollte aufgelöst werden.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildete Rücklage nicht „werthaltig“ ist. Sie besteht lediglich aus Kreditermächtigungen, die – bei ihrer Inanspruchnahme – nicht auf die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme des Bundes angerechnet werden. Spätestens die mit der Corona-Pandemie einhergehenden erheblichen finanziellen Belastungen hätten einen zwingenden Anlass geboten, die Rücklage aufzulösen.

Der Haushaltsvollzug des Jahres 2022 war im ersten Halbjahr geprägt durch die vorläufige Haushaltsführung, die einen dämpfenden Einfluss auf das Ausgabenverhalten hatte. Nach dem völkerrechtswidrigen russischen Angriff gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 prägten die Folgen des Kriegs den Bundeshaushalt zunehmend. Um das sicherheitspolitische Interesse Deutschlands zu sichern, errichtete der Gesetzgeber das „Sondervermögen Bundeswehr“ und stattete es mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd. Euro aus. Zudem änderte er das Grundgesetz, damit diese Kreditaufnahme nicht auf die Schuldenregel angerechnet wird.⁵

Darüber hinaus richtete der Gesetzgeber den WSF Energiekrise neu aus, um die Auswirkungen von Energiepreisteigerungen auf Unternehmen und private Haushalte abzumildern. Er

³ Ehemalige Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zweckbestimmung aufgehoben.

⁴ „Rücklage für eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen“.

⁵ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 1. Juli 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 23) und Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) vom 28. Juni 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 22).

stattete ihn mit einer Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro aus. Auch dabei nahm der Deutsche Bundestag die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch.⁶

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Oktober 2022 darauf hingewiesen, dass er dieses Vorgehen für problematisch hält.⁷ Er hat insbesondere kritisiert, dass

- die Etatisierung der Mittel in einem Sondervermögen die bereits bestehende Intransparenz des Bundeshaushaltsplans weiter verstärkt,
- die vorgesehene Kreditaufnahme „auf Vorrat“ gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit verstößt und
- der Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestags, zumindest teilweise, außerhalb des nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs steht.

Das BMF hat diese Auffassung nicht geteilt.

1.3 Haushaltsabschluss 2022

1.3.1 Überblick

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022 von 138,9 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2021 von 24,8 Mrd. Euro⁸ zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2022.

Der Bundeshaushalt 2022 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 115,4 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 481,3 Mrd. Euro um 14,5 Mrd. Euro unter dem Soll (vgl. Tabelle 1.1). Für den Bundeshaushalt 2023 verbleibt eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2022 von 23,5 Mrd. Euro.

⁶ Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 28. Oktober 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 40).

⁷ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) vom 18. Oktober 2022.

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

Tabelle 1.1

Haushaltsabschluss 2022: Vergleich mit Soll und Vorjahr

	Ist 2022	Soll 2022	Abweichung Soll/Ist 2022	Ist 2021	Abweichung Ist 2022/2021
	<i>in Mrd. Euro^a</i>				
Ausgaben	481,3	495,8	-14,5	557,1	-75,9
Personalausgaben	37,8	37,4	0,4	36,5	1,3
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaf- fung)	40,0	42,9	-2,9	35,4	4,6
Zinsausgaben	15,3	16,2	-0,9	3,9	11,4
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	341,4	354,2	-12,8	435,1	-93,7
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,6	-6,5	7,1	0,5	0,1
Zuführung an Rücklagen	-	-	-	-	-
Investitionsausgaben	46,2	51,5	-5,3	45,8	0,4
Einnahmen (ohne Nettokreditauf- nahme und Münzeinnahmen)	365,8	356,7	9,1	341,5	24,3
Steuereinnahmen	337,2	328,4	8,7	313,5	23,6
Sonstige Einnahmen ^d	28,1	27,8	0,4	27,9	0,1
Entnahme aus Rücklage ^e	0,5	0,5	-	-	0,5
Münzeinnahmen	0,1	0,2	-0,1	0,2	-0,1
Nettokreditaufnahme	115,4	138,9	-23,5	215,4	-99,9
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	-116,0	-139,6	23,5	-215,6	99,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

^e Auflösung der Rücklage für eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022.

Im Ergebnis der Einnahmen ist eine Zuführung von 0,5 Mrd. Euro aus der Rücklage für Rüstungsinvestitionen enthalten. Der Finanzierungssaldo lag bei -116,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2022

– in Euro^a –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	365 270 345 605,44
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	481 304 311 035,89
Finanzierungssaldo	-116 033 965 430,45
Münzeinnahmen	92 317 031,67
Entnahme aus Rücklagen ^b	500 000 000,00
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	115 441 648 398,78
Deckung Finanzierungssaldo	116 033 965 430,45

Erläuterung:

^a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

^b Auflösung der Rücklage für eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

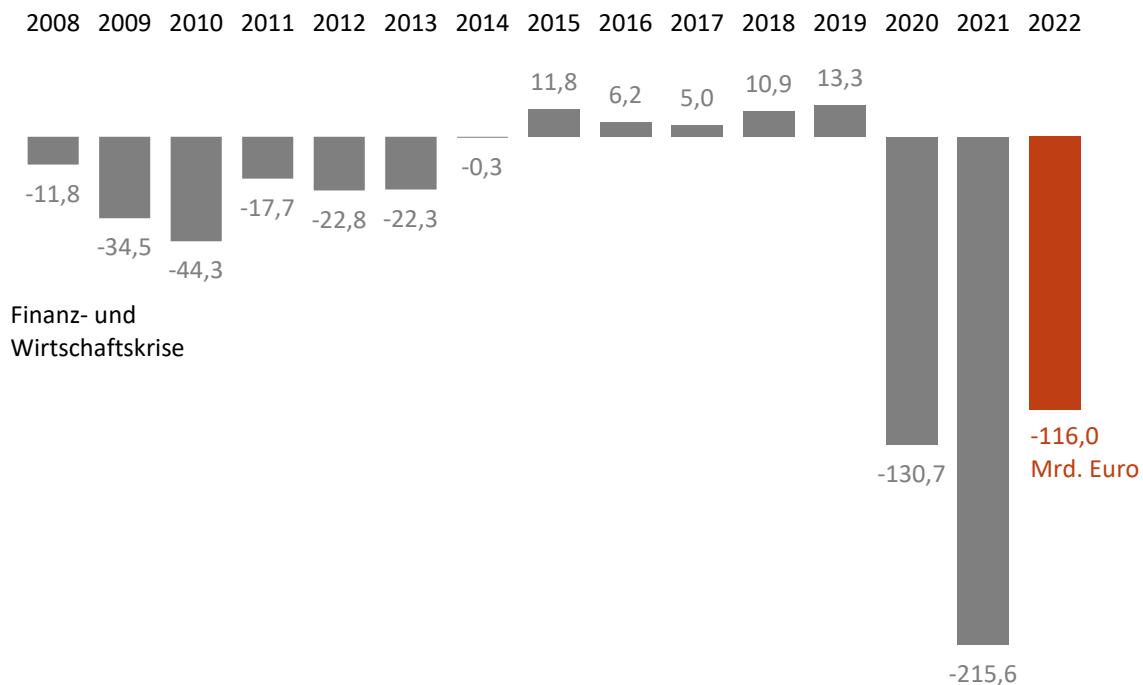
Damit lag der negative Finanzierungssaldo in den letzten drei Jahren jeweils im dreistelligen Milliardenbereich (vgl. Abbildung 1.1).

Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Seinerzeit bildeten kontinuierlich sinkende Zinsen und sprudelnde Steuereinnahmen die Basis für eine anstrengungslose Konsolidierung. Inzwischen erschweren u. a. steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes. Der Bund muss daher – trotz der in den Sondervermögen geparkten Kreditermächtigungen – konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen, wenn er künftig die Obergrenze der Schuldenregel wieder einhalten will.

Abbildung 1.1

Finanzierungssaldo weiterhin stark negativ

Die Jahre ab 2020 sind durch hohe negative Finanzierungssalden geprägt. Die negativen Salden betragen insgesamt mehr als 460 Mrd. Euro. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine annähernd vergleichbaren Auswirkungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2022.

1.3.2 Ausgaben

Insgesamt lagen die Ausgaben um 14,5 Mrd. Euro unter dem Soll des Haushaltsplans. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Im Saldo beliefen sich dort die Minderausgaben auf 17,2 Mrd. Euro.⁹

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Gewährleistungen (-1,7 Mrd. Euro) aufgrund einer deutlich niedrigeren Inanspruchnahme als geplant sowie
- Verzinsung (-1,0 Mrd. Euro).

Demgegenüber fielen Mehrausgaben von 6,0 Mrd. Euro durch die außerplanmäßige Zahlung einer Energiepreispauschale an Rentnerinnen und Rentner an.

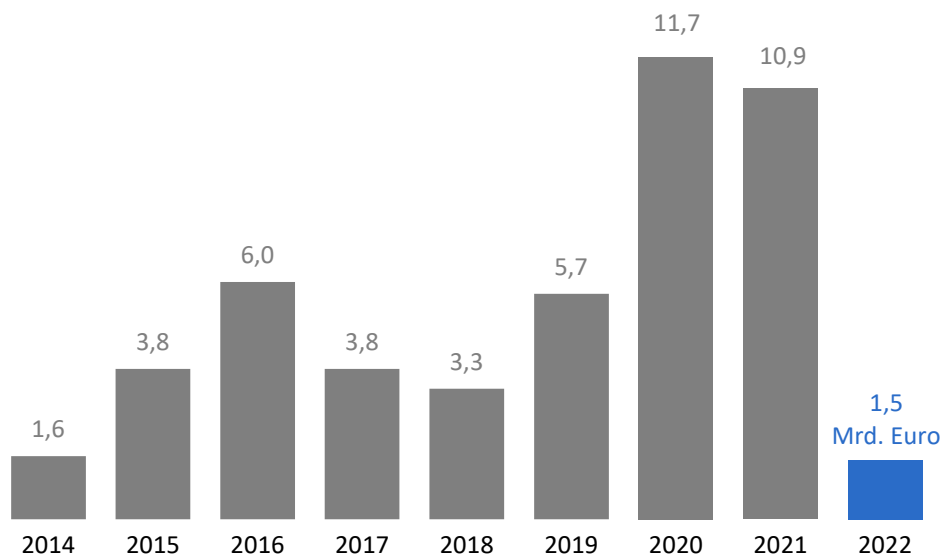
⁹ Minderausgaben resultieren im Wesentlichen aus den zentral veranschlagten Globalen Mehrausgaben und Verstärkungstiteln, da diese zum Abschluss eines Haushaltsjahres immer ein Ist-Ergebnis von „Null“ ausweisen, weil die Mittel zur Leistung von (Mehr-)Ausgaben in den Ressorteinzelplänen dienen.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist seit dem Jahr 2014 durch Agio-Einnahmen geprägt.¹⁰ Diese werden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen beliefen sich in den letzten neun Jahren auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro und überzeichneten die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Im Jahr 2022 gingen sie aufgrund des veränderten Zinsumfelds deutlich zurück (vgl. Abbildung 1.2).

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen deutlich zurückgegangen

Ein verändertes Zinsumfeld lässt die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen zurückgehen. Im Jahr 2022 lagen sie noch bei 1,5 Mrd. Euro. In künftigen Haushaltsjahren ist mit Disagio-Ausgaben zu rechnen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2022, saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Dies ist in einem Umfeld sinkender Zinsen vor allem bei Folgeemissionen der Fall, in denen bereits ausgegebene Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt werden. Agio-Einnahmen entstehen aber auch bei Erstemissionen, wenn – wie bisher praktiziert – ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Die Agien werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen.

Im aktuellen Umfeld steigender Zinsen tritt der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben ein. Auch diese werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die

¹⁰ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

vergleichsweise niedrigeren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen. Für das Haushaltsjahr 2023 sind saldierte Agio- und Disagio-Ausgaben von 15,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Entwurf des Bundeshaushaltes 2024 sieht Disagio-Ausgaben von 10,5 Mrd. Euro vor.

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes¹¹ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, diese Auswirkungen auch in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern.

1.3.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 9,1 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Dies lag vor allem an einer besseren Entwicklung der Steuereinnahmen. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 24,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Dies ist vor allem auf höhere Einnahmen aus der Umsatzsteuer zurückzuführen.

Einen Anteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank erhielt der Bund im Jahr 2022 nicht, da die Bundesbank im Jahr 2021 keinen Gewinn erwirtschaftet hatte. Dies war bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan im Sommer 2022 auch schon bekannt.

1.3.4 Nettokreditaufnahme, Schuldenregel und Tilgungsverpflichtungen

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.
- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regellobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

¹¹ Vgl. zuletzt Nummer 1.5.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2022.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 mit 12,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3). Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 23,2 Mrd. Euro.

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022

		Soll 2022	Ist 2022
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		<i>in Mrd. Euro^a</i>	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 570,6	
3	Abbauverpflichtung	-	
4	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2022 (Zeile 1 * Zeile 2 - Zeile 3)	12,5	
5	Konjunkturkomponente	-7,9	-1,8
6	Saldo der finanziellen Transaktionen	-2,8	-24,7
7	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 4 – Zeile 5 – Zeile 6)	23,2	39,0
8	Für Schuldenregel relevante NKA	138,9	315,4
	davon:		
	• NKA Bund	138,9	115,4
	• NKA Sondervermögen (WSF Energiekrise)	-	200,0
9	Strukturelle NKA (Zeile 8 + Zeile 5 + Zeile 6)	128,2	288,9
10	Überschreitung der zulässigen NKA aufgrund Ausnahmeregel Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz (Zeile 9 – Zeile 4 oder Zeile 8 – Zeile 7)	115,7	276,4
11	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 7 – Zeile 8 + Zeile 10)		0
12	Gesamtsaldo Kontrollkonto		47,7
	Nachrichtlich:		
	(Vorjahr)		(47,7)

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; BMF-Monatsbericht September 2023.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des Folgejahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und zum 1. September des Folgejahres abschließend gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen berücksichtigt. Wurde von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ist für das Jahr 2022 daher null. Der Saldo verbleibt damit auf dem Stand des Jahres 2021.¹²

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2022 um 276,4 Mrd. Euro überschritten. Davon entfallen auf den Bundeshaushalt 97,0 Mrd. Euro und auf den WSF Energiekrise 179,4 Mrd. Euro. Dadurch wachsen die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2022 auf 11,6 Mrd. Euro jährlich an und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen für den WSF Energiekrise (vgl. Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4

Tilgungsraten aus der Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme aufgrund der Ausnahmeregel nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz

	Tilgungsrate 2028 bis 2058	Tilgungsrate 2031 bis 2061	Kumulierte Tilgungs- rate 2031 bis 2058
	<i>in Mrd. Euro</i>		
aus Notlagenkrediten ^a			
• des Bundeshaushalts 2020	2,2		
• des Bundeshaushalts 2021	6,2		
• des Bundeshaushalts 2022	3,2		
aus Krediten für den WSF Energiekrise ^b		5,8	
Summe	11,6	5,8	17,4

Erläuterung:

^a Die Rückführung erfolgt in Höhe von jeweils einem Einunddreißigstel des Betrags der Kreditaufnahme, der nach Abschluss der Bundeshaushalte 2020, 2021 und 2022 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz zulässige Verschuldung überstiegen hat.

^b Die Rückführung erfolgt in Höhe von einem Einunddreißigstel des Betrags der im Jahr 2022 aufgrund der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes aufgenommenen Kredite unter Berücksichtigung der hiervon getätigten finanziellen Transaktionen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2022.

¹² Mit einem Wert von 47,7 Mrd. Euro.

Auch wenn der Haushaltsgesetzgeber bisher von einer beschleunigten Tilgung ausgeht,¹³ können die Kreditrückzahlungen letztlich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Lage stattfinden. Das bedeutet, dass die Bundesregierung bei ungünstigen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den vom Deutschen Bundestag festgelegten Tilgungszeitraum möglicherweise nicht einhalten kann.

Im Übrigen kommen zu den o. g. Tilgungsverpflichtungen die des Sondervermögens Bundeswehr noch hinzu. Dessen Kredite sind nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung (100 Mrd. Euro) spätestens ab dem 1. Januar 2031 innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.¹⁴

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für die Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Nettokreditaufnahme wieder deutlich einzuschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2023 will sie erstmals seit dem Jahr 2019 wieder die Kreditobergrenze der Schuldenregel einhalten. Die im Haushaltsplan ausgewiesene Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro entspricht der zulässigen Kreditaufnahme nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 1 bis 3 Grundgesetz. Tatsächlich wird der Bund im Haushaltsjahr 2023 aber deutlich mehr Kredite aufnehmen. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kredite, beschafft werden.

Auch für diverse Sondervermögen muss der Bund Kredite aufnehmen. Diese werden im Gegensatz zu früheren Jahren nicht mehr auf die Schuldenregel angerechnet. Grundlage hierfür ist die im Jahr 2022 geänderte Buchungspraxis. Danach werden Zuführungen aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen bereits im Jahr der Zuführung in die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach der Schuldenregel einbezogen. Dies gilt auch dann, wenn mit der Zuführung keine kassenwirksame Geldleistung an das Sondervermögen verbunden ist.

Da die Buchungspraxis allgemein und rückwirkend geändert wurde, werden alle in den Sondervermögen „geparkten“ Ausgabeermächtigungen nicht zum Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme auf die Schuldenregel angerechnet, auch wenn der Bund dafür Kredite aufnehmen muss. Der Bundesrechnungshof hält das – auch im Hinblick auf die Zielrichtung der Schuldenregel, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte dauerhaft auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen – für fragwürdig.¹⁵ Zudem sieht er hierin einen Verstoß gegen wesentliche Haushaltsgrundsätze, z. B. die Einheit und Jährlichkeit des Haushalts (vgl. Nummer 1.12).

¹³ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/42 vom 3. Juni 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 20/2036.

¹⁴ Vgl. § 8 Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz.

¹⁵ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023“ vom 1. September 2022.

Das BMF teilte die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Verschiebung von Kreditermächtigungen in Sondervermögen bisher nicht. Auch die vorgezogene Kreditaufnahme für den WSF Energiekrise hielt es für rechtskonform. Insofern bestanden – wie schon bei der Übertragung einer Kreditermächtigung auf den Energie- und Klimafonds im Jahr 2021 – unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021¹⁶ die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat entschieden, dass die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.¹⁷ Gleichzeitig hat es klargestellt, dass der Kernhaushalt und unechte Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nach der Schuldenregel als Einheit zu betrachten sind.¹⁸

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den WSF Energiekrise.

1.4 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁹ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen.

Ziel der Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die obersten Bundesbehörden zu geben. Die Angaben beruhen auf Meldungen der obersten Bundesbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht

¹⁶ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – 2 BvF 1/22
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁷ Ebenda, Randnummer 167.

¹⁸ Ebenda, Randnummer 182.

¹⁹ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.²⁰

Für das Haushaltsjahr 2022 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 3,1 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.5). Davon entfallen 1,1 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien.

²⁰ Vgl. Bemerkungen 2022 Nummer 21; Bundestagsdrucksache 20/6530.

Tabelle 1.5

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro^d</i>			
02	BT	-	975,5	4,4	979,9
04	BK	-	9,6	-	9,6
05	AA	4,2	437,6	14,4	456,2
06	BMI	16,6	2 862,4	23 043,0	25 922,0
07	BMJ	-	138 576,5	149,7	138 726,2
08	BMF	415,6	35 227,5	2 377,2	38 020,3
09	BMWK	0,0	48 854,6	286,4	49 141,0
10	BMEL	5,0	640,1	4,7	649,8
11	BMAS	82,6	233 416,4	3 348,0	236 847,0
12	BMDV	21,4	769,3	4 770,1	5 560,8
14	BMVg	25 141,7	9 163,8	953,4	35 258,9
15	BMG	-	23,9	3,7	27,6
16	BMUV	1,0	0,8	31,6	33,4
17	BMFSFJ	44,7	7 125,8	141,0	7 311,5
19	BVerfG	-	3,0	-	3,0
23	BMZ	33 552,4	1 666,4	-	35 218,8
25	BMWSB	-	11 552,0	294,3	11 846,3
30	BMBF	260 079,9	29 967,4	267 664,5	557 711,8
32	Bundesschuld	-	49 333,1	25 646,2	74 979,3
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^e	300 651,7	1 613 613,1	31,9	1 914 296,7
	Gesamt	620 017,2	2 184 218,7	328 764,7	3 113 000,6
	darunter: Bundesministerien	319 365,1	520 284,5	303 082,0	1 142 731,6

Erläuterung:

^a Oberste Bundesbehörden, die keine Einnahmeausfälle gemeldet haben, sind in der Tabelle nicht aufgeführt.^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.^d Differenzen durch Rundungen.^e Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2022 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat die für das Haushaltsjahr 2022 veröffentlichten Einnahmeausfälle mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2022 enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 24 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes aber auch oft als Storno oder gar nicht gebucht werden, kann die Differenz auch deutlich größer sein.

Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bewirtschafter Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässiger buchen. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente²¹ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabestelle vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann.²²

Im Haushaltsjahr 2022 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 2,3 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro. Der Gesamtbetrag von 9,6 Mrd. Euro entspricht 1,9 % des Haushaltssolls. Er bewegt sich im mehrjährigen Vergleich auf sehr hohem Niveau (vgl. Abbildung 1.3).

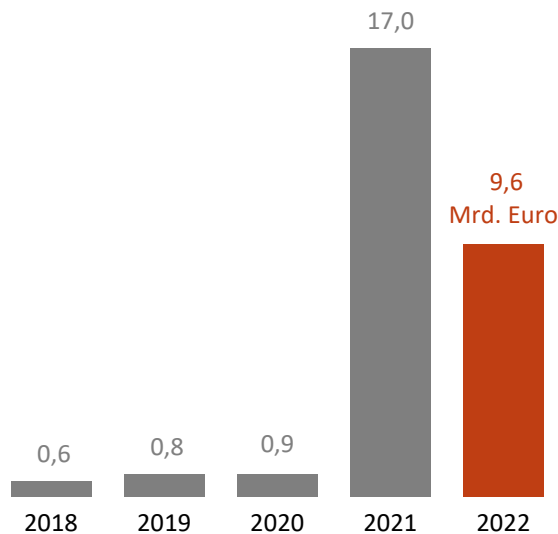
²¹ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

²² Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022.

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben auf sehr hohem Niveau

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2022 unter denen des Vorjahres. Der hohe Vorjahreswert entstand jedoch fast ausschließlich durch eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mehr als verzehnfacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG), BMVg und beim BMF an:

- 1 131 Mio. Euro für Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen,
- 1 000 Mio. Euro für Leistungen des Bundes an den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen,
- 78 Mio. Euro für die Beschaffung von Liegenschaften für militärische Zwecke sowie
- 35 Mio. Euro für Zahlungen an die Europäische Union für abzuführende Zölle, soweit diese nicht eingenommen worden sind.

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim BMG an:

- 6 042 Mio. Euro für die Zahlung einer Energiepreispauschale an Rentnerinnen und Rentner sowie
- 1 000 Mio. Euro für ein überjähriges Darlehen an den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung.

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen des Bundeshaushalts ausgeglichen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge²³ muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2022 in allen Fällen nach.

In drei Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF.

In allen Fällen erklärte das BMF, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Diese betrafen:

- 75 000 Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Athletinnen und Athleten mit Behinderung im Spitzensport (Bundesministerium des Innern und für Heimat),
- 108 000 Euro für die Bezahlung von Überstunden und Mehrarbeit aufgrund der Corona-Pandemie, des Affenpockenausbruchs sowie der Influenza-Saison im Jahr 2022 beim Robert Koch-Institut (BMG) sowie
- 262 000 Euro für Beiträge an nationale und internationale Organisationen (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft).

Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

1.6 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

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

²³ 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022).

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

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des abgelaufenen Haushaltsjahres 2022 und über die Restebildung des vorangegangenen Haushaltsjahres 2021 geben.

Am Ende des Haushaltsjahres 2021 waren Mittel von 44,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2022 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 31,1 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 70 %. Damit lag dieser Anteil um 38 Prozentpunkte über dem Wert des Vorjahres. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im Vorjahr aus den übertragbaren Mitteln von 20,9 Mrd. Euro bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen keine Ausgabereste gebildet wurden. Absolut stiegen die gebildeten Ausgabereste um 9,8 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

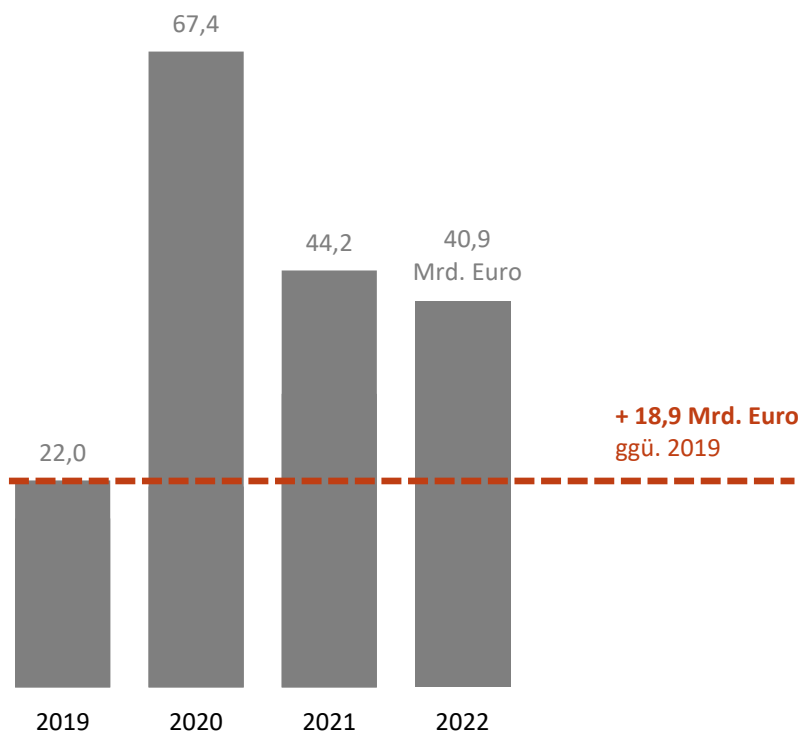
1.6.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2022

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2022 betrugen die übertragbaren Mittel 40,9 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2023 zur Verfügung. Er liegt um 3,3 Mrd. Euro unter dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2021 bereitstand. Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,3 Mrd. Euro an, während die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 3,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr sanken. Insgesamt lagen die übertragbaren Mittel immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel doppelt so hoch wie vor Corona

Die übertragbaren Mittel lagen im Jahr 2022 mit 40,9 Mrd. Euro zwar unter dem Niveau des Jahres 2021, aber immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022.

Die in das Jahr 2023 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.6.

Die Tabelle verdeutlicht zum einen, dass übertragbare Mittel bei pandemiebedingt veranschlagten Ausgaben anfallen. Zum anderen zeigt die Tabelle aber auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – wie in den Vorjahren in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich erneut z. B. bei den Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.6

In das Jahr 2023 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2022	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kapitel 6002 Titelgruppe 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	3 111
Kapitel 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	2 837
Kapitel 1503 Titel 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	2 140
Kapitel 2502	Stadtentwicklung und Raumordnung	1 863
Kapitel 1101 Titel 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 840
Kapitel 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 699
Kapitel 6002 Titel 683 02	Corona-Unternehmenshilfen	1 500
Kapitel 0901	Innovation, Technologie und neue Mobilität	1 463
Kapitel 2501	Bau- und Wohnungswesen	1 371
Kapitel 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	1 017
Kapitel 1202 Titel 891 06	Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	851
Kapitel 1201 Titel 891 11	Investitionen der „Die Autobahn GmbH des Bundes“	714
Kapitel 1204	Digitale Infrastruktur	663
Kapitel 1210 Titel 882 92	Finanzhilfen an die Länder für Investitionen in den Radverkehr durch das Sonderprogramm „Stadt und Land“	596
Kapitel 1106	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonstige internationale Angelegenheiten	570
Kapitel 1102 Titel 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	529
Kapitel 1003	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – GAK	521
Gesamt		22 285

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

1.6.2 Ausgabereste und übertragbare Mittel im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die Ressorts haben die in Anspruch genommenen

Ausgabereste kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in ihren jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb sind sie für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hatte das BMF den Ressorts bereits vor einigen Jahren Vorgaben gemacht.²⁴ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Der Haushaltsausschuss hat den Ressorts bei der Beschlussfassung über den Bundeshaushalt 2021 vorgegeben, die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

Von den in das Haushaltsjahr 2022 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 5,9 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,0 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgebungsbeschluss des Haushaltsausschusses knapp eingehalten. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts bezweifelt werden. Eine weitere Reduzierung der Ausgabereste dürfte nur mit strengeren Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers erreichbar sein.

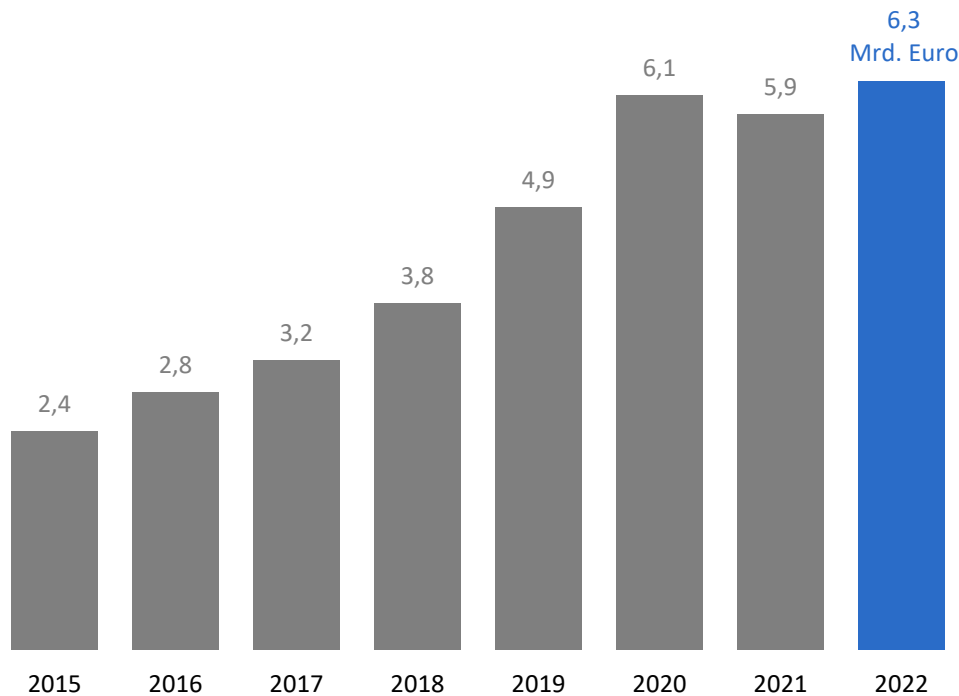
Die übertragbaren flexibilisierten Mittel lagen im Jahr 2022 mit 6,3 Mrd. Euro wieder über dem Niveau der Vorjahre. Dennoch scheint der dynamische Anstieg vergangener Jahre vorerst gebrochen. Die Entwicklung in den letzten acht Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

²⁴ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel auf Höchststand

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2022 sind 6,3 Mrd. Euro flexibilisiert. Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2021 erreichen sie einen neuen Höchststand. Der dynamische Anstieg der vorangegangenen Jahre scheint jedoch vorerst gebrochen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 bis 2022.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

1.7.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

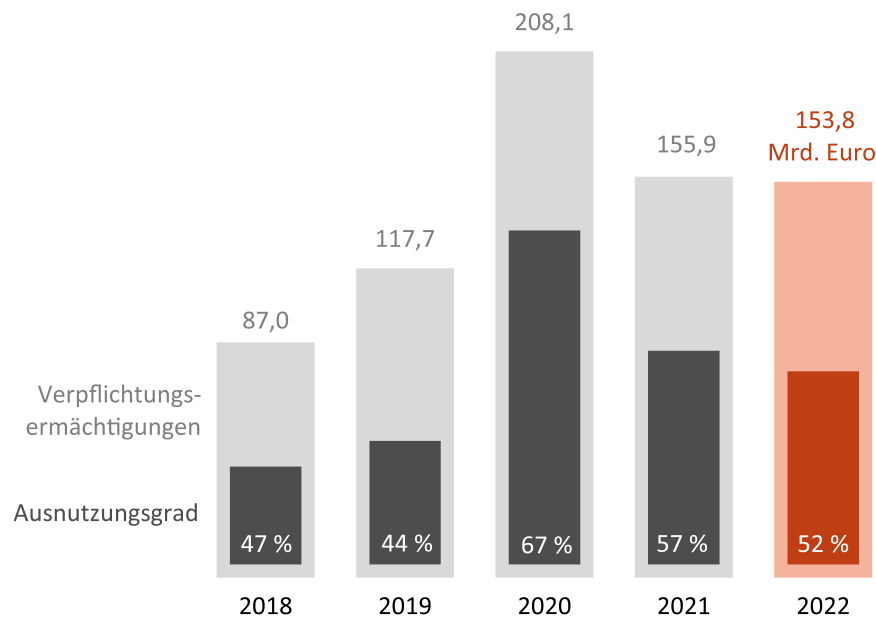
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushalt 2022 waren Verpflichtungsermächtigungen von 153,8 Mrd. Euro enthalten.²⁵ Sie lagen damit leicht unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.6).

²⁵ Im Haushaltsplan 2022 veranschlagte sowie über- und außerplanmäßig bewilligte Verpflichtungsermächtigungen.

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen erneut auf hohem Niveau

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen im Jahr 2022 um 2,1 Mrd. Euro zurück. Sie lagen aber weiterhin deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Der Ausnutzungsgrad von 52 % lag unter dem Niveau des Vorjahres.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 80,3 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 2,1 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife. Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 73,5 Mrd. Euro wurden nicht genutzt. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen. Er erkennt an, dass die Unsicherheiten der Corona-Pandemie dies erschwert haben.

1.7.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall buchte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 1,1 Mrd. Euro ohne Einwilligung des BMF. Diese betraf Kosten im Zusammenhang mit der Anmietung und dem Betrieb von schwimmenden Speicher- und Regasifizierungseinheiten zum Import von verflüssigtem Erdgas. Das BMF hat bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrages in die Verpflichtungsermächtigung gemäß § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO eingewilligt hätte.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Beauftragte für den Haushalt des betroffenen Ressorts muss sicherstellen, dass künftig keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²⁶

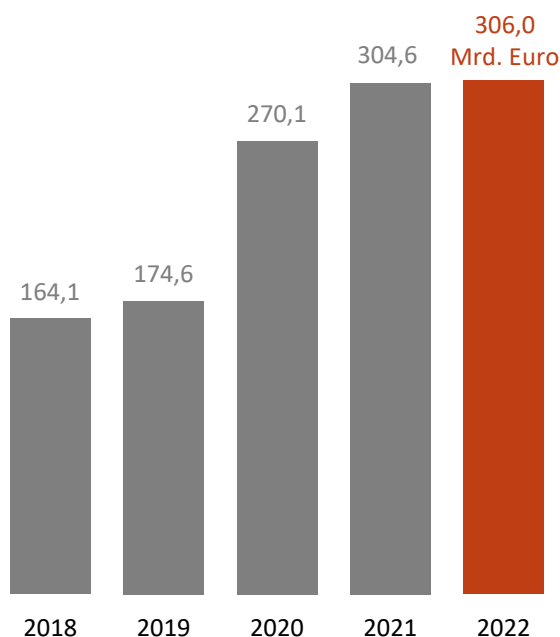
1.7.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2022 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 306,0 Mrd. Euro erreicht. Damit stiegen sie gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres leicht an (vgl. Abbildung 1.7).

Abbildung 1.7

Eingegangene Verpflichtungen weiterhin auf sehr hohem Niveau

Der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen stieg im Jahr 2022 leicht an und liegt jetzt bei 306 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

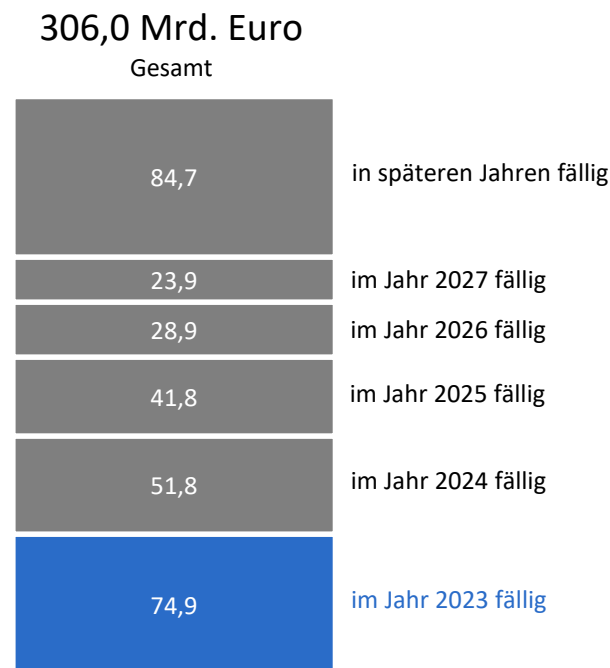
²⁶ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2022 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrags von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) oder von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Von den bis zum Jahr 2022 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 74,9 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2023 und 51,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2024 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2023 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Abbildung 1.8

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Ende des Jahres 2022 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 306,0 Mrd. Euro. Davon führen 74,9 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2023 zu Ausgaben, die übrigen 231,1 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab 2024.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

1.8 Weitere Haushaltsvorbelastungen

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Dazu zählen insbesondere Sozialausgaben, Personal- und Versorgungsausgaben und Zinsausgaben.

Für das Haushaltsjahr 2023 hätte sich infolge der Schuldenregel rechnerisch ein maximales Ausgabevolumen von rund 420 Mrd. Euro ergeben.²⁷

Der Bundesrechnungshof hat überschlägig untersucht, inwieweit dieses Ausgabevolumen durch Verbindungen belegt ist, auf die der Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig keinen Einfluss hat. Hierzu hat er die Sozialausgaben (einschließlich BAföG-Ausgaben)²⁸ um die pandemiebedingten Ausgaben für den Gesundheitsfonds,²⁹ die Corona-Unternehmenshilfen³⁰ sowie durch eingegangene Verpflichtungen gebundene Ausgaben³¹ bereinigt. Gemeinsam mit den Personalausgaben³², den eingegangenen Verpflichtungen³³ sowie den Zinsausgaben³⁴ machen sie einen Anteil von fast 90 % des nach der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus. Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen (vgl. Abbildung 1.9). Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2022 sowie aus den Sondervermögen WSF Energiekrise und Bundeswehr den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

²⁷ Zur Ermittlung des rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsplan 2023 um Sondereffekte bereinigt. Er hat die Einnahmen um die Entnahme aus der Rücklage verringert und die zulässige Nettokreditaufnahme um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt. Damit ergäben sich Einnahmen von 390,2 Mrd. Euro und eine zulässige Nettokreditaufnahme von 27,9 Mrd. Euro. Das zulässige Ausgabevolumen (ohne finanzielle Transaktionen) läge dann bei 418,1 Mrd. Euro.

²⁸ Ausgaben der Hauptfunktion 2 zuzüglich Ausgaben bei Kapitel 3002 Titelgruppe 50.

²⁹ Ausgaben bei Titel 1501 636 03.

³⁰ Ausgaben bei Titel 6002 683 02.

³¹ Eingegangene Verpflichtungen bei Titeln der Hauptfunktion 2 überwiegend im Einzelplan 11 (geschätzt 3,5 Mrd. Euro).

³² Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie Ausgaben bei Titel 6002 685 01.

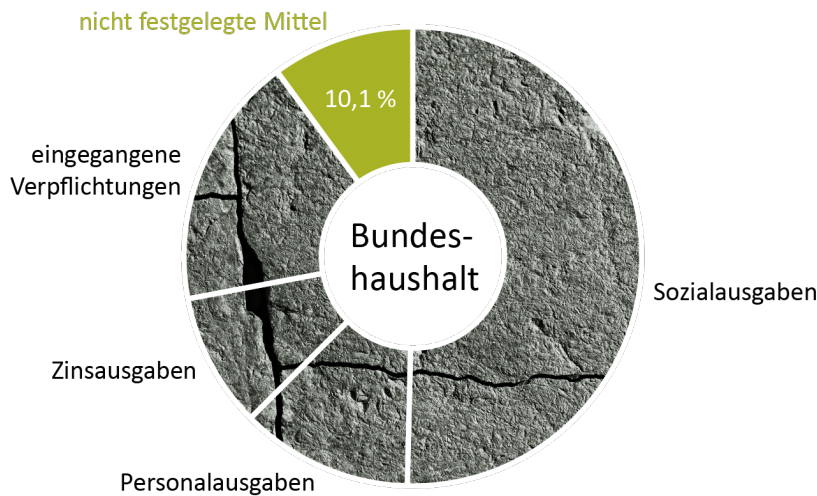
³³ Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022 S. 96.

³⁴ Ausgaben bei Kapitel 3205.

Abbildung 1.9

Bundeshaushalt weitgehend versteinert

Annähernd 90 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Haushaltsvolumens sind im Jahr 2023 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; Bundeshaushaltsplan 2023; eigene Berechnungen.

Das BMF bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen detailliert darzulegen, welche Gestaltungsspielräume für den Haushaltsgesetzgeber bestehen.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz³⁵ oder in spezialgesetzlichen Regelungen³⁶ ausgewiesen. Einen Überblick über den Gewährleistungsrahmen und dessen Ausnutzung zum Jahresende 2022 zeigt Tabelle 1.7.

³⁵ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

³⁶ Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2022

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro^a</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2022				
• Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	150,0	128,0	119,1	-8,9
• Ungebundene Finanzkredite an ausländi- sche Schuldner, Direktinvestitionen im Aus- land u. a.	60,0	35,1	39,7	4,6
• Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	550,0	268,0	341,6	73,6
• Internationale Finanzinstitutionen	90,0	75,5	75,5	0
• Sonstiges	53,7	45,0	47,5	2,5
Summe Haushaltsgesetz	903,7	551,6	623,5	71,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
• Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
• Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	89,4	90,3	0,9
• SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID- 19-Ausbruch	6,4	6,4	6,4	0
• Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds	0,8	0,8	0,8	0
Summe weitere Gesetze	240,6	119,0	119,9	0,9
Gewährleistungen der Sondervermögen				
• Garantien FMS nach § 6 StFG ^d	400,0	-	-	-
• Garantien FMS nach § 8a StFG	0,3	0,9	0,3	-0,6
• Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	100,0	-	-	-
• Sonstiges	3,3	-	-	-
Summe Sondervermögen	503,6	0,9	0,3	-0,6
Gesamtsumme	1 647,9	671,5	743,6	72,1

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.

^c Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.

^d Seit dem Jahr 2016 können keine Garantieermächtigungen nach § 6 StFG mehr in Anspruch genommen werden.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 10,3 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2022 insgesamt 1,5 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,4 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2022 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,4 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 20 %.

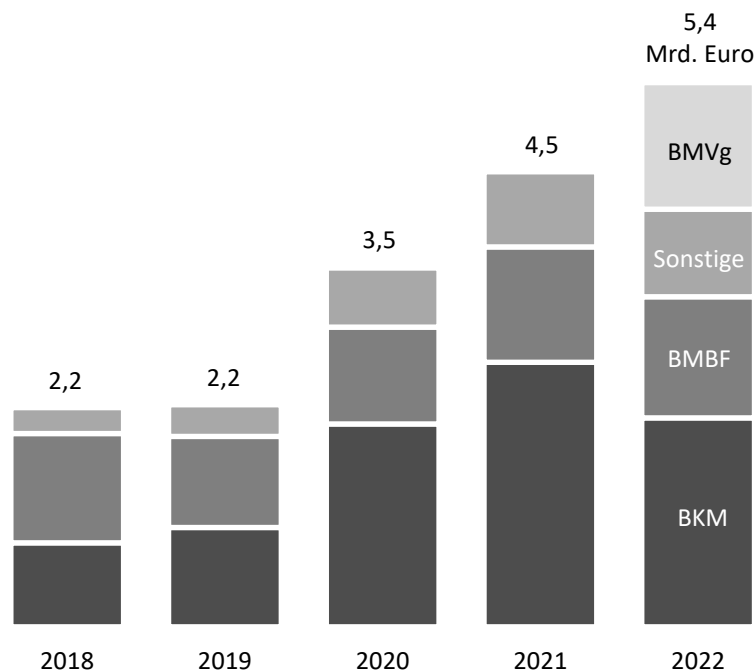
Die Selbstbewirtschaftungsmittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln haben die BKM (Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Ebenfalls über große Bestände verfügen die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen³⁷ und erstmals das BMVg (Einzelplan 14) für Rüstungsinvestitionen (vgl. Abbildung 1.10).

³⁷ Vgl. Bemerkung Nummer 19: Fraunhofer Gesellschaft hält Fördermittel zurück – BMBF bleibt jahrelang untätig.

Abbildung 1.10

Neuer Höchststand bei nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln

Zum Jahresende 2022 lagen 5,4 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Das sind noch einmal fast 1,0 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Den höchsten Anteil haben weiterhin die BKM und das BMBF sowie erstmals das BMVg.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

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

Nach dem erheblichen, u. a. pandemiebedingten Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der BKM in den Jahren 2020 und 2021 (bis auf 2,6 Mrd. Euro), ging der Bestand im Jahr 2022 wieder etwas zurück. Ende 2022 betrug er noch 2,0 Mrd. Euro.

Der Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel war hauptsächlich auf die Veranschlagung von 2,0 Mrd. Euro für das Programm „Neustart Kultur“ zurückzuführen. Mit dem Ziel, die Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände abzubauen, sind 100 Mio. Euro im Jahr 2022 als Einnahmen an den Bundeshaushalt zurückgeflossen. Das BMF will diesen Kurs in den Folgejahren fortführen.

Die Bundeswehr durfte erstmals im Jahr 2022 für mehrjährige Rüstungsvorhaben das Instrument der Selbstbewirtschaftung nutzen. Ende 2022 lag deren Bestand bei 1 250 Mio. Euro.

Nachweise, dass durch das Instrument der Selbstbewirtschaftung eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Nach der Aktualisierung der VV-ReVuS im Jahr 2021 stellt das BMF die Vermögensrechnung nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem auf. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).³⁸ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den handelsrechtlichen Vorgaben zur Gliederung einer Bilanz, die an die staatlichen Besonderheiten angepasst wurde (vgl. Tabelle 1.8).³⁹

³⁸ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

³⁹ Vgl. Standards staatlicher Doppik Anlage 1.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden

	Stand: 01.01.2022	Stand: 31.12.2022	Veränderung
	in Mrd. Euro ^a		
Aktiva			
A. Anlagevermögen	358,4	356,9	-1,5
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	„b	„b	
II. Sachanlagen	„b	„b	-
III. Finanzanlagen	358,4	356,9	-1,5
• Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	28,0	29,0	1,0
• Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Einrichtungen	12,6	12,3	-0,3
• Beteiligungen	23,3	23,3	0
• Wertpapiere des Anlagevermögens	191,7	187,5	-4,2
• Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	53,7	52,5	-1,2
• Sonstige Ausleihungen	49,2	52,4	3,2
B. Umlaufvermögen	127,1	86,5	-40,6
I. Vorräte	„b	„b	-
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	10,8	12,8	2,0
III. Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	116,3	73,7	-42,6
Vermögen gesamt	485,5	443,4	-42,1
Passiva			
A. Rückstellungen	896,3	969,5	73,2
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	820,1	871,0	50,9
II. Sonstige Rückstellungen	76,2	98,5	22,3
B. Verbindlichkeiten	1 550,2	1 649,8	99,6
I. Anleihen und Obligationen	1 461,2	1527,0	65,8
II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	52,3	72,4	20,1
III. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	26,0	26,8	0,8
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	10,6	23,6	13
Schulden gesamt	2 446,6	2 619,3	172,7
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 961,1	-2 175,9	-214,8

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig nicht ausgewiesen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und daraus folgende Wertberichtigungen unberücksichtigt. Im Zahlungsüberwachungsverfahren gebuchte Forderungen werden in der Vermögensrechnung nicht berücksichtigt. Auch der Schuldenausweis ist noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen.

Das BMF beabsichtigt, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen. So prüft es derzeit anhand eines Kriterienkatalogs, welche Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen werden können, die bisher nicht unter den Anwendungsbereich der VV-ReVuS fallen. Damit folgt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes. Im Ergebnis einer Ressortabfrage aus dem Sommer 2022 gelangte das BMF zu der Einschätzung, dass mindestens drei Anstalten des öffentlichen Rechts die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Vermögensrechnung erfüllen. Dies sind die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dürfte die Einbeziehung dieser Bundesanstalten die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung erhöhen.

Das Vermögen sank im Haushaltsjahr 2022 um 42,1 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem der Rückgang des Guthabens bei der Deutschen Bundesbank (- 49,0 Mrd. Euro). Gegenläufig wirkte sich der Anstieg der Guthaben bei Kreditinstituten aus (+ 7,0 Mrd. Euro).

Die Schulden des Bundes erhöhten sich gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 172,7 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+ 65,8 Mrd. Euro) und der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen (+ 50,9 Mrd. Euro).

1.11.2 Kapitalbeteiligungen

Die Kapitalbeteiligungen werden aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS abhängig von der Beteiligungsquote des Bundes wie folgt in der Vermögensrechnung dargestellt:

- Bei einer Beteiligungsquote von mehr als 50 % werden sie als Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen,
- bei einer Beteiligungsquote zwischen 20 und 50 % als Beteiligung und
- und bei einer Beteiligungsquote von weniger als 20 % als sonstige Anteilsrechte ausgewiesen.

Der Rechnungswert der Beteiligungen ergibt sich weiterhin aus dem anteiligen Eigenkapital des Bundes. Im Beteiligungswert der Deutschen Bahn AG (DB AG) sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese in Ausübung eines Bilanzierungswahlrechts nicht aktiviert.

Bis zur Vermögensrechnung 2020 wies das BMF das Vermögen und die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen getrennt aus. Seit der Vermögensrechnung 2021 werden die Sonder- und Treuhandvermögen, die über Vermögen und Schulden verfügen, mit ihrer Nettoposition – also den saldierten Vermögens- und Schuldenbeträgen – ausgewiesen. Positive Nettopositionen werden in den Finanzanlagen dargestellt, negative Nettopositionen in den Rückstellungen. Hierdurch soll die Transparenz zu möglichen finanziellen Verpflichtungen und Risiken des Bundes erhöht werden.

Die Vermögensrechnung 2022 weist als Sondervermögen mit negativen Nettopositionen den ITF (vgl. Nummer 1.12.1), den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS – vgl. Nummer 1.12.2), die Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost sowie den WSF Energiekrise (vgl. Nummer 1.12.5) aus.

1.11.3 Pensions- und Beihilferückstellungen

Aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS ist für die Berechnung von Pensions- und Beihilferückstellungen ab dem Haushaltsjahr 2021 der Zinssatz der Standards staatlicher Doppik anzuwenden. Dieser entspricht dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Bis Ende 2020 wurde ein siebenjähriger Durchschnitt der Umlaufrenditen zugrunde gelegt.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen um 50,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,10 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 0,93 % berechnet. Im Vorjahr lag er bei 1,03 %, im Jahr 2020 – nach neuer Berechnung – noch bei 1,36 %.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 871,0 Mrd. Euro zum Jahresende 2022 standen Vermögenswerte von 26,3 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Mrd. Euro gesunken. Aufgrund der Marktentwicklung ergaben sich Bewertungsverluste bei beiden Sondervermögen von insgesamt 5,5 Mrd. Euro.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 weist 29 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2022 bietet Tabelle 1.9.

Tabelle 1.9

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	darunter: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2022	2022	2022	2022	Ende 2022	Ende 2022
	in Mio. Euro					
Investitions- und Tilgungsfonds	-	168	168	-	795	17 275
Finanzmarktstabilisierungsfonds	-	5 870	5 870	-	63 020	84 532
ERP-Sondervermögen	26	871	415	-	23 075	734
Bundeseisenbahnvermögen	5 352	1 004	6 353	-	547	19
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	52 918	52 918	1 501	53 004	52 952
WSF Energiekrise	-	200 000	200 000	169 775	190 422	200 000
Klima- und Transformationsfonds	5 846	98 608 ^a	104 454	90 751	-	-
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-	2 847 ^a	2 847	2 109	-	-
Digitale Infrastruktur	2 628	4 772 ^a	7 400	6 374	-	-
Aufbauhilfe 2021	-	15 612	15 612	14 041	-	-
Sondervermögen Bundeswehr	-	-	-	-	-	-

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Durch diesen Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden

können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an.

Vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts hält der Bundesrechnungshof für unzulässig. Er sieht sich hierin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 bestätigt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen beim EKF (heute KTF), dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF), dem Digitalinfrastrukturfonds und dem „Aufbauhilfefonds 2021“ werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Ausgaben dieser Sondervermögen in den Kernhaushalt des Bundes gehören.

Für das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ sieht der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 vor, dass es aufgelöst wird und seine Aufgaben ab dem Haushaltsjahr 2024 künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen ITF wurde im März 2009 durch das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)⁴⁰ errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen, da das Sondervermögen seit dem Jahr 2011 keine Fördermittel mehr auszahlen darf.

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kreditmittel bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.⁴¹

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem bestehen seine Ausgaben ausschließlich aus Zinszahlungen für Kredite zu seiner

⁴⁰ Artikel 6 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).

⁴¹ § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

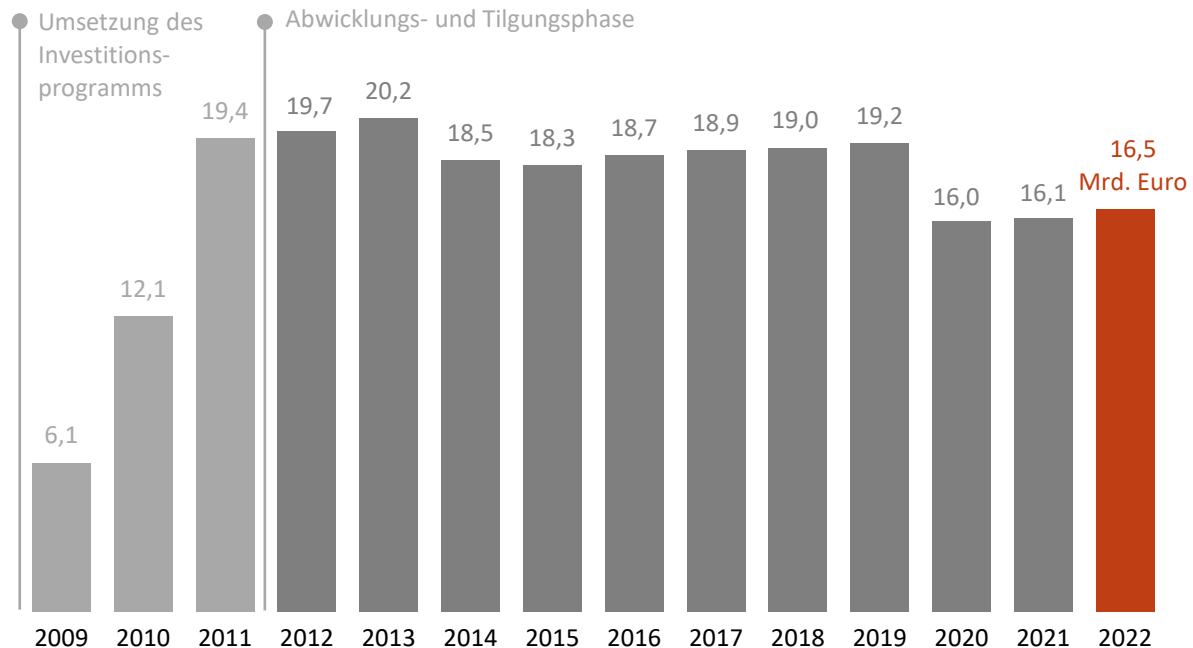
Finanzierung. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des ITF Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2022 rund 3,0 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von rund 1,8 Mrd. Euro.

Es war das erklärte Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang auf einen kontinuierlichen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) in einer Größenordnung von rund 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.11). Erst im Jahr 2020 verringerte sich die Verschuldung des ITF signifikant. Aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sank es um 3,2 Mrd. Euro auf 16 Mrd. Euro. Seitdem steigt das negative Eigenkapital stetig wieder an.

Abbildung 1.11

Zügige Tilgung der ungedeckten Schulden des ITF nicht absehbar

Entgegen der politischen Absichtserklärungen, die Schulden des ITF ab dem Jahr 2012 zügig zu tilgen, liegen die ungedeckten Schulden im Jahr 2022 immer noch bei 16,5 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar leicht gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2022; eigene Berechnungen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Auch im Jahr 2022 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2021 – wie bereits im Vorjahr – keinen Gewinn erwirtschaftete. Folglich erhielt der Bund auch keine Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn, die er – zumindest teilweise – an den ITF hätte weiterreichen können. Außerdem schloss der Bundeshaushalt 2022 aufgrund der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie sowie des völkerrechtswidrigen russischen Angriffs gegen die Ukraine zum dritten Mal in Folge mit einem hohen Finanzierungsdefizit ab. Überschüsse, mit denen die Verbindlichkeiten des ITF hätten getilgt werden können, standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital stieg durch Zinszahlungen weiter auf 16,5 Mrd. Euro. Das BMF hat in der Vermögensrechnung des Bundes hierfür Rückstellungen gebildet.

Die Ausgaben des Sondervermögens für Zinsen stiegen gegenüber dem Vorjahr (67,9 Mio. Euro) um das 2,5-Fache auf 168 Mio. Euro an. Diesen Ausgaben standen Einnahmen von 0,12 Mio. Euro⁴² gegenüber (Vorjahr: 0,21 Mio. Euro).

Die Einnahmen und Ausgaben sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

Tabelle 1.10

Haushaltsrechnung des ITF

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	68	168	100
davon:			
• Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,02	0,05	0,03
• Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn	-	-	-
• Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	68	168	100
Ausgaben	68	168	100
davon:			
• Zinsen für Kreditaufnahmen	68	168	100
• Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-0,19	-0,07	0,12
Nachrichtlich:			
Eigenkapital	-16 148	-16 480	-332

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan bei Titel 6091/325 01 sind aus diesem Einnahmetitel auch die Ausgaben für die Tilgung von Krediten zu leisten. Übersteigt die Tilgungsleistung die Krediteinnahme, führt dies zu einer Ausgabe auf dem Einnahmetitel.

^c Gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 6091 Titelgruppe 01 fließen Rückzahlungen von Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz aus nicht zweckentsprechend verwendeten Mitteln den Ausgaben zu. Übersteigen die Rückzahlungen die Ausgaben, führt dies zu einer Einnahme auf dem Ausgabebetitel.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

⁴² Vermischte Einnahmen (0,05 Mio. Euro) und als negative Auszahlungen ausgewiesene Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (0,07 Mio. Euro).

Bewertung/Ausblick

Die Einnahmen des ITF aus Erstattungen bewegen sich weiterhin auf niedrigem Niveau. Zudem sind sie nicht beeinflussbar und schwanken erheblich. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der durch die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und den völkerrechtswidrigen russischen Angriff gegen die Ukraine stark gestiegenen Staatsverschuldung, ist mit einer Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Der Schuldenabbau im Jahr 2020 wird sich zwar auch in kommenden Jahren dämpfend auf die Zinsbelastungen auswirken. Das aufgrund der hohen Inflation weiter steigende Zinsrisiko für den Bundeshaushalt hat jedoch auch den ITF erfasst. Seine Gesamtschulden sind im Jahr 2022 um 332 Mio. Euro gestiegen.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Tilgung des ITF den gesetzlichen Regelungen entsprochen habe. Diese hätten vorgesehen, den Teil des Bundesbankgewinns dafür zu verwenden, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigt.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass abweichend hiervon in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 1,1 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt bzw. der Asylrücklage zugeführt wurden. Im Übrigen verkennt das BMF, dass nach der Begründung zum ITFG in wirtschaftlich guten Zeiten die Überschüsse zur Tilgung der Schulden genutzt werden sollten. Der Bundesbankgewinn ist nur eine Mindesttilgungssumme.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das BMF die Chance, in konjunkturell guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, verpasst hat. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden geringer. Sind die Mittel verbraucht, wird der Bundeshaushalt für die Zinsausgaben des Sondervermögens aufkommen müssen. Der ITF ist damit ein Beleg dafür, dass kreditfinanzierte Sondervermögen, trotz aller guten Tilgungsvorsätze, zu dauerhaften Zusatzlasten führen können.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der FMS wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)⁴³ als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis

⁴³ Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG) geändert.

(Sicherungsmaßnahmen).⁴⁴ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.⁴⁵

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100 Mrd. Euro.⁴⁶

Der Bund haftet gemäß § 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.⁴⁷

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium⁴⁸ hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

Sicherungsmaßnahmen des FMS bestehen in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS aus, teils nachrangig gemäß einer vereinbarten Haftungskaskade. Der FMS erzielt Einnahmen aus Dividenden und Entgelten für Finanzierungszusagen. Sowohl die Abwicklungsanstalten als auch die Unternehmen, an denen der FMS beteiligt ist, müssen dem Bund die Kosten erstatten, die bei der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur (Finanzagentur) aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Zum Jahresende 2022 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung) und der FMS VV GmbH⁴⁹. Als Abwicklungsanstalt hatte die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) in den Jahren 2009, 2010 und 2012 Teile des Portfolios der ehemaligen WestLB, die heute als Portigon AG firmiert, übernommen. Die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) hatte im Jahr 2010 Teile der Hypo Real Estate-Gruppe übernommen.

⁴⁴ § 2 Absatz 1 StFG.

⁴⁵ § 13 Absatz 1 StFG.

⁴⁶ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS-WM Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10 Mrd. Euro können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

⁴⁷ § 13 Absatz 2 StFG.

⁴⁸ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

⁴⁹ FMS Vermögensverwaltungs-GmbH.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2022 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

Tabelle 1.11

Jahresabschluss des FMS

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen ^b	36 791	5 870	-30 921
Ausgaben ^b	36 791	5 870	-30 921
Vermögen ^b	57 736	63 020	5 284
Schulden ^b	80 555	84 532	3 977
nicht gedeckter Fehlbetrag	22 819	21 512	-1 307
nachrichtlich:			
Erträge ^c	559	1 610	1 051
Aufwendungen ^c	29	303	274
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	530	1 307	777
Bilanzsumme ^d	80 555	84 532	3 977
Finanzanlagen ^e	1 450	2 558	1 108

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens und der Schulden des FMS im Jahr 2021 war durch eine Kreditaufnahme von 25 Mrd. Euro geprägt, die der FMS an die FMS-WM weitergereicht hat.

^c In den Jahren 2021 und 2022 sind die Werte bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 229,5 Mio. Euro sowie 283,8 Mio. Euro.

^d In den Werten sind die sonstigen Ausleihungen in Form von Darlehensforderungen (55 Mrd. Euro (2021) sowie 59,4 Mrd. Euro (2022)) für die Refinanzierung der FMS-WM enthalten.

^e Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung in Höhe von 55 Mrd. Euro (2021) sowie 59,4 Mrd. Euro (2022) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022; Pressemitteilung Nummer 2 der Finanzagentur vom 23. Juni 2023 zum Jahresabschluss 2022 des FMS; Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2022; des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2022.

Das handelsrechtliche Jahresergebnis des FMS ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die Zuschreibungen auf die Beteiligungen an der Commerzbank AG (419,3 Mio. Euro) und der HRE (689 Mio. Euro),
- die Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM in Höhe von 484 Mio. Euro,
- die Zuführung zur Rückstellung für vertragliche Verlustausgleichsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Portigon AG in Höhe von 99 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (203 Mio. Euro).

Als Umsatzerlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens an die EAA an. Die Sonstigen betrieblichen Erträge (1 592,3 Mio. Euro) setzen sich aus den zuvor genannten Positionen zusammen. Zudem wurden Erträge aus Beteiligungen in Höhe von 4,6 Mio. Euro aus der Gewinnausschüttung der HRE ausgewiesen. Weiter ergaben sich Aufwendungen aus der Aufzinsung der Rückstellungen für die Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG in Höhe von 1,0 Mio. Euro.

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2022 wie folgt dar:

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ausstehende Kapitalhilfe FMS	Bilanzwert zum 31.12.2021 ^a	Bilanzwert zum 31.12.2022
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Commerzbank AG	5,1	1,3	1,7
HRE	7,5	0,1	0,8
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	14,6	1,4	2,6

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2022⁵⁰; Bericht über das Geschäftsjahr 2022 des FMS.

Die Beteiligung an der FMS VV GmbH war wie im Vorjahr mit 0,4 Mio. Euro bewertet. Außerhalb der Bilanz sind noch Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA ausgewiesen. Ursprünglich betrug der Gesamthaftungsrahmen 1,0 Mrd. Euro. Die im Geschäftsjahr 2022 für die Ausgleichverpflichtung EAA/Portigon AG gebildete Rückstellung belief sich auf 431,0 Mio. Euro. Die verbliebenen Eventualverbindlichkeiten wurden zum Bilanzstichtag somit auf 569 Mio. Euro reduziert.⁵¹ Die Kreditermächtigung des FMS war zum Jahresende 2022 mit 85,2 Mrd. Euro in Anspruch genommen.⁵²

⁵⁰ https://www.deutsche-finanzagentur.de/fileadmin/user_upload/Finanzmarktstabilisierung/FMS-Massnahmen_de.pdf, Abruf vom 4. Juli 2023.

⁵¹ Lagebericht, S. 5.

⁵² Im Jahresabschluss des FMS zum 31. Dezember 2022 wurde dabei die Kreditermächtigung des FMS in Höhe von 25,8 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung für die Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 59,4 Mrd. Euro genutzt.

Bewertung/Ausblick

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA sind aktuell keine maßgeblichen Anzeichen für eine Belastung des FMS erkennbar.⁵³ Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Die Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung des FMS gegenüber der FMS-WM gründet auf den Verlusterwartungen bis zum Jahr 2060 innerhalb eines stabilen Marktumfeldes. Die FMS-WM hat ein mittelfristiges Zielbild erarbeitet, das auch künftig unter Berücksichtigung aller Risiken im Portfolio die operative Stabilität gewährleisten soll. Seine Umsetzung wird wesentlichen Einfluss auf die weitere Abwicklungstätigkeit und damit die Ergebnisse der FMS-WM haben.

Die Commerzbank AG zahlt im Jahr 2023 für das Geschäftsjahr 2022 eine Dividende (Ausschüttungsquote 30 %). Sie gibt für das Jahr 2023 einen positiven Ausblick und strebt die Erhöhung der Ausschüttungsquote von 30 auf 50 % an. Angenommen wurden bei diesem Ausblick eine milde Rezession und dass es keine weiteren substantiellen Belastungen aus einer Beteiligung geben wird.

Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Jahresüberschüsse vor. Künftige Ausschüttungen werden weiterhin von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen. Für das Jahr 2023 ist geplant, das aufgrund der abgeschlossenen Vergleiche bei den Anlegerklagen nicht mehr zur Deckung möglicher Risiken benötigte Kapital über die FMS VV GmbH an den FMS abzuführen.

Für das Geschäftsjahr 2023 ist – ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte – aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen zunächst von einem negativen Ergebnis des FMS auf Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Möglicherweise sind im Jahr 2023 Wertkorrekturen bei den Beteiligungen sowie Zuführungen zu den Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen erforderlich. Dies hängt maßgeblich von der weiteren Entwicklung des völkerrechtswidrigen russischen Angriffs gegen die Ukraine, der Energiekrise und der weiterhin hohen Inflation sowie den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Bankenbilanzen im Jahr 2023 ab.⁵⁴

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP)

⁵³ Lagebericht, S. 15.

⁵⁴ Lagebericht, S. 15 - 16.

errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands.

Das ERP-Sondervermögen wird vom BMWK verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Investitionsvorhaben durch zinsverbilligte Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Einnahmen des ERP-Sondervermögens von 0,9 Mrd. Euro resultierten überwiegend aus Beteiligungen am Gewinn der KfW (0,4 Mrd. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (0,4 Mrd. Euro). Dem standen Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 0,5 Mrd. Euro führte beim ERP-Sondervermögen zu einer Substanzstärkung.

Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.13 abgebildet.

Tabelle 1.13

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	1 229	902	897	-5	-331
davon:					
• Einnahmen aus Vermögen	680	335	448	113	-232
• Tilgung von Darlehen	505	454	421	-33	-84
• Zinszuschüsse Bundeshaushalt	24	56	26	-30	2
• sonstige Einnahmen	20	57	2	-55	-17
Ausgaben	358	902	415	-487	57
davon:					
• Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	11	56	34	-22	23
• Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	-8	144	63	-81	71
• deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	344	680	299	-381	-45
• sonstige Ausgaben	11	21	19	-2	8
Einnahmeüberschuss	871	-	482	482	-389
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	1 326	-	594	-	-732
Eigenkapital	22 481	-	23 075	-	594

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2021 und 2022.

Im Jahr 2022 leistete das ERP-Sondervermögen Ausgaben von insgesamt 97 Mio. Euro, um Zinsverbilligungen einerseits für neue und andererseits für aus früheren Jahren stammende ERP-Darlehen zu finanzieren. Da in diesen Ausgaben Rückflüsse von 90 Mio. Euro verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen bei 187 Mio. Euro. Des Weiteren sind der Förderleistung Erstattungen für Refinanzierungskosten der KfW Capital und Verwaltungskosten des Europäischen Investitionsfonds sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen von insgesamt 24 Mio. Euro zuzurechnen.⁵⁵ Die im Jahr 2022 erbrachte Förderleistung lag somit bei insgesamt 211 Mio. Euro. Die zu erbringende Förderleistung betrug 390 Mio. Euro.

⁵⁵ Diese Förderleistungen sind in den deutschen und europäischen Fondsfinanzierungen und den sonstigen Ausgaben enthalten.

Nach der vom BMWK für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2022 auf 23,1 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 5,8 Mrd. Euro (34 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁵⁶ von 17,2 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen deutlich überschreitet, hat das BMWK den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erheblich übererfüllt.

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2022 deutlich unter der zu erbringenden Förderleistung von 390 Mio. Euro (- 179 Mio. Euro). Die Förderleistung war bei der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Selbst ohne die vorgeschriebene Berücksichtigung der Preisentwicklung wurde die im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro um 89 Mio. Euro unterschritten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK in den letzten Jahren mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Förderungen deutlich unter den Zielgrößen lagen. In einem zwischenzeitlich mit dem BMWK geführten Gespräch zeigte es sich nunmehr offen gegenüber einer Neufestlegung der Förderleistung. Es gab an, gemeinsam mit der KfW die Weiterentwicklung von Messung und Steuerung der Förderleistung vorangetrieben, jedoch noch nicht abgeschlossen zu haben.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Festlegung neuer Förderzielgrößen, da die bisherige, seit 15 Jahren unveränderte Berechnungsmethode auf die aktuelle Fördersituation nicht mehr sinnvoll anwendbar ist.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde im Zuge der Bahnreform im Januar 1994 errichtet. Heute hat es insbesondere noch die Aufgaben,

- das der DB AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

⁵⁶ Dies ist der Wert des ERP-Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2022.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2022

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2022 sind in Tabelle 1.14 dargestellt.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des BEV

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 462	6 491	6 357	-134	-105
davon:					
• Zuführungen Bundeshaushalt	5 368	5 559	5 352	-207	-16
• Eigene Einnahmen	1 094	932	1 004	72	-90
Ausgaben	6 486	6 491	6 353	-138	-133
davon:					
• Personalausgaben	5 936	5 908	5 818	-90	-118

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022; Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2021 und 2022.

Das BEV leistete im Jahr 2022 Ausgaben von 6,4 Mrd. Euro.⁵⁷ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,0 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,4 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2023 sind hierfür erneut 5,5 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2022⁵⁸ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 547,1 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (243,8 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (8,9 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (281,9 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2022 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 19,2 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (10,5 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,6 Mio. Euro).

⁵⁷ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See enthalten.

⁵⁸ Vgl. S. 109 der Vermögensrechnung.

Der Buchwert des Immobilienbestandes verringerte sich von 249,1 Mio. Euro im Jahr 2021 auf 243,8 Mio. Euro im Jahr 2022. Der Rückgang von 2,1 % resultiert aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von 3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 92,8 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 10 Personen und damit um 1,7 %. Die Zahl der zur DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 14 143 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 87,9 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2022 zahlte das BEV 3,4 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 130 123 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 111 356 Personen und damit um 46,1 % zurück.

Bewertung/Ausblick

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Er hat der Bundesregierung bereits im Jahr 2018 empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten.⁵⁹

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) im Februar 2019 u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der alle Ausgabenbereiche des BEV umfasst und Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Im Dezember 2020 hat er den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

Das BMDV hat in den Jahren 2019 bis 2021 im Wesentlichen nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV berichtet. Die übrigen Bereiche hat es in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt, der dem Bundesrechnungshof seit Ende November 2021 vorliegt. Das BEV beabsichtigte, bis Sommer 2022 eine umfassende Bestandsaufnahme aller aktuell wahrgenommenen Aufgaben zu erstellen. Es wollte zudem eine Prognose erarbeiten, welche Aufgaben es bis Ende 2025 vollständig oder nahezu vollständig abwickeln und welche es längerfristig wahrnehmen will.

⁵⁹ Vgl. Bemerkungen 2018, Nummer 17, Bundestagsdrucksache 19/5500.

Dem Bundesrechnungshof liegen zurzeit weder die angekündigte Bestandsaufnahme noch die Prognose zur Aufgabenentwicklung des BEV vor. Der vom BMDV im Dezember 2022 übersandte Fortschrittsbericht entspricht diesen Anforderungen nicht. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin das BMDV im Dezember 2022 gebeten, die genannten Dokumente vorzulegen oder, falls diese nicht abschließend erstellt sind, einen Sachstandsbericht bis Ende Januar 2023 zu übersenden.

Das BMDV hat im Februar 2023 darüber informiert, dass der vom Bundesrechnungshof angesprochene Bericht inzwischen vorliege. Er thematisiere die drei Fragestellungen „Bestandsaufnahme aktueller Aufgaben“, „Perspektivische Entwicklung bis zum Jahr 2025“ sowie „Vorschläge zur beschleunigten Aufgabenabwicklung“. Das BMDV habe diesen Bericht noch nicht abschließend bewertet. Sobald darüber entschieden sei, werde es den Bericht auch dem Bundesrechnungshof zur Verfügung stellen.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds und WSF Energiekrise

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

WSF infolge der Corona-Krise

Der WSF wurde im Zusammenhang mit der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite per Gesetz im März 2020 eingerichtet. Er ist ein Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung.

Zweck des WSF ist nach § 16 Absatz 1 StFG die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.

In den Jahren 2020 bis 2022 wirkte der WSF nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Das Gesetz sah für den WSF in dieser Zeit folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

- Garantien (§ 21 StFG),
- Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und
- Refinanzierung der Sonderprogramme der KfW (§ 23 StFG).

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen konnte der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen waren temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen. Nach § 23 Absatz 1 StFG konnte der WSF der KfW Darlehen gewähren, um ihr von der Bundesregierung in der Corona-Krise zugewiesenen Sonderprogramme zu refinanzieren. Am 24. Oktober 2022

wurde der § 23 StFG um einen Absatz 2 erweitert. Danach kann der WSF der KfW auch Darlehen gewähren, um die ihr von der Bundesregierung zugewiesenen Geschäfte zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft zu refinanzieren. Dies gilt insbesondere zur Sicherung der Energieversorgung oder zum Erhalt der dazu notwendigen Infrastruktur.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF infolge der Corona-Krise am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Der Deutsche Bundestag verlängerte sie am 16. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2022. Nach den Vorgaben des StFG darf sich der WSF auch nach dem 30. Juni 2022 noch an Unternehmen beteiligen, an denen er aufgrund von Rekapitalisierungen bereits beteiligt ist. Dies muss nach der gesetzlichen Vorgabe allerdings erforderlich sein, um den Anteil seiner Kapitalbeteiligung an den Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abzusichern. Bis zum Ende der Gewährungsphase am 30. Juni 2022 vereinbarte der WSF mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 9,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.15).

Tabelle 1.15

Finanzvolumen und Inanspruchnahme des WSF infolge der Corona-Krise

Stabilisierungsinstrumente des WSF	Verfügungsrahmen	vertraglich vereinbarte Maßnahmen/Stand ausbezahlte KfW-Darlehen
	<i>in Mrd. Euro</i>	
Gewährleistungsermächtigung für Garantien (§ 21 StFG)	100	-
Rekapitalisierungen (§ 22 StFG)	50	9,6
Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme (§ 23 Absatz 1 StFG/Corona-Pandemie)	100	30,4
Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme (§ 23 Absatz 2 StFG/Energiekrise)		19,9
Gesamtvolumen	250	59,9

Quelle: Bericht über das Geschäftsjahr 2022 des WSF.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht für den WSF infolge der Corona-Krise sind gemäß § 1 Absatz 3 Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs aufzustellen und zu prüfen. Die Entwicklung wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen des WSF ist in Tabelle 1.16 abgebildet.

Tabelle 1.16

Jahresabschluss des WSF infolge der Corona-Krise

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	15 217	52 918	37 701
Ausgaben	15 217	52 918	37 701
Vermögen	38 801	53 004	14 203
Schulden	38 723	52 952	14 229
Vermögens-/Schuldensaldo	78	52	-26
nachrichtlich:			
Erträge ^b	433	714	281
Aufwendungen ^b	329	740	411
Jahresfehlbetrag/ Jahresüberschuss	104	-26	-130
Bilanzsumme	38 801	53 004	14 203
Finanzanlagen ^b	36 097	33 346	-2 751

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022; Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 5 vom 11. Juli 2023 – Jahresabschluss 2022 des WSF.

WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise

Im Oktober 2022 richtete der Bund den WSF neu aus. Nach § 16 Absatz 4 StFG dient der WSF nun auch dazu, die Folgen der Energiekrise abzufedern (WSF Energiekrise). Hierfür wurde im StFG in Abschnitt 2 ein Teil 3 „Abfederung der Folgen der Energiekrise“ aufgenommen.

Der WSF Energiekrise ist ein Teil des Sondervermögens WSF und verfügt über ein Finanzvolumen von 200 Mrd. Euro. Anders als der WSF infolge der Corona-Krise wird dieser Teilbereich in einem eigenen Wirtschaftsplan abgebildet. Das BMF nahm im Jahr 2022 Kredite von 200 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise auf. Nicht benötigte Mittel wurden am Jahresende in eine Rücklage überführt. Sie stehen zur Finanzierung von Maßnahmen in nachfolgenden Haushaltsjahren zur Verfügung. Die Kredite sind entsprechend des vom Deutschen Bundestag beschlossenen Tilgungsplans ab dem Jahr 2031 zurückzuführen.

Ausgaben des WSF Energiekrise sind bis Mitte 2024 möglich. Für den neu ausgerichteten WSF Energiekrise sind nach § 26a Absatz 1 StFG nur Ausgaben zulässig für

- die Finanzierung einer Gaspreisbremse,
- die Finanzierung und Zwischenfinanzierung einer Strompreisbremse,

- die Finanzierung von Stützungsmaßnahmen für aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen,
- die Finanzierung für sonstige Brennstoffe (z. B. Heizöl, Pellets, Flüssiggas) sowie
- die Refinanzierung der KfW für Programme und Stützungsmaßnahmen nach Nummer 1 - 4.

Diese Ausgaben können insbesondere Zuschüsse, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Kredite umfassen. Zudem darf der WSF Energiekrise auch Regelungen für Härtefälle finanzieren. Das BMF ist nach § 26b Absatz 1 i. V. m. § 26a Absatz 1 Nummer 5 StFG ermächtigt, für den WSF Energiekrise zum Zwecke der Darlehensgewährung an die KfW zur Refinanzierung von Programmen und Stützungsmaßnahmen Kredite aufzunehmen. Bis Ende Mai 2023 wurden für den WSF Energiekrise solche Kredite nicht aufgenommen.

Aus dem WSF Energiekrise sind für das Jahr 2022 einschließlich der Zinsen für die Kreditaufnahme 30,2 Mrd. Euro abgeflossen (vgl. Tabelle 1.17). Der Rücklage wurden 169,8 Mrd. Euro zugeführt.

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des WSF Energiekrise

	Ist 2022
	<i>in Mrd. Euro^a</i>
Einnahmen	200,0
davon:	
• Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	200,0
Ausgaben	30,2
davon:	
• Finanzierung einer Gaspreisbremse	8,5
• Finanzierung weiterer Stützungsmaßnahmen/Entschädigungszahlungen	0,5
• Bundesbeteiligung im Bereich Gas- und Energieversorgung	20,6
• Zinsen für Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt	0,7

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Für das Jahr 2023 sind im Wirtschaftsplan des WSF Energiekrise Ausgaben (ohne die Zuführung zur Rücklage) von 123 Mrd. Euro veranschlagt.

Bewertung/Ausblick

Mit der Neuausrichtung veränderte sich die Struktur des WSF erheblich.

Die vom WSF infolge der Corona-Krise bis Juni 2022 gewährten Stabilisierungsmaßnahmen waren rückzahlbar. Für alle wesentlichen Ausgaben für die Rekapitalisierung von Unternehmen erwarb der WSF entweder Beteiligungen an Unternehmen oder Forderungen aus Darlehensgewährung. Der WSF bildete insoweit Vermögen. Wenn er seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Erst dann werden die mit den Stabilisierungsmaßnahmen des WSF verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes abschließend sichtbar. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen bei einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen.

Die Maßnahmen des WSF Energiekrise sind hingegen überwiegend nicht rückzahlbar. Der WSF Energiekrise ist somit ein Finanzierungsinstrument für Ausgaben außerhalb des Kernhaushaltes. Die Prognosen der Ausgaben für den WSF Energiekrise sind mit hohen Unsicherheiten behaftet. Daher ist noch nicht absehbar, in welchem Umfang die veranschlagten Mittel, insbesondere für die Strom- und Gaspreisbremse sowie die Härtefallhilfen, benötigt werden.

1.12.6 Klima- und Transformationsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen Energie- und Klimafonds errichtet.⁶⁰ Es wurde im Juli 2022 in Klima- und Transformationsfonds (KTF) umbenannt. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem KTF das übergeordnete und langfristige Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. Der KTF darf nur für zusätzliche Programme im Politikbereich Klima und Energie eingesetzt werden.⁶¹ Als zusätzlich gelten Maßnahmen, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung berücksichtigt sind.⁶² Die Bundesregierung betrachtet den KTF als zentrales Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz, er soll sich auf die Kernaufgabe Treibhausgasminderung fokussieren.⁶³ Im Jahr 2022 bewirtschafteten sieben Ressorts Titel des KTF.

Zur Finanzierung fließen dem KTF jeweils der weit überwiegende Anteil der Erlöse aus der Versteigerung von Verschmutzungsrechten⁶⁴ zu. Außerdem kann der KTF jährliche

⁶⁰ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) geändert worden ist.

⁶¹ Vgl. § 2 Klima- und Transformationsgesetz (KTFG).

⁶² Vgl. Aufstellungsgrundschriften zum KTF 2022.

⁶³ Klimaschutzprogramm 2030, Nummer 2.3, S. 15.

⁶⁴ Hierbei handelt es sich um die Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Europäischer Emissionshandel) sowie die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz.

Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁶⁵ Bei diesen Rücklagen handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre, die ohne eine Anrechnung auf die Schuldenregel über Kredite finanziert werden können (vgl. Nummer 1.4.4).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Auch im Jahr 2022 hat sich das Fondsvolumen nicht signifikant verringert. Am Ende des Jahres belief es sich auf 104,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 106,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung des KTF ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des KTF

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	106 456	106 820	104 454	-2 366	-2 002
davon:					
• Erlöse aus der Versteigerung von CO ₂ -Zertifikaten	5 286	6 893	6 789	-104	1 503
• Erlöse Emissionshandelssystem zur CO ₂ -Bepreisung	7 184	8 670	6 389	-2 281	-795
• Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	62 479	5 846	5 846	-	-56 633
• Entnahme aus der Rücklage	31 500	85 410	85 410	-	53 910
• Sonstige Einnahmen	7	-	20	20	13
Ausgaben	106 456	106 820	104 454	-2 366	-2 002
davon:					
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	13 380	8 716	2 665	-6 051	-10 715
• Investitionen	7 666	19 215	11 038	-8 177	3 372
• Zuführung an die Rücklage	85 410	78 888	90 751	11 862	5 341
• Globale Minderausgabe	-	-	-	-	-

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; KTF-Jahresrechnung 2021.

⁶⁵ § 5 EKF-Gesetz.

Die Einnahmen von 104,5 Mrd. Euro bestanden im Wesentlichen aus der Entnahme aus der Rücklage (85,4 Mrd. Euro), der Bundeszuweisung (5,8 Mrd. Euro) sowie Erlösen aus dem Europäischen Emissionshandel und aus der nationalen CO₂-Bepreisung. Während die Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel mit 6,8 Mrd. Euro weitgehend dem Soll entsprachen, lagen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung mit 6,4 Mrd. Euro etwa 26 % unter dem Soll. Die Bundesregierung führt die Mindereinnahmen von 2,3 Mrd. Euro auf den Beschluss des Gesetzgebers zurück, die ursprünglich für das Jahr 2023 vorgesehene CO₂-Preissteigerung auf 35 Euro je Zertifikat auf das Jahr 2024 zu verschieben. Sie geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass einige Unternehmen den ursprünglich für das Jahr 2022 vorgesehenen Erwerb von Zertifikaten in das Jahr 2023 verschoben haben.

Die Ausgaben von 104,5 Mrd. Euro bestanden im Wesentlichen aus der Zuführung an die Rücklage (90,8 Mrd. Euro), den Investitionsausgaben (11,0 Mrd. Euro) sowie den Zuweisungen/Zuschüssen (2,7 Mrd. Euro). Die Zuschüsse dienten überwiegend der Ausgleichszahlung an stromintensive Unternehmen (0,8 Mrd. Euro) und für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität (0,3 Mrd. Euro). Von den Investitionsausgaben entfielen 6,5 Mrd. Euro auf die Bundesförderung für effiziente Gebäude und 3,5 Mrd. Euro auf Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge (den sog. Umweltbonus).

Wie in den vergangenen Jahren blieben auch im Jahr 2022 die Ausgaben und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen bei den Fördermaßnahmen teilweise erheblich unter dem Soll. Die Ressorts begründeten den geringen Mittelabfluss mit administrativen Verzögerungen sowie mit den Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Die Minderausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (-6,1 Mrd. Euro) und bei den Investitionen (-8,2 Mrd. Euro) trugen mit dazu bei, dass die Rücklage auf 90,7 Mrd. Euro angewachsen ist. Sie lag damit um 11,9 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert und stieg gegenüber dem Vorjahr um mehr als 5,3 Mrd. Euro an.

Bewertung/Ausblick

Auch im Jahr 2022 waren bei vielen Ausgabetiteln erhebliche Soll-Unterschreitungen festzustellen, die daran zweifeln lassen, dass die Veranschlagung bedarfsgerecht war. Nach Angaben mehrerer bewirtschaftender Ressorts habe bei einzelnen Titeln wegen des hohen Zeitbedarfs für die Einführung neuer Förderrichtlinien oder aufgrund eines Klärungsbedarfes förderrechtlicher Aspekte mit der Europäischen Kommission realistischerweise noch nicht mit Mittelabflüssen gerechnet werden können. Die Argumentation wiederholt sich jedoch nun bereits seit Jahren und wirft die Frage auf, weshalb die bewirtschaftenden Ressorts die bekannt langen Verfahrensdauern nicht realistisch einschätzen. Bewusste Überveranschlagungen allein vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen sind mit wesentlichen Haushaltsgrundsätzen unvereinbar und zu unterlassen.

Der Bundesrechnungshof hat im Übrigen bereits in den Vorjahren beanstandet, dass der KTF erhebliche Bundeszuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt erhalten hatte, obwohl dies zur Finanzierung der geplanten Ausgaben nicht erforderlich gewesen wäre. Auch hierin sah er einen Verstoß gegen wesentliche Haushaltsgrundsätze.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁶⁶ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert.⁶⁷ Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015. Das KInvFErrG wurde zuletzt im September 2021⁶⁸, das KInvFG zuletzt im Dezember 2022⁶⁹ geändert. Das KInvFG gliedert sich in Regelungen zur Förderung der Infrastruktur finanzschwacher Kommunen und solchen zur Sanierung von Schulen. Für das Infrastrukturprogramm⁷⁰ endet der Förderzeitraum mit Ablauf des Jahres 2024 und für das Schulsanierungsprogramm⁷¹ mit Ablauf des Jahres 2026. Geförderte Maßnahmen müssen grundsätzlich innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen sein. Dies gilt nicht für Maßnahmen, die aufgrund von durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 unmittelbar verursachten Schäden, die nicht innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen werden können. In diesen Fällen müssen die Bundesmittel nicht zurückgezahlt werden.

Der Bund stattete den KInvF mit Ausgabebewilligungen in Höhe von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro ist je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die bewilligten Ausgaben wurden in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an den KInvF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später im Zeitpunkt des Mittelabrufs durch die Länder.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.19 abgebildet.

⁶⁶ KInvFErrG vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974 f).

⁶⁷ KInvFG vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 975 ff).

⁶⁸ Artikel 3 und 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147, 4148 f).

⁶⁹ Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2142, 2145).

⁷⁰ Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁷¹ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

Tabelle 1.19

Haushaltsrechnung des KInvF

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	3 861	2 847	-1 013
davon:			
• Entnahme aus der Rücklage	3 861	2 847	-1 013
Ausgaben	3 861	2 847	-1 013
davon:			
• Infrastrukturprogramm	492	259	-233
• Schulsanierungsprogramm	522	480	-42
• Zuführung an die Rücklage	2 847	2 109	-738

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022.

Der Mittelabruf der Länder unterschritt – vor allem beim Infrastrukturprogramm – im Haushaltsjahr 2022 deutlich die Planungen. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 2 108,9 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind 30,1 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2022 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Der KInvF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und wiederholt geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalinfrastrukturfonds)

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.⁷² Mit ihm werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabit-netzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum,
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus,⁷³
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („DigitalPakt Schule“).

Der Digitalinfrastrukturfonds wurde im Jahr 2018 mit einer steuerfinanzierten Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).⁷⁴ Ihm fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden.⁷⁵ Das Auktionsergebnis belief sich auf 6,5 Mrd. Euro. Außerdem stellt der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds bis zum Jahr 2025 weitere 5 Mrd. Euro zum Ausbau des Mobilfunknetzes in den Bereichen zur Verfügung, in denen den Mobilfunkbetreibern keine Ausbauverpflichtung obliegt.⁷⁶ Insgesamt verfügt der Digitalinfrastrukturfonds über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 15,4 Mrd. Euro.⁷⁷

Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁷⁸ Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG kann der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.20 abgebildet.

⁷² Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2525).

⁷³ In § 2 DIFG eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683).

⁷⁴ Vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

⁷⁵ Vgl. § 4 Absatz 1 DIFG.

⁷⁶ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; vgl. § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁷⁷ Das Budget erhöhte sich im Jahr 2020 von 13,9 Mrd. um weitere 1,5 Mrd. auf 15,4 Mrd. Euro durch Verstärkungsmittel aus dem Bundeshaushalt für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (digitale Endgeräte an Schulen).

⁷⁸ Vgl. § 5 DIFG.

Tabelle 1.20

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	5 125	7 399	7 400	1	2 275
davon:					
• Frequenzerlöse	519	518	519	1	0
• Zuführung aus dem Bundeshaushalt	571	2 628	2 628	-	2 057
• Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 944	2 173	2 173	-	229
• Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 092	2 080	2 080	-	-12
Ausgaben	5 125	7 399	7 400	1	2 275
davon:					
• Mobilfunkausbau	4	115	5	-110	1
• Gigabitnetzausbau	129	496	272	-224	143
• Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	738	2.783	749	-2 034	11
• Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	2 173	1 925	2 260	335	87
• Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 080	2 080	4 113	2 033	2 033
nachrichtlich:					
Rücklagenbildung	4 253	4 005	6 374	2 368	2 121
Zweckausgaben	872	3 394	1 026	-2 369	154

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Der geplante erhebliche Ausgabenanstieg wurde nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr von 872 Mio. auf 1 026 Mio. Euro an. Sie blieben aber wiederholt deutlich hinter dem Soll zurück. Dementsprechend wuchsen die Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds auf 6 374 Mio. Euro. Damit überschritten sie den Vorjahreswert um 50 % und den Soll-Wert sogar um knapp 60 %.

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Etatreife der Mittelzuweisungen. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt war nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastruktur-

fonds im Haushaltsjahr 2022 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen mehr als hinreichend gedeckt waren. Statt – wie beabsichtigt – die Rücklagen des Fonds herunterzufahren, ist tatsächlich das Gegenteil bewirkt worden.

Die Zuweisungen an den Digitalinfrastrukturfonds werden als tatsächliche Ausgabe im Bundeshaushalt 2022 gebucht, obwohl die Mittel kassenmäßig erst Jahre später abfließen werden. Mit der im Jahr 2022 geänderten Buchungssystematik werden die Zuweisungen bereits im Jahr der Zuführung an das Sondervermögen Digitalinfrastrukturfonds bei der zulässigen Kreditaufnahme nach der Schuldenregel erfasst. Damit gelten auch hier die in Nummer 1.12 geäußerten Vorbehalte gegen unechte Sondervermögen.

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ soll im Jahr 2024 aufgelöst und die Programmaufgaben sollen künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.⁷⁹ Mit der Auflösung des Sondervermögens Digitalinfrastrukturfonds käme das BMF grundsätzlich einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Sollte es allerdings die darin als „Rücklage“ geparkten Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Ausgaben des Bundeshaushalts weiter nutzen wollen, würden auch hierfür die unter Nummer 1.3.4 und Nummer 1.12 ausgeführten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Einhaltung wesentlicher Haushaltsgrundsätze gelten.

1.12.9 Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde am 15. September 2021 errichtet. Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen. Diese Katastrophe richtete an der Infrastruktur des Bundes sowie in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe an. Nach aktuellen Schätzungen liegen die Schäden bei 33,1 Mrd. Euro. Die endgültige Schadensermittlung ist bislang nicht abgeschlossen.

Der Bund will für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Bei seiner Errichtung im September 2021 hat er es zunächst mit Haushaltsmitteln von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Weitere Mittel werden bei Bedarf zugeführt.

Von den bereits zugeführten 16 Mrd. Euro sind 2 Mrd. Euro ausschließlich für den Wiederaufbau der Infrastruktur des Bundes vorgesehen. Diese 2 Mrd. Euro trägt der Bund vollständig. Die restlichen 14 Mrd. Euro werden vollständig vom Bund vorfinanziert. Allerdings beteiligen sich alle Bundesländer mit insgesamt 7 Mrd. Euro. Sie verzichten hierzu bis zum

⁷⁹ Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 i. V. m. Regierungsentwurf für ein Haushaltsfinanzierungsgesetz.

Jahr 2050 auf Anteile an der Umsatzsteuer (Teilverzicht) in Höhe von jährlich 233,3 Mio. Euro.

Die Liquidität des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ wird vom Bund sichergestellt. Jede weitere Zuführung durch den Bund kann auf Grundlage des Haushaltsgesetzes stattfinden. Bei weiteren Zuführungen müssen sich der Bund und die Länder erneut über die Refinanzierung des hälftigen Länderanteils verständigen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.21 abgebildet.

Tabelle 1.21

Haushaltsrechnung des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro^a</i>			
Einnahmen	16 000	15 612	15 612	-
davon:				
• Zuführung aus Bundeshaushalt	16 000	-	-	-
• Entnahme aus Rücklagen	-	15 612	15 612	-
Ausgaben	16 000	15 612	15 612	-
davon:				
• Infrastruktur des Bundes	127	1 873	257	-1 616
• Zuführung an Rücklage für Infrastruktur des Bundes	1 873	-	1 616	1 616
• Länderprogramme	261	13 739	1 315	-12 424
• Zuführung an Rücklage für Länderprogramme	13 739	-	12 424	12 424

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Im Jahr 2022 sind aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ 1 571 Mio. Euro abgeflossen. Damit blieb der Mittelabfluss um 14 Mrd. Euro hinter den Planungen zurück. In den Ausgaben für die Länderprogramme ist als größter Einzelposten mit 633,9 Mio. Euro die Wiederaufbauhilfe für Privathaushalte und Wohnungsunternehmen enthalten.

Bewertung/Ausblick

Bisher ist lediglich ein geringer Teil der bereitgestellten Mittel (insgesamt knapp 2 Mrd. Euro) aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ abgeflossen. Die Frist für die Antragstellung für Wiederaufbauhilfen ist um drei Jahre bis zum 30. Juni 2026 verlängert worden. Offenbar rechnet der Bund damit, dass sich der Wiederaufbau um weitere drei Jahre verzögert und damit mindestens fünf Jahre beansprucht. Die Frage, wie der Mittelabfluss und der Wiederaufbau beschleunigt werden könnten, sollte für den Bund mehr Gewicht bekommen.

1.12.10 Sondervermögen Bundeswehr

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen Bundeswehr im Juli 2022 mit Inkrafttreten einer Grundgesetzänderung⁸⁰ und des Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetzes⁸¹ errichtet. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Mittel des Sondervermögens Bundeswehr sollen der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, insbesondere komplexer überjähriger Vorhaben, dienen.

Das Sondervermögen Bundeswehr ist vollständig kreditfinanziert. Das BMF ist ermächtigt, Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen, um die Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr zu decken. Die Kreditermächtigung ist durch die Grundgesetzänderung von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Kosten der Kredite hat das Sondervermögen Bundeswehr zu tragen.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Das Sondervermögen gilt am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen von 100 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft wurde. Verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens Bundeswehr werden in die allgemeine Bundesschuld integriert. Nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens ab dem 1. Januar 2031, sind die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

⁸⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (BGBl. I S. 968) und Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff).

⁸¹ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.22 dargestellt.

Tabelle 1.22

Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr

	2022 Soll	2022 Ist	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro</i>		
Einnahmen	90,0	-	-90,0
Ausgaben	90,0	-	-90,0
davon			
• Zinsen	-	-	-
• Wehrtechnische Forschung und Technologie	5,0	-	-5,0
• Militärische Beschaffungen	85,0	-	-85,0
Verpflichtungsermächtigungen	81 910,0	8 291,6	-73 618,4

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Die Bundesregierung nahm für das Sondervermögen Bundeswehr im Jahr 2022 keine Kredite auf. Ausgaben aus dem Sondervermögen Bundeswehr leistete sie folglich nicht. Von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nahm sie lediglich 10 % in Anspruch. Die damit eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die Jahre 2023 bis 2031.

Bewertung/Ausblick

Hintergrund der geringen Inanspruchnahme des Sondervermögens Bundeswehr im Jahr 2022 war, dass es erst Mitte des Jahres 2022 errichtet wurde. Die für bedeutsame Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr bereits eingegangenen Verpflichtungen werden erst in den Folgejahren zu Ausgaben führen. Insgesamt bleibt abzuwarten, wie schnell und wirksam es der Bundesregierung gelingen wird, das Sondervermögen Bundeswehr zum vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu verwenden.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

2 EU-Zahlungen aus dem Wiederaufbaufonds an den Bund in Milliardenhöhe gefährdet

(Kapitel 6002 Titel 272 02)

Zusammenfassung

Der Bund kann die EU-Mittel aus dem Wiederaufbaufonds nur abrufen, wenn die staatlichen Stellen in Deutschland ihre Maßnahmen erfolgreich umsetzen. Die Bundesregierung hat versäumt, die verantwortlichen Stellen hierfür stärker in die Pflicht zu nehmen. In der Folge drohen Mindereinnahmen in Milliardenhöhe.

Die Europäische Union zahlt die 750 Mrd. Euro aus dem Wiederaufbaufonds größtenteils leistungsbasiert aus (leistungsbasierte Budgetierung). Die Mitgliedstaaten erhalten die EU-Mittel erst dann, wenn sie ihre Maßnahmen erfolgreich umgesetzt haben. Dafür müssen sie vorab festgelegte Meilensteine und Ziele erreichen.

Deutschland kann aus dem Wiederaufbaufonds bis zu 28 Mrd. Euro erhalten. Der Bund finanziert diese Mittel vor und gibt das Geld bereits seit dem Jahr 2020 aus. Wenn die staatlichen Stellen in Deutschland ihre Meilensteine und Ziele verfehlen, kann der Bund seine Ausgaben nicht vollständig aus EU-Mitteln refinanzieren. Die Mindereinnahmen treffen dabei den gesamten Bundeshaushalt. Sie wirken sich nicht unmittelbar auf die Ressorts aus, die dies zu verantworten haben. Dadurch fehlt in den Ressorts der finanzielle Anreiz, die Meilensteine und Ziele zu erreichen.

Das Ziel der Europäischen Union, mit einer leistungsbasierten Budgetierung darauf hinzuwirken, dass Maßnahmen erfolgreich umgesetzt werden, wird so nicht erreicht. Im Gegenteil: Weil die Bundesregierung darauf verzichtet hat, die für die Maßnahmen verantwortlichen Ressorts, auch finanziell in die Verantwortung zu nehmen, riskiert sie erhebliche Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt.

Die Bundesregierung sollte den Anreizmechanismus der leistungsbasierten Budgetierung in den Bundeshaushalt übertragen. Hierzu könnte sie z. B. für die Maßnahmen Haushaltssperren einrichten und die Mittel schrittweise freigeben. Mit Blick auf das erhebliche Mittelvolumen sollte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Haushaltsgesetzgeber zudem regelmäßig darüber unterrichten, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und welche Haushaltsrisiken sich daraus ergeben.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Europäische Union knüpft die Zahlung von EU-Mitteln verstärkt an Erfolgsfaktoren

Der EU-Gesetzgeber möchte die Finanzierung von Maßnahmen in den Mitgliedstaaten aus EU-Mitteln verstärkt leistungsbasiert ausgestalten. Bei der sogenannten leistungsbasierten Budgetierung zahlt die Europäische Union ihre Mittel erfolgsabhängig aus. Zahlungen an einen Mitgliedstaat hängen also nicht mehr allein davon ab, ob er Ausgaben getätigt hat. Stattdessen knüpft die Europäische Union Zahlungen etwa daran, ob ein Mitgliedstaat vorab vereinbarte Meilensteine und Ziele erreicht. Dies soll in den Mitgliedstaaten den Anreiz erhöhen, die geplanten Maßnahmen erfolgreich umzusetzen und die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. Die EU-Mittel refinanzieren dabei nationale Mittel, mit denen die Mitgliedstaaten in Vorleistung getreten sind.

Ausweislich der einschlägigen EU-Verordnung bezeichnen Meilensteine qualitative Ergebnisse, wie etwa den Erlass einer Vorschrift oder die Veröffentlichung einer Ausschreibung. Ziele stehen hingegen für quantitative, mess- bzw. zählbare Ergebnisse, z. B. für die Anzahl der installierten Ladesäulen oder der Anschlüsse an das Breitbandnetz.

Ein Merkmal der leistungsbasierten Budgetierung ist, dass die tatsächliche Höhe der Refinanzierung erst im Nachhinein ermittelt wird. Dem gegenüber legt der Bundeshaushalt die verfügbaren Mittel für die jeweiligen Einzelpläne zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres fest. Damit stehen diese Mittel auch der Höhe nach fest, und zwar unabhängig davon, ob die Maßnahmen später erfolgreich umgesetzt werden.

Bis Ende 2026 zahlt die Europäische Union einen wesentlichen Anteil ihrer Mittel über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) leistungsbasiert aus. Die ARF ist das Kernstück des Wiederaufbaufonds. Der Wiederaufbaufonds ist ein Konjunkturpaket der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten richteten den Fonds als Reaktion auf die Corona-Pandemie ein. Mit ihm möchte die Europäische Union die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie abmildern. Der Fonds hat ein Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro. Mehr als 90 % dieser Mittel fließen in die ARF. Seit dem Jahr 2019 kann die Europäische Union auch Zahlungen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen knüpfen. Zudem hat die Europäische Union die leistungsbasierte Budgetierung für weitere neue EU-Instrumente wie REPowerEU und den Klima-Sozialfonds vorgeschlagen.

Umsetzung der leistungsbasierten Budgetierung im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan

Deutschland kann insgesamt bis zu 28 Mrd. Euro aus der ARF erhalten. Grundlage für den Abruf dieser Mittel ist der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan (DARP). Darin hat die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission dargelegt, welche Maßnahmen sie aus den

EU-Mitteln finanzieren will. Hierzu zählen beispielsweise die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sowie eine Innovationsprämie für die CO₂-Gebäudesanierung. Die Bundesregierung hat die Maßnahmen des DARF mit insgesamt 129 Meilensteinen und Zielen unterlegt.

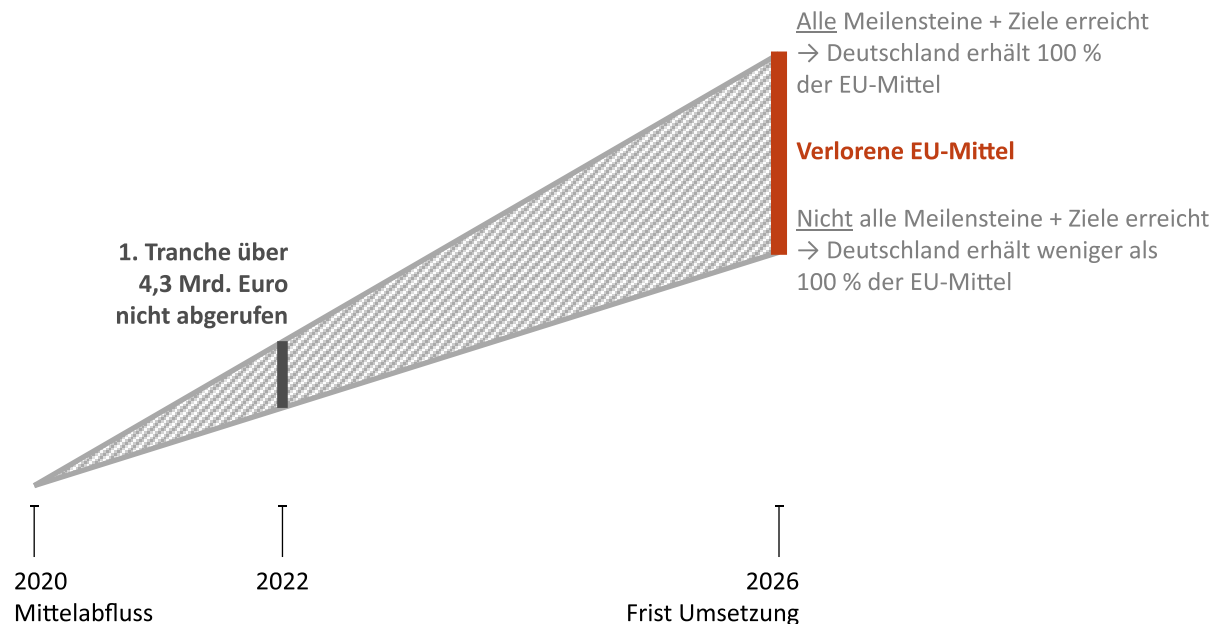
Seit dem Jahr 2021 setzen Bund und Länder den DARF um. Der Bund erhielt dafür vorab 2,25 Mrd. Euro. Diese Zahlung war nicht an Meilensteine und Ziele geknüpft. Die Bundesregierung beabsichtigte, die restlichen 25,75 Mrd. Euro in fünf Zahlungsstrichen zu beantragen. Damit die EU-Kommission eine Zahlungsstriche in Gänze auszahlt, müssen die staatlichen Stellen die hierfür im DARF vorgesehenen Meilensteine und Ziele vollständig erreichen. Sobald auch nur ein Meilenstein oder ein Ziel verfehlt wird, kann die EU-Kommission einen Teil der Mittel einbehalten. Die Bundesregierung muss die Meilensteine und Ziele bis spätestens Ende August 2026 erreichen. Andernfalls verfallen für Deutschland vorgesehene EU-Mittel.

Die für Juni 2022 geplante erste Zahlungsstriche von rund 4 Mrd. Euro beantragte die Bundesregierung nicht. Die staatlichen Stellen hatten mehrere Meilensteine und Ziele verfehlt. In der Folge hätte die EU-Kommission bei einem Zahlungsantrag wahrscheinlich nur einen Teil der Mittel ausgezahlt. Die Bundesregierung entschied daher, den DARF zu überarbeiten. Sie entfernte oder änderte Meilensteine und Ziele, die sie nicht mehr erreichen konnte. Für diese Planänderung war ein einvernehmlicher Beschluss des Europäischen Rates notwendig. Nach der Beschlussfassung stellte die Bundesregierung im September 2023 den ersten Zahlungsantrag.

Abbildung 2.1

Bund könnte EU-Mittel für den DARP verlieren

Die staatlichen Stellen in Deutschland müssen alle Meilensteine und Ziele des DARP bis Ende August 2026 erreichen. Nur dann fließen die EU-Mittel von 28 Mrd. Euro dem Bund vollständig zu. Die Umsetzung des DARP verzögert sich. Deswegen hat der Bund die für das Jahr 2022 vorgesehene Zahlungstranche nicht wie geplant abgerufen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF; Rat der Europäischen Union.

Für die Umsetzung einer Maßnahme ist auf Bundesebene das Fachressort zuständig, in dessen Geschäftsbereich die Maßnahme fällt (Ressortprinzip), auf Länderebene das für die Maßnahme verantwortliche Land. Der DARP besteht weit überwiegend aus Maßnahmen, die die Bundesregierung bereits im Juni 2020 für ihr sogenanntes Corona-Konjunkturpaket beschlossen hat. Diese Maßnahmen setzen staatliche Stellen in Deutschland seit dem Jahr 2020 um.

Die Haushaltsmittel für die Maßnahmen, auch für die der Länder, sind in den Ressort-Einzelplänen veranschlagt. Das Geld geben die Ressorts bereits seit dem Jahr 2020 aus. Diese Mittel soll die ARF im Nachhinein refinanzieren. Zahlungen aus der ARF fließen dabei dem Bund als Ganzes zu. Damit treffen etwaige Mindereinnahmen den gesamten Bundeshaushalt. Sie wirken sich nicht unmittelbar auf die Einzelpläne derjenigen Ressorts aus, die diese Mindereinnahmen zu verantworten haben, weil sie Meilensteine und Ziele verfehlt haben.

Das BMF ist dafür verantwortlich, die ordnungsgemäße Umsetzung des DARP zu kontrollieren und zu koordinieren. Hierzu soll es u. a.

- Fortschritte bei Meilensteinen und Zielen überwachen,
- Zahlungsanträge bei der EU-Kommission stellen sowie
- Fehlentwicklungen identifizieren und abstellen.

Das BMF unterrichtet den Deutschen Bundestag nicht darüber, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und welche Haushaltsrisiken sich daraus ergeben.

2.2 Würdigung

Die derzeitige Ausgestaltung des DARP birgt erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt. Denn die Ressorts erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt unabhängig davon, ob sie ihre Maßnahmen erfolgreich umsetzen und die beabsichtigten Wirkungen erzielen. Sie haben daher keinen finanziellen Anreiz, Meilensteine und Ziele zu erreichen. Bleibt eine erfolgsabhängige Refinanzierung der nationalen Mittel durch die Europäische Union aus, so geht dies zu Lasten des gesamten Bundeshaushalts.

Der wesentliche Vorteil einer leistungsorientierten Budgetierung liegt darin, dass sie Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenführt. Das heißt: Die Stellen, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sind, müssen auch die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen. So kann die leistungsorientierte Budgetierung für einen starken finanziellen Anreiz sorgen, Maßnahmen erfolgreich umzusetzen. Aktuell schöpft die Bundesregierung diesen Vorteil nicht aus. Im Gegenteil: Die Ressorts können das finanzielle Risiko vollständig auf den Gesamthaushalt abwälzen. Damit fehlt ein starker Anreiz, Maßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Es zeichnet sich ab, dass die leistungsorientierte Budgetierung in der Europäischen Union an Bedeutung gewinnt. Daher sollte die Bundesregierung den Wirkmechanismus dieses neuen Instruments in den Bundeshaushalt integrieren. Hierzu sollten die Zahlungsströme aus dem Bundeshaushalt an die Ressorts und von der Europäischen Union an den Bundeshaushalt harmonisiert werden. Am Beispiel des DARP heißt das: Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an die Ressorts sollten so weit wie möglich vom Erfolg der Maßnahmen des DARP abhängen. Hierfür bietet sich etwa die Einrichtung von Haushaltssperren und die schrittweise Freigabe von Mitteln an, wenn die staatlichen Stellen geeignete Zwischenziele erreicht haben. Diese Zwischenziele sollten soweit wie möglich an die mit der Europäischen Union vereinbarten Meilensteine und Ziele angelehnt sein.

Das BMF sollte den Haushaltsgesetzgeber zudem regelmäßig über den Stand der Umsetzung des DARP informieren. Es sollte darstellen, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und welche Risiken sich daraus für den Bundeshaushalt ergeben. Dabei sollte es auch darlegen, welche Ressorts Meilensteine und Ziele verfehlt haben und hierdurch Mindereinnahmen aus der ARF verursacht haben. Der Haushaltsgesetzgeber könnte diese Informationen dazu nutzen, um im Folgejahr Mittel in den Einzelplänen der verantwortlichen Ressorts zu kürzen.

2.3 Stellungnahme

Das BMF hat das Vorliegen eines Haushaltsrisikos nicht bestritten. Es hat jedoch mitgeteilt, dass eine Harmonisierung der Zahlungsströme systembedingt nicht möglich sei. Da die ARF ein leistungsbasiertes Instrument sei, müssten die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung ihrer Maßnahmen auch finanziell in Vorleistung treten. Eine Refinanzierung durch ARF-Mittel erfolge erst, wenn Meilensteine und Ziele nachweislich erreicht worden seien. Das Haushaltsrisiko würde zudem durch eine solche Harmonisierung zwar breiter über die Bundesregierung verteilt, jedoch insgesamt nicht kleiner. Es bestünde sogar das Risiko, durch Haushaltssperren die Umsetzung der Maßnahmen zu verlangsamen und auch dadurch das Erreichen der Meilensteine und Ziele zu gefährden.

Das BMF hat zudem erklärt, dass es eine regelmäßige Unterrichtung des Haushaltsgesetzgebers zum Stand der Umsetzung des DARP sowie über etwaige Risiken für den Bundeshaushalt für nicht sachdienlich halte. Denn die Bundesregierung habe bewusst nicht vorgesehen, diese EU-Mittel dezentral in den jeweiligen Ressort-Einzelplänen zu vereinnahmen. Damit sei auch verbunden, dass ausbleibende EU-Mittel nicht unmittelbar einen finanziellen Druck bei den Ressorts auslösen. Das BMF halte es daher auch für nicht angezeigt, eine solche – nicht beabsichtigte – „dezentrale Vollzugswirkung“ im parlamentarischen Verfahren nachzuvollziehen.

Das BMF hat stattdessen vorgeschlagen, das nächste Haushaltsaufstellungsverfahren zu nutzen, um die besondere Verantwortung der Ressorts für die Umsetzung des DARP einzufordern. Sollte dennoch eine parlamentarische Erörterung angestrebt werden, könne dies in den Haushaltsberatungen für den jeweiligen Einzelplan erfolgen.

2.4 Abschließende Würdigung

Das BMF betont zu Recht die Besonderheiten der ARF als leistungsbasiertes Instrument. Sinn und Zweck eines solchen Instruments ist, die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zu fördern. Das kann dieses Instrument aber nur erfüllen, wenn die verantwortlichen Stellen einen starken Anreiz haben, „ihre“ Maßnahmen erfolgreich umzusetzen. Dazu muss sichergestellt sein, dass diese Stellen die hierfür erforderlichen Mittel auch tatsächlich leistungsbasiert erhalten. Aufgaben- und Finanzverantwortung müssen also zusammengeführt werden. Das heißt: Stellen, die für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen verantwortlich sind, müssen auch die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen. Das ist beim DARP bisher nicht gegeben.

Anders als das BMF erwartet der Bundesrechnungshof, dass sich die Risiken für den Bundeshaushalt verringern, wenn Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammengeführt werden. Denn durch geeignete Zwischenziele, an die Mittelfreigaben geknüpft sind, hätten die Ressorts einen Anreiz, ihre Maßnahmen zügig und erfolgreich umzusetzen. Dies setzt voraus, dass sie fortlaufend nachhalten, wie sich die Maßnahmen entwickeln, um bei Fehlentwicklungen rechtzeitig gegenzusteuern.

Richtigerweise weist das BMF darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei der leistungsbasierten Budgetierung systembedingt in Vorleistung treten müssen. Das bedeutet aber auch, dass die Europäische Union den Mitgliedstaaten nach erfolgreicher Umsetzung der Maßnahmen EU-Mittel zuweist, über die sie de facto „frei“ verfügen können. Denn die Maßnahmen wurden bereits vollständig national finanziert. Eine solche Refinanzierung aus EU-Mitteln entlastet also den Bundeshaushalt insgesamt und schafft damit zusätzliche finanzielle Spielräume für die Ressorts. Die Bundesregierung sollte daher ein besonderes Interesse daran haben, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, um diese EU-Mittel vollständig abzurufen.

Angesichts eines Mittelvolumens von insgesamt 28 Mrd. Euro sollte das BMF den Haushaltsgesetzgeber jährlich über den Stand der Umsetzung des DARF unterrichten. Dabei sollte es darstellen, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und die Haushaltsrisiken umfassend beschreiben. Damit würde das BMF nicht nur die Transparenz erhöhen, sondern käme auch seiner Rechenschaftspflicht gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber nach. Auf dieser Grundlage kann der Haushaltsgesetzgeber entscheiden, ob und inwieweit die verantwortlichen Ressorts ausbleibende EU-Zahlungen aus ihren Einzelplänen kompensieren müssen.

3 Corona-Krise ohne Lerneffekt: Keine angemessene Länderbeteiligung bei Wirtschaftshilfen des Bundes

(Kapitel 6002 Titel 683 02)

Zusammenfassung

Der Bund hat die Corona-Unternehmenshilfen nahezu allein finanziert. In der jetzigen Energiekrise hat er es erneut versäumt, die Länder angemessen an den Wirtschaftshilfen zu beteiligen.

Der Bund reagierte auf die Corona-Krise mit mehreren Hilfsprogrammen zugunsten der Wirtschaft. Diese Corona-Unternehmenshilfen von über 78 Mrd. Euro wurden annähernd vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Obwohl die Wirtschaftsförderung regelmäßig in der Zuständigkeit der Länder liegt, hat der Bund die Länder faktisch aus der Finanzierungsverantwortung entlassen. Lediglich an den Härtefallhilfen – dem kleinsten Programm der Corona-Unternehmenshilfen – beteiligten sich die Länder mit 159 Mio. Euro zur Hälfte. Mit einer stärkeren Länderbeteiligung hätte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) Ausgaben von bis zu 32,5 Mrd. Euro vermeiden können.

Künftig muss der Bund die Länder bei krisenbedingten Unternehmenshilfen angemessen an der Finanzierung beteiligen. Hierzu sollte er mit den Ländern schnellstmöglich zu Beginn einer Krise verhandeln, wie die Finanzierung verteilt wird und nach welchen Kriterien Bund und Länder die Hilfen ausreichen. Angesichts der angespannten Finanzsituation des Bundes ist eine angemessene Finanzierungsbeteiligung der Länder unabdingbar.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund reagierte auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise mit mehreren Unternehmenshilfen. Damit wollte er die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen sichern:

- Die **Soforthilfe** gewährte Unternehmen eine Einmalzahlung für drei Monate und war das erste Programm, das der Bund Ende März 2020 auflegte.
- Die **Überbrückungshilfen** erstatteten einen Anteil der Fixkosten eines Unternehmens. Der Bund passte die Überbrückungshilfen mehrmals leicht an, sodass sie aus den Phasen I, II, III, III Plus und IV bestanden. Der gesamte Förderzeitraum der Überbrückungshilfen I bis IV lief von Juni 2020 bis Juni 2022.
- Die **Neustarthilfe** konnten Soloselbstständige und kleine Kapitalgesellschaften alternativ zur Überbrückungshilfe von Januar 2021 bis Juni 2022 beantragen.

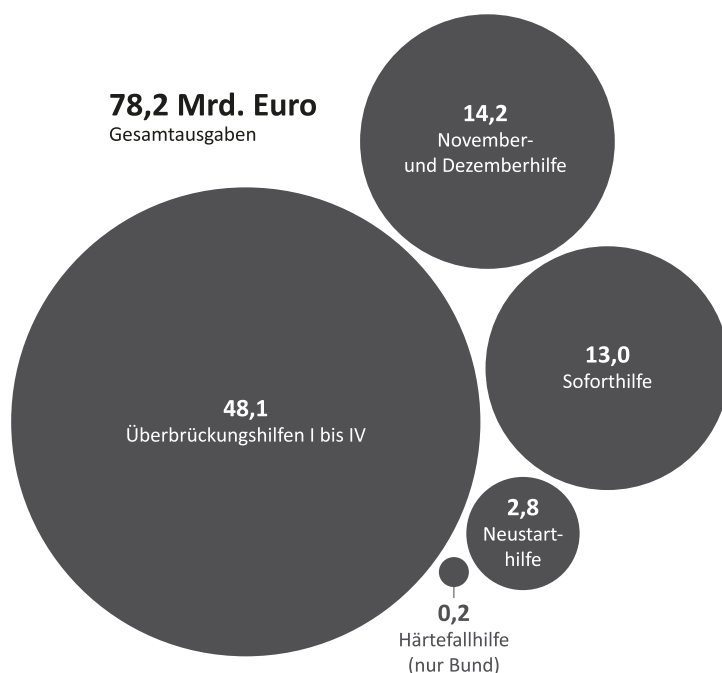
- Die **November- und Dezemberhilfen** gewährten eine pauschale Erstattung im November und Dezember 2020 anhand des Vorjahresumsatzes in diesen beiden Monaten. Die Antragstellung war auf bestimmte Branchen beschränkt.
- Die **Härtefallhilfen** waren ein zusätzliches Programm, das die Unternehmen unterstützen sollte, die bei den übrigen Unternehmenshilfen nicht berücksichtigt waren. Der Förderzeitraum war länderabhängig, konnte ab März 2020 beginnen und endete spätestens im Juni 2022.

Der Bund reichte die Corona-Unternehmenshilfen als Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO aus. Billigkeitsleistungen sind finanzielle Leistungen des Bundes, die entstandene Schäden und Nachteile ausgleichen oder abmildern sollen.

Abbildung 3.1

Bund gab Milliarden für Unternehmenshilfen aus

In den Jahren 2020 bis 2022 wendete der Bund insgesamt 78 Mrd. Euro für Corona-Unternehmenshilfen auf.



Grafik: Bundesrechnungshof, Stand: Juni 2023. Quelle: BMWK.

Bereits im März 2020 wies das damalige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) auf eine mögliche Finanzierungsbeteiligung der Länder an Hilfsmaßnahmen des Bundes hin. Das BMI sah eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern. Auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages diskutierte mehrmals die Frage der Finanzierungsbeteiligung der Länder. Dennoch beteiligten sich die Länder nur an den Härtefallhilfen. Für diese sagten sie 750 Mio. Euro zu. Letztlich beliefen sich die Ausgaben der Härtefallhilfen für Bund und Länder auf jeweils 159 Mio. Euro, insgesamt somit auf knapp 319 Mio. Euro. Für alle anderen Corona-Unternehmenshilfen untersuchte das BMWK nicht, ob und

inwieweit die Länder an der Finanzierung zu beteiligen sind. Es finanzierte diese ausschließlich aus dem Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2021 und 2022 die Ausgestaltung und Zugangsvoraussetzungen der Corona-Überbrückungshilfen. In dieser Prüfung beanstandete er die fehlende finanzielle Beteiligung der Länder an den Überbrückungshilfen. Das BMWK erläuterte hierzu, der Haushaltsgesetzgeber habe die Mittel zu den Corona-Unternehmenshilfen bereitgestellt. Es habe darin den deutlichen Willen gesehen, dass der Bund die vollständige Finanzierung der Corona-Unternehmenshilfen ohne Länderbeteiligung übernehme. Im Übrigen hätten sich die Länder umfassend bei der Verwaltung der Programme beteiligt.

Die Länder legten eigene Corona-Hilfsprogramme auf. Im Oktober 2020 waren dem BMWK 102 Corona-Hilfsprogramme der Länder bekannt. Eine Abfrage des Bayerischen Obersten Rechnungshofes ergab, dass die Länder Anfang des Jahres 2021 Hilfsprogramme mit einem Volumen von 34,2 Mrd. Euro aufgelegt hatten. Es handelt sich dabei nicht nur um Programme zur Stützung der Wirtschaft, sondern um jegliche Billigkeitsleistungen zur Milderung der Folgen der Corona-Krise.

3.2 Würdigung

Obwohl Wirtschaftsförderung regelmäßig in der Zuständigkeit der Länder liegt, hat der Bund die Länder aus der Finanzierungsverantwortung für die größten Programme der Corona-Unternehmenshilfen faktisch entlassen. Das kleinste Programm, die Härtefallhilfen, ist zwar zur Hälfte durch den Bund und das jeweilige Land finanziert worden. Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes war jedoch nicht notwendig. Die insgesamt ausgezahlten Mittel von 319 Mio. Euro liegen weit unterhalb der zugesagten Landesmittel von 750 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht infrage, dass der Bund im März 2020 schnell handeln musste. Spätestens mit den Überbrückungshilfen I ab Juni 2020 hätte das BMWK jedoch eine Finanzierungsbeteiligung der Länder anstreben sollen. Der Bund hätte Ausgaben von bis zu 32,5 Mrd. Euro vermeiden können, sofern sich die Länder ab der Überbrückungshilfe I zur Hälfte beteiligt hätten. Zumindest hätte die Finanzierungslast des Bundes verringert werden können. Dies ist nach Ende der Förderprogramme nicht mehr möglich.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, die Länder künftig bei krisenbedingten Wirtschaftshilfen angemessen zu beteiligen. Hierfür gibt es im Wesentlichen zwei Möglichkeiten:

1. Direkte Beteiligung der Länder

Der Bund kann einen gemeinsamen Finanzierungstopf von Bund und Ländern anstreben, in den diese zu gleichen Teilen einzahlen. Diese Möglichkeit der direkten Beteiligung hatten Bund und Länder für die Härtefallhilfen vereinbart.

Eine gemeinsame Finanzierung setzt voraus, dass sich Bund und Länder über die Programmgestaltung und Finanzierung einigen. Dies würde zudem Probleme der Abgrenzung und Anrechnung von Länderhilfen verringern. Der Bund gewährleistet hierdurch, dass für den Zugang und die Gewährung der Bundesmittel gleiche Maßstäbe gelten.

2. Indirekte Beteiligung der Länder

Der Bund kann einen sachlich klar abgegrenzten Förderbereich definieren und die Unternehmenshilfen auf diesen beschränken. Die Länder könnten sich indirekt beteiligen, indem sie – je nach Bedarf – eigene Hilfsprogramme ergänzen.

Hierfür könnte der Bund aus mehreren sachlichen Kriterien zur Programmausgestaltung wählen. Sie sollten eindeutig aufzeigen, was der Bund finanziert und im Umkehrschluss erkennen lassen, was der Bund nicht finanziert. So entsteht ein klar abgegrenzter Förderbereich, den die Länder ihrem eigenen Tätigwerden zugrunde legen können. Der Bund könnte beispielsweise nur Unternehmen ab einer bestimmten Größe unterstützen oder seine Wirtschaftshilfen auf volkswirtschaftlich bedeutende Unternehmen beschränken. Eine weitere Möglichkeit wäre es, nur bestimmte Branchen zu fördern. Auch könnte der Bund eine Basisunterstützung für alle Unternehmen bereitstellen, beispielsweise 50 % der vom Unternehmen benötigten Unterstützungsleistung.

Der Bund sollte die Kriterien passend zur jeweiligen Krise wählen. Dabei muss er Überschneidungen des Zeitraums und Leistungszwecks mit Länderprogrammen vermeiden. Er sollte stets einen vollständigen und aktuellen Überblick über die Länderprogramme haben, um die Bundesprogramme an den Bedarf anpassen zu können.

In Krisensituationen, die sofortiges Handeln erfordern, fehlt möglicherweise die Zeit für eine schnelle Einigung. In diesem Fall könnte der Bund eine zeitlich klar abgegrenzte Soforthilfe – wie im Fall der Corona-Soforthilfe – erwägen, die vorübergehend ausschließlich er finanziert. Gleichzeitig sollte der Bund mit den Ländern verhandeln und eine der oben genannten Möglichkeiten anstreben. So würde der Bund auch in einer zeitlich angespannten Krisensituation der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern Rechnung tragen.

Jede der beiden Möglichkeiten erfordert eine passende Umsetzung bei der Verwaltung der Hilfsprogramme. Welches Vorgehen wirtschaftlich ist, hängt vom Ergebnis der Verhandlungen mit den Ländern ab und von Art und Umfang der künftigen Krise. Beide Möglichkeiten sind geeignet, die Länder bei der Bewältigung von Krisen stärker in die Verantwortung zu nehmen.

3.3 Stellungnahme

In einer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat das BMWK ausgeführt, dass die Corona-Unternehmenshilfen zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Schließungsmaßnahmen beitragen sollten. Unternehmen und Selbstständige sollten nicht aufgrund der Corona-Maßnahmen in eine wirtschaftliche Notlage geraten.

Die Entscheidungen über die Maßnahmen seien von Bund und Ländern gemeinsam in den Besprechungen der Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler getroffen worden. Verhandlungen über eine finanzielle Beteiligung der Länder an den Corona-Unternehmenshilfen hätten die pandemiebedingt gebotene, schnelle und unbürokratische Unterstützung der Unternehmen und Selbstständigen gefährdet. Das BMWK wies zudem erneut auf die Beteiligung der Länder an den Verwaltungskosten hin.

Eine Lösung, die wie bei den Corona-Unternehmenshilfen auf eine vollständige Bundesfinanzierung hinausläuft, will die Bundesregierung in Zukunft vermeiden. BMWK und BMF sind sich einig, dass für künftige krisenbedingte Wirtschaftshilfen eine Obergrenze der Bundesbeteiligung festgelegt werden solle. Hierzu werde eine gemeinsame Linie der Bundesregierung abgestimmt.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht, dass der Bund in der Anfangsphase der Corona-Krise kurzfristig handeln musste und es ein gesamtstaatliches Interesse gab, Wirtschaftshilfen zu leisten. Der Bund hätte die Hilfen jedoch nicht nahezu allein aufbringen müssen. Schließlich sind die Entscheidungen über Dauer und Umfang der Schließungsmaßnahmen von Bund und Ländern gemeinsam getroffen worden. Den Zeitraum der Soforthilfen von März bis Mai 2020 hätte der Bund für Verhandlungen mit den Ländern nutzen müssen. Er hätte sich dafür einsetzen müssen, dass sich die Länder an den anschließenden Unternehmenshilfen angemessen beteiligen. Die Vielzahl der Länderprogramme und ihr finanzielles Volumen zeigten die Bereitschaft der Länder, auch mit eigenen Mitteln die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise abfedern zu wollen.

Eine Obergrenze der Bundesbeteiligung ist allein nicht geeignet, die Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern zu teilen. Die Obergrenze für die Corona-Unternehmenshilfen legte der Haushaltsgesetzgeber beispielsweise im Einzelplan 60 fest, ohne dass dies eine angemessene Teilung der Finanzierungslast bewirkt hätte. Die Finanzierungslast des Bundes könnte er aber entweder über ein gemeinsames Programm oder über ein reines Bundesprogramm steuern.

Zwar hat der Bund erklärt, dass er bei künftigen Krisen eine vollständige Bundesfinanzierung vermeiden will. In der jetzigen Energiekrise hat er jedoch erneut dieselbe Programmgestaltung wie bei den Corona-Unternehmenshilfen gewählt. So sind die Härtefallhilfen für kleine

und mittlere Unternehmen Billigkeitsleistungen, die der Bund erneut vollständig finanziert. Das Programmvolumen beträgt bis zu 1 Mrd. Euro für die Jahre 2023 und 2024. Die Länder sind verantwortlich dafür, die Einzelheiten des Programms festzulegen und die Bundesmittel zu verwalten. Die Einlassung des BMWK und des BMF, künftig eine vollständige Bundesfinanzierung vermeiden zu wollen, überzeugt daher nicht. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine angemessene Beteiligung der Länder an Wirtschaftshilfen nicht nur aufgrund der gemeinsamen Verantwortung angezeigt ist. Sie ist auch aufgrund der finanziellen Situation des Bundes geboten.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (AA)

(Einzelplan 05)

4 AA kauft unnötige Residenz für 8 Mio. Euro – kein Einzelfall für unwirtschaftliche Entscheidungen bei Auslandsliegenschaften

(Kapitel 0512)

Zusammenfassung

Das AA missachtet seit Jahren die rechtlichen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Erwerb und Unterhalt seiner Liegenschaften im Ausland.

Im Oktober 2021 kaufte das AA für fast 8 Mio. Euro ein parkähnliches Grundstück in Brüssel mit einem aufwendig ausgestatteten Gebäude. Es will dies nach umfangreicher Renovierung als Residenz nutzen. Für alle Leitungen der drei deutschen Auslandsvertretungen in Brüssel stehen jedoch bereits gut ausgestattete Residenzen zur Verfügung. Das AA hat weder den Bedarf für den Kauf nachgewiesen noch hat es Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet. Das neue Grundstück ist mit 15 000 m² bis zu sechsmal größer als die dort bisher genutzten Grundstücke. Es ist infolgedessen energieintensiver und teurer im Unterhalt.

Der Bundesrechnungshof hat auf Verstöße gegen die rechtlichen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch in vergleichbaren Fällen hingewiesen. Gleichwohl hat das AA weiter unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen.

Das AA sollte eine Strategie für Auslandsliegenschaften erarbeiten. Diese Strategie sollte auch Maßstäbe für eine wirtschaftliche und zeitgemäße Ausstattung von Residenzen setzen. Das AA hat schließlich seine nicht benötigten Liegenschaften im Ausland konsequent zu identifizieren und möglichst verlustfrei zu veräußern. Dies gilt insbesondere für das haushaltsrechtswidrig erworbene Residenzgrundstück in Brüssel.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Das AA unterhält 226 Auslandsvertretungen, u. a. Botschaften und Ständige Vertretungen bei internationalen Organisationen. Es besitzt insgesamt 864 Auslandsliegenschaften, die u. a. als Residenzen und Kanzleien genutzt werden; 381 dieser Liegenschaften stehen im

Bundeseigentum. Residenzen bestehen aus einem amtlichen und einem privaten Teil. Den amtlichen Teil der Residenz hält das AA für die dienstlichen Aufgaben der Leitung der Botschaft oder Ständigen Vertretung vor. Den privaten Teil weist das AA der Leiterin oder dem Leiter als Dienstwohnung zu. Die Kanzlei ist das Verwaltungsgebäude der Auslandsvertretung.

Für Betrieb, Instandhaltung und Ausstattung der Liegenschaften im Ausland gab das AA im Jahr 2022 rund 150 Mio. Euro aus. Für Baumaßnahmen verausgabte es zusätzlich rund 66 Mio. Euro. Viele Liegenschaften sind jedoch darüber hinaus sanierungsbedürftig. Das AA hat die Höhe des Sanierungsstaus bei seinen Auslandsliegenschaften im Jahr 2022 mit rund 2,5 Mrd. Euro angegeben.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass Bedarfsnachweise und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Erwerb oder die Anmietung von Liegenschaften fehlten. Das AA hat sich seit dem Jahr 2015 zur Entwicklung einer Liegenschaftsstrategie und zum Aufbau eines strategischen Liegenschaftsmanagements mehrfach extern beraten lassen. Daraus resultierende Empfehlungen hat es entweder gar nicht oder nur schleppend umgesetzt. Es verfügt bis heute weder über eine Liegenschaftsstrategie noch über ein strategisches Liegenschaftsmanagement.

Unnötiger Kauf einer Residenz in Brüssel für fast 8 Mio. Euro

Das AA unterhält in Brüssel bereits drei Auslandsvertretungen mit repräsentativen Residenzen. Eine dieser Liegenschaften ist die Bestandsresidenz der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel (Stäv EU). Daneben ist der Bund Eigentümer einer vierten Liegenschaft in Brüssel, die als Residenz geeignet ist.

Im Jahr 2007 sollte der amtliche Teil der Bestandsresidenz der Stäv EU für gesellschaftliche Veranstaltungen ausgebaut werden. Dieser Vorschlag wurde nicht weiterverfolgt. Gründe, die gegen einen solchen Ausbau sprachen, dokumentierte das AA nicht. Vielmehr mietete die Stäv EU im Jahr 2020 dauerhaft zusätzliche Räumlichkeiten in Brüssel an. Hierzu gehören auch Veranstaltungsräume. Allein für diese fallen jährlich Kosten von mehr als 300 000 Euro an.

Im Oktober 2021 unterzeichnete das AA den Vorvertrag zum Erwerb einer neuen Residenz für die Stäv EU. Es hat hierfür eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt, die dasselbe Datum trägt wie der Vorvertrag. Diese enthält keine Angaben, wie das AA den Bedarf für die neue Liegenschaft ermittelt hat. Auch bezieht sie keine anderen in Betracht kommenden Varianten der Bedarfsdeckung ein, wie beispielsweise den Ausbau der Bestandsresidenz der Stäv EU. Sie vergleicht nur die Anmietung und den Kauf der neuen Residenz. Zudem berücksichtigt sie keine Nachhaltigkeitsaspekte.

Für die neue Residenz fielen zusätzlich zum Kaufpreis von 7,3 Mio. Euro Renovierungs- und Ausstattungskosten von rund 600 000 Euro an. Das neue Grundstück ist mit 15 000 m² bis zu

sechsmal größer als die vier bisher genutzten Grundstücke in Brüssel. Aufgrund der Größe der neuen Residenz fallen entsprechend höhere Betriebs- und Instandhaltungskosten an. Auch die aufwendige Ausstattung u. a. mit Innenschwimmbad und Tennisplatz verursacht zusätzliche Kosten.

Weitere Prüfungsfeststellungen zu unwirtschaftlichen Liegenschaftsentscheidungen

In den letzten Jahren hat der Bundesrechnungshof weltweit vergleichbare Feststellungen getroffen. So hat das AA über den Kauf oder die Anmietung von Auslandsliegenschaften entschieden, ohne dass ein entsprechender Bedarf vorhanden war. In anderen Fällen fehlte es an einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Beispielsweise gab es an einer Auslandsvertretung in Europa zwei ungenutzte Liegenschaften für die Kanzlei der Botschaft, während der laufende Kanzleibetrieb in zusätzlichen angemieteten Räumlichkeiten geführt wurde. In einer Auslandsvertretung im Nahen Osten kaufte das AA für fast 5 Mio. Euro ein Grundstück, um darauf eine deutsche Auslandsschule zu errichten. Das Grundstück darf jedoch nicht bebaut werden, weil es nur als Gartenland ausgewiesen ist. Eine Auslandsvertretung in Afrika unterhält zwei Residenzen; eine davon ist nahezu unbewohnt. Für diese Auslandsvertretung kaufte das AA zusätzlich ein Grundstück für den Neubau einer Kanzlei – auch dies ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Nachdem bereits Planungskosten angefallen waren, stoppte das AA das Vorhaben. Es ließ stattdessen auf einem fremden Grundstück durch einen Investor einen Kanzleineubau errichten und mietete diesen an. Die vereinbarte Kaufoption konnte das AA bislang nicht realisieren.

Die beanstandeten Entscheidungen des AA führten zu Kosten in Millionenhöhe. Das AA hat bisher in keinem dieser Fälle eine nicht benötigte Liegenschaft wieder verkauft.

4.2 Würdigung

Für das Handeln der Verwaltung gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vermögensgegenstände sollen nur erworben werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit erforderlich sind. Solche, die auf Dauer nicht mehr für Bundesaufgaben erforderlich sind, sollen veräußert werden.

Vor der Entscheidung über liegenschaftsbezogene Maßnahmen hat das AA also den konkreten Bedarf festzustellen. Es hat auch zu prüfen, ob Alternativen zum Erwerb, zur Anmietung oder der Sanierung von Liegenschaften im Ausland bestehen. Anschließend hat es anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu klären, welche Alternative wirtschaftlich ist. In den genannten Beispielen hat das AA weder den Bedarf nachgewiesen und Alternativen identifiziert noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Es hat in der Folge unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen, die Ausgaben in Millionenhöhe nach sich ziehen. Auch der

Betrieb und der Unterhalt dieser Liegenschaften werden weiterhin unnötige Kosten verursachen.

Zur Sicherstellung eines haushaltsrechtskonformen Liegenschaftsmanagements ist das AA aufgefordert, wirksame interne Kontrollmechanismen einzuführen. Damit soll es unwirtschaftliches Handeln frühzeitig erkennen und verhindern. Der Bundesrechnungshof hat dem AA zudem empfohlen, eine Strategie für Auslandsliegenschaften zu erarbeiten. Diese Strategie soll auch Maßstäbe für eine wirtschaftliche und zeitgemäße Ausstattung von Residenzen setzen. Eine zeitgemäße Ausstattung erfordert einen angemessenen Standard, der für die Unterbringung und Aufgabenerfüllung der Beschäftigten des AA notwendig ist. Unnötig große Grundstücke und Gebäude gehören ebenso wenig dazu wie aufwendige Ausstattungen.

Der Bundesrechnungshof hat das AA schließlich aufgefordert, seine nicht benötigten Liegenschaften im Ausland konsequent zu identifizieren und möglichst verlustfrei zu veräußern. Dies gilt insbesondere für das haushaltsrechtswidrig erworbene Residenzgrundstück in Brüssel.

4.3 Stellungnahme

Das AA hat angekündigt, seine Verfahrensgrundsätze und Kontrollmechanismen zu Liegenschaftsentscheidungen in einer Organisationsuntersuchung zu überprüfen. Es werde den Fokus auf die Bedarfsfeststellung und Identifizierung von Bedarfsdeckungsalternativen legen.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einem strategischen Konzept zum Liegenschaftsmanagement hat das AA zurückgewiesen. Der weltweite Bestand an Liegenschaften könne nicht übergreifend gesteuert werden. Ob eine Residenz erforderlich ist, entschieden die Besonderheiten des jeweiligen Dienstortes. Gibt es wie in Brüssel mehrere Vertretungen an einem Dienstort, berücksichtige das AA bei Liegenschaftsentscheidungen strategische Aspekte aller Residenzen am Standort. Die vom Bundesrechnungshof geforderten zusätzlichen Kriterien seien fester Bestandteil der jeweiligen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Zu dem Kauf einer zusätzlichen Residenz in Brüssel hat das AA vorgetragen, es habe den Bedarf für eine größere Residenz ermittelt und begründet. Zwei der bisher genutzten Residenzen seien sanierungsbedürftig. Die neue Residenz sei das einzig in Betracht kommende Objekt zur Bedarfsdeckung gewesen. Es sollte als Zwischenunterkunft dienen, während beide Bestandsresidenzen saniert werden. Das AA hat angekündigt, auf der Grundlage einer noch zu erarbeitenden Residenzstrategie zu entscheiden, auf welches Objekt in Brüssel es dauerhaft verzichten will. Darin werde es die geplanten Sanierungen und die mögliche Erweiterung einer Bestandsresidenz berücksichtigen.

An der Auslandsvertretung in Europa habe das AA den Verkauf eines nicht genutzten Kanzleigrundstücks bereits eingeleitet. Auch habe es den Grundstückskauf für die deutsche Auslandsschule im Nahen Osten aufgearbeitet. Hier will es regelmäßig prüfen, ob ein

kostenneutraler Verkauf möglich ist. Das AA will zudem prüfen, ob der Weiterbetrieb der nahezu unbewohnten Residenz der Auslandsvertretung in Afrika wirtschaftlich ist. Zu einem Kanzleierwerb dort stehe das AA in laufenden Verhandlungen.

Das AA identifiziere laufend seine nicht mehr benötigten Liegenschaften im Ausland. Sofern diese entbehrlich seien, bemühe es sich um deren Veräußerung.

4.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des AA bestätigt die Kritik des Bundesrechnungshofes. Das AA missachtet bei Erwerb und Unterhalt von Auslandsliegenschaften seit Jahren Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Nicht mehr benötigte Liegenschaften identifiziert es nur schlep- pend, Verkäufe ziehen sich über einen langen Zeitraum. All dies verursacht unnötige Ausga- ben für Liegenschaften, die für die Aufgaben des Bundes nicht erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom AA angekündigte Untersuchung seiner Verfah- rensgrundsätze und Kontrollmechanismen. Grundsätzliche strategische Überlegungen zur Vorhaltung und Bewirtschaftung von Residenzen fehlen aber noch immer. Der Bundesrech- nungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, das AA solle eine Residenzstrategie als ers- ten Schritt zu einer Liegenschaftsstrategie erarbeiten. Sie soll die bereits bestehenden Rege- lungen zur Bedarfsplanung sinnvoll ergänzen. Dies betrifft vor allem Kauf, Anmietung und Bewirtschaftung sowie die Größe und Ausstattung der Liegenschaften. Hierzu gehört, unnö- tig große Grundstücke und aufwendige Gebäudeausstattungen zu vermeiden. Konkret soll die Residenzstrategie Maßstäbe für eine wirtschaftliche und zeitgemäße Ausstattung identi- fizieren und Aspekte der Nachhaltigkeit und Energieeffizienz stärker berücksichtigen.

Die Residenzstrategie soll zudem verbindliche Meilensteine benennen sowie konkrete Ver- antwortlichkeiten und Standards für die Entscheidungsfindung festlegen. Auch die Doku- mentation der Entscheidungsfindung soll verbindlichen Standards folgen. Das AA hat geeig- nete Kontrollmechanismen einzuführen, damit es unwirtschaftliche Liegenschaftsentschei- dungen rechtzeitig erkennen und wirksam verhindern kann. Dass Kontrollmechanismen er- forderlich sind, zeigt der Kauf der Residenz in Brüssel. Obwohl das AA erklärt hat, Liegen- schäftsentscheidungen stets aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu treffen, die alle Liegenschaften einbezieht, hat es dies beim Kauf dieser Residenz missachtet.

Eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung gebietet, dass das AA seine nicht benö- tigten Liegenschaften konsequent identifiziert und möglichst verlustfrei veräußert. Durch den Erwerb nicht benötigter Liegenschaften schafft das AA Fakten. Es missachtet geltende Regelungen. Das ist nicht hinnehmbar. Neben den Anschaffungs- und Herrichtungskosten fallen dauerhaft auch Folgekosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausstattung der Liegen- schaften finanziell ins Gewicht. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das AA unver- züglich die Erforderlichkeit der bundeseigenen Residenzgrundstücke in Brüssel prüft. Es sollte mindestens eines der Grundstücke zügig veräußern.

5 Netze des Bundes: IT-Geräte für eine halbe Million Euro seit mehr als 18 Monaten ungenutzt

(Kapitel 0602 Titel 894 51)

Zusammenfassung

Die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) hat hochwertige IT-Geräte beschafft, ohne den Bedarf vorab hinreichend zu ermitteln. Die Hälfte der IT-Geräte lagert ungenutzt ein, obwohl diese nur noch bis zum Jahr 2028 sicher betrieben werden können.

Für den sicheren Sprach- und Datenaustausch nutzt die Bundesverwaltung die ressortübergreifende Kommunikationsinfrastruktur der Netze des Bundes (NdB). Die BDBOS ist für den Betrieb der NdB verantwortlich. Im Jahr 2021 beschaffte sie hochwertige IT-Geräte, im Wesentlichen Router, für rund 1,3 Mio. Euro. Damit wollte sie die Sicherheit der NdB verbessern. Den Bedarf hierzu hatte sie in den Jahren 2018 und 2019 bei Behörden und Einrichtungen innerhalb der Bundesverwaltung erhoben. Im Jahr 2023 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass lediglich 36 von 73 beschafften Routern eingesetzt werden. Insgesamt 37 Router waren seit mehr als 18 Monaten eingelagert.

Wenn von den Behörden und Einrichtungen weniger Router als ursprünglich geplant genutzt werden, ist das Ziel, die Sicherheit der NdB zu verbessern, gefährdet. Das BMI sollte gemeinsam mit den IT-Beauftragten der Ressorts die Ursachen ermitteln.

Die BDBOS hätte die 73 Router nicht auf der Grundlage einer bereits zwei Jahre zurückliegenden Bedarfsabfrage beschaffen dürfen. Insbesondere im Bereich der IT ändern sich Bedarfe und Leistungen sehr schnell. Die BDBOS hätte daher den Bedarf der Behörden und Einrichtungen vor der Beschaffung noch einmal überprüfen müssen. Bei künftigen IT-Großprojekten sollte sie hochwertige IT-Geräte erst dann beschaffen, wenn sie deren Einsatz absehen kann.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Neue IT-Geräte für die NdB-Grundschutzzone/NdB-Extranet

Mit den NdB betreibt die BDBOS ein sicheres Sprach- und Datennetz für die Regierungskommunikation. Die NdB sind freigegeben, um Daten bis zum Geheimhaltungsgrad „Verschluss-sache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) zu übertragen. Behörden und Einrichtungen, die die NdB nutzen wollen, müssen hohe Sicherheitsanforderungen erfüllen. Dies gilt auch für Behörden und Einrichtungen des Bundes, die überwiegend Sprache und Daten mit einem geringeren Schutzbedarf als VS-NfD übertragen und verarbeiten. Dazu gehören insbesondere die Ressortforschungseinrichtungen. Diese Behörden und Einrichtungen können die hohen Sicherheitsanforderungen der NdB kaum oder nicht erfüllen. Daher beschlossen die IT-Beauftragten der Ressorts im Jahr 2019, eine sogenannte „NdB-Grundschutzzone/NdB-Extranet“ (Grundschutzzone) einzurichten. Behörden und Einrichtungen, die sich an die Grundschutzzone statt an die NdB anschließen, müssen geringere Sicherheitsanforderungen erfüllen. Die BDBOS beauftragte einen IT-Dienstleister, die Grundschutzzone aufzubauen. Bisher gab sie dafür 52,4 Mio. Euro aus.

In den Jahren 2018 und 2019 hatte die BDBOS bei Behörden und Einrichtungen des Bundes den Bedarf an Anschlüssen an die Grundschutzzone abgefragt. Hiernach erwartete sie, dass sich 25 Behörden und Einrichtungen mit insgesamt 44 Liegenschaften an die Grundschutzzone anschließen würden. Ende 2021 beschaffte die BDBOS hierzu hochwertige IT-Geräte, die sie schnellstmöglich in Betrieb nehmen wollte. Dafür zahlte sie rund 1,3 Mio. Euro. Es handelte sich im Wesentlichen um 73 leistungsfähige Router. Zu jedem Router gehörten ein dreijähriger Service- und Wartungsvertrag sowie Lizenzen für die Betriebssoftware. Die Router wurden im Oktober 2021 geliefert. Der Hersteller bietet für diese Router noch bis zum Jahr 2028 technische Unterstützung an, z. B. um defekte Bauteile zu ersetzen oder Fehler in der Betriebssoftware zu beheben.

IT-Geräte ungenutzt eingelagert

Ende Januar 2023 nahm die BDBOS die Grundschutzzone in Betrieb. Im März 2023 wies das BMI die BDBOS an, den aktuellen Bedarf an Anschlüssen an die Grundschutzzone in der Bundesverwaltung erneut abzufragen. Die BDBOS führte diese Abfrage im Mai 2023 durch. 16 Behörden und Einrichtungen meldeten einen Bedarf an solchen Anschlüssen. Der Bundesrechnungshof stellte im Juni 2023 fest, dass die BDBOS bereits im Februar 2022 davon ausging, nur noch 25 statt der ursprünglich geplanten 44 Liegenschaften an die Grundschutzzone anzuschließen. Weiterhin stellte der Bundesrechnungshof fest, dass von den 73 Routern 37 nicht in Betrieb waren. Diese hatten einen Wert von rund 269 000 Euro und waren eingelagert. Für Service- und Wartungsverträge, Lizenzen für die Betriebssoftware und Zubehör der eingelagerten Router zahlte die BDBOS rund 230 000 Euro an den IT-Dienstleister.

5.2 Würdigung

Die BDBOS hat 73 Router beschafft, ohne den tatsächlichen Bedarf zu kennen. Sie hätte vor der Beschaffung Ende 2021 bei den Behörden und Einrichtungen nachfragen müssen, ob der gemeldete Bedarf aus den Jahren 2018 und 2019 noch aktuell ist. In der Folge hätte sie für die Anschlüsse der Liegenschaften an die Grundschutzzone einen Zeitplan festlegen und die Router bedarfsgerecht beschaffen können. Stattdessen stellte sie bereits kurz nach der Beschaffung fest, dass der ursprüngliche Bedarf nicht mehr bestand.

Die BDBOS verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn sie Router für insgesamt eine halbe Mio. Euro mehr als 18 Monate ungenutzt lagert. Die Router altern und die BDBOS kann den maximalen „Lebenszyklus“ nicht mehr ausschöpfen. Nach dem Jahr 2028 kann sie die Router nicht mehr sicher betreiben.

Die BDBOS hat es außerdem versäumt, rechtzeitig für eine geeignete Nachnutzung der Router zu sorgen. Wann und ob die eingelagerten Router eingesetzt werden, ist immer noch offen.

Mit ihrer Abfrage im Mai 2023 hätte die BDBOS auch erheben sollen, warum einige Behörden und Einrichtungen nicht mehr daran interessiert sind, ihre Liegenschaften an die Grundschutzzone anzuschließen.

5.3 Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass die BDBOS die Router auf Grundlage der Bedarfsabfrage aus den Jahren 2018 und 2019 beschafft habe. Der Hersteller habe aufgrund der Corona-Pandemie Lieferzeiten von mehr als 200 Tagen angekündigt. Daher habe die BDBOS die Router frühzeitig beschaffen müssen. Ansonsten hätte sie die ursprünglich vorgesehenen Liegenschaften nicht rechtzeitig an die Grundschutzzone anschließen können. Der Aufbau der Grundschutzzone habe sich zwischenzeitlich verzögert. Auch habe die BDBOS andere Projekte höher priorisiert.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik habe zudem festgelegt, dass alle Behörden und Einrichtungen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, die Grundschutzzone nutzen müssten. Die BDBOS habe nicht erwartet, dass Behörden und Einrichtungen diese Vorgabe nicht befolgen. Sie sei davon ausgegangen, dass alle Behörden und Einrichtungen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, in die Grundschutzzone wechseln müssen. Behörden und Einrichtungen davon zu überzeugen, die Grundschutzzone zu nutzen, gehöre aber nicht zum Aufgabenbereich der BDBOS.

Das BMI hat erklärt, dass möglichst schnell alle Behörden und Einrichtungen, welche die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, in die Grundschutzzone wechseln sollen. Dies sei jedoch ein komplexes Unterfangen. Die BDBOS prüfe derzeit, wie sie die Grundschutzzone weiter ausbauen könne. Hierfür will sie die eingelagerten Router verwenden.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die BDBOS hätte vor der Beschaffung der 73 Router noch einmal abfragen müssen, ob die Behörden und Einrichtungen die Router weiterhin benötigen. Insbesondere im Bereich der IT ändern sich Bedarfe und Leistungen sehr kurzfristig. Die BDBOS hätte die Beschaffung daher nicht auf eine Bedarfsabfrage stützen dürfen, die bereits zwei Jahre zurücklag. Auch bei Lieferzeiten von mehr als 200 Tagen wäre es nicht notwendig gewesen, die Router bereits Ende 2021 zu beschaffen. Die BDBOS hat die Grundschutzzone Anfang 2023 in Betrieb genommen. Es wäre daher ausreichend gewesen, die Router im Februar 2022 zu beschaffen, als für die BDBOS bereits feststand, dass sie weniger Liegenschaften als ursprünglich geplant an die Grundschutzzone anschließen würde. Bei IT-Großprojekten sollte sie künftig schrittweise vorgehen und insbesondere teure IT-Geräte wie Router erst dann beschaffen, wenn sie deren Einsatz verlässlich absehen kann.

Da die eingelagerten Router nur noch bis zum Jahr 2028 sicher betrieben werden können, hat die BDBOS sicherzustellen, diese nunmehr alsbald einzusetzen. Alternativ muss sie schnellstmöglich für eine geeignete Nachnutzung innerhalb der Bundesverwaltung sorgen.

Abgesehen davon, dass 37 Router derzeit ungenutzt lagern, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass weniger Behörden und Einrichtungen als ursprünglich geplant in die Grundschutzzone wechseln wollen. Das BMI war bestrebt, mit der Grundschutzzone die Sicherheit der NdB zu verbessern. Dieses Ziel wäre damit gefährdet.

Das BMI sollte daher gemeinsam mit den IT-Beauftragten der Ressorts ermitteln, warum Behörden und Einrichtungen nicht mehr daran interessiert sind, ihre Liegenschaften an die Grundschutzzone anzuschließen. Die Ursachen sollte es anschließend beseitigen und mit den IT-Beauftragten der Ressorts festlegen, welche Behörden und Einrichtungen in die Grundschutzzone wechseln müssen. Zusammen mit diesen Behörden und Einrichtungen und der BDBOS sollte das BMI anschließend einen verbindlichen Zeitplan für den weiteren bedarfsge rechten Ausbau der Grundschutzzone vereinbaren.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelman 08)

6 BMF toleriert Mängel beim Einsatz eines IT-Verfahrens in nachgeordneten Behörden

(Kapitel 0813)

Zusammenfassung

Das BMF muss darauf hinwirken, dass die Behörden in seinem Geschäftsbereich IT-Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ordnungsgemäß einsetzen. Die Bundeszollverwaltung hält die haushaltsrechtlichen Vorschriften beim Einsatz eines solchen IT-Verfahrens derzeit nicht ein.

Der Bundesrechnungshof stellte beim Einsatz eines IT-Verfahrens in der Bundeszollverwaltung erhebliche zahlungs- und buchführungsrelevante Mängel fest. Diese betreffen auch andere Behörden der Bundesfinanzverwaltung sowie ein anderes Bundesministerium, die dasselbe IT-Verfahren nutzen. Darin sind zu weitreichende Berechtigungen vergeben. Zudem werden Datenänderungen unzureichend protokolliert. Dadurch ist es möglich, dass Beschäftigte des anderen Bundesministeriums unbemerkt auf Daten der Bundeszollverwaltung zugreifen.

Um Risiken für die Mittelbewirtschaftung zu vermeiden, muss das BMF darauf hinwirken, dass alle Datenänderungen im IT-Verfahren protokolliert werden. Zudem muss es sicherstellen, dass alle an das IT-Verfahren angeschlossenen Bewirtschafter nur auf ihre eigenen Daten zugreifen können. Dies erfordert geschäftsbereichsübergreifend klare und einheitliche Regelungen für die Rechtevergabe und die Protokollierung.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Haushaltsrechtliche Vorschriften

Um eine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung mit IT-Verfahren sicherzustellen, hat das BMF verschiedene haushaltsrechtliche Vorschriften erlassen. Sie dienen dazu, finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt zu vermeiden. Die Vorschriften sehen u. a. vor, dass alle Buchungen und Zahlungen nachvollziehbar und unveränderlich sein müssen. Dies setzt insbesondere voraus, dass die in ein IT-Verfahren eingestellten Daten eines Geschäftsvorfalles

einem Verursacher eindeutig zuzuordnen sind. Hierzu müssen alle Änderungen an zahlungsrelevanten Daten protokolliert werden. Zudem müssen die Protokollierungen erkennen lassen, welche Person die Änderungen vorgenommen hat.

Bewirtschafter, die ein IT-Verfahren einsetzen, müssen dieses der Bundeskasse melden und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften erklären. Wenn sie wesentliche Änderungen am IT-Verfahren vornehmen, müssen sie dies ebenfalls mitteilen. Für die Einhaltung der Vorschriften ist neben dem Bewirtschafter die oberste Bundesbehörde verantwortlich, in deren Geschäftsbereich das IT-Verfahren eingesetzt wird.

Bundeszollverwaltung verstößt beim Einsatz ihres IT-Verfahrens zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln gegen haushaltsrechtliche Vorschriften

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2021 das IT-Verfahren mit dem die Bundeszollverwaltung ihren Sachhaushalt bewirtschaftet. Dieses Verfahren nutzten neben der Generalzolldirektion (GZD) auch weitere Behörden der Bundesfinanzverwaltung sowie ein anderes Bundesministerium. Die GZD zahlte mit dem Verfahren im Jahr 2021 insgesamt mehr als 700 Mio. Euro aus.

Das BMF hatte die Zuständigkeit für die Meldung des IT-Verfahrens im Jahr 2014 seinem damaligen IT-Dienstleister übertragen. Dieser erklärt auch gegenüber der Bundeskasse, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Er kann dafür Teilbestätigungen der Dienststellen einholen, die das IT-Verfahren einsetzen. Die GZD gab gegenüber dem aktuellen IT-Dienstleister Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) zuletzt Anfang des Jahres 2021 eine solche Teilbestätigung ab.

Das IT-Verfahren kann in Mandanten und Buchungskreise gegliedert werden. Die Bundesfinanzverwaltung und das andere Bundesministerium waren als Mandanten eingerichtet. Dem Mandanten der Bundesfinanzverwaltung waren zudem Buchungskreise für die GZD und für weitere Behörden zugeordnet. Die Behörden können sowohl die Mandanten als auch die Buchungskreise unabhängig voneinander nutzen. Zugriffe aus anderen Mandanten oder Buchungskreisen können sie verhindern, indem sie Berechtigungen einschränken.

Die Benutzerverwaltung überwacht, wer in welcher Form auf das IT-Verfahren zugreifen darf. Sie richtet hierzu Benutzer mit verschiedenen Berechtigungen ein. Mit einem umfassenden Berechtigungsprofil kann ein Benutzer alle Aufgaben im gesamten IT-Verfahren uneingeschränkt durchführen und seine Aktivitäten löschen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt daher, das umfassende Berechtigungsprofil sowie auch Rechte zum elektronischen Radieren nur in Notfällen und zeitlich befristet einzusetzen. Zudem sollten alle Änderungen protokolliert werden, die mit diesem Berechtigungsprofil vorgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die GZD im IT-Verfahren nur die vom Hersteller eingerichteten Standardprotokollierungen nutzte. Damit war z. B. nachvollziehbar, wann welcher Benutzer Ein- und Auszahlungen erfasst, geändert, geprüft oder freigegeben hatte. Benutzer können zahlungsrelevante Daten (wie Bankverbindungen von Zahlungspartnern) aber auch direkt in Tabellen ändern, auf die das Verfahren bei den einzelnen Buchungen zugreift. Diese Änderungen konnte die GZD nicht zuverlässig nachhalten. Die Tabellenprotokollierung des Verfahrens hatte sie nicht aktiviert. Auch kritische Aktivitäten bei den Systemeinstellungen (wie Anmeldungen mit Notfallbenutzerkennungen, denen das umfassende Berechtigungsprofil zugeordnet war) protokollierte sie nicht. Damit konnte die GZD nicht gewährleisten, dass die Zahlungen und Buchungen im IT-Verfahren nachvollziehbar waren. Sie konnte daher etwaige Fehler oder Missbräuche auch im Nachhinein nicht aufdecken oder nachvollziehen. Die Protokollierungseinstellungen galten auch für die anderen Behörden, die das IT-Verfahren einsetzten.

Darüber hinaus hatte die GZD verschiedenen Beschäftigten über ihre fachlichen Aufgaben hinaus weitreichende Berechtigungen zugewiesen (wie elektronisches Radieren). Einzelne dieser Berechtigungen hätten es den Beschäftigten ermöglicht, Zahlungsdaten und Systemeinstellungen sowohl der GZD als auch der anderen Behörden unbemerkt zu verändern.

Bundeszollverwaltung wollte Mängel nicht beseitigen – BMF nahm dies hin

Der Bundesrechnungshof bat die GZD, ihre Stellungnahme zu seinen Prüfungserkenntnissen mit dem BMF abzustimmen. Die GZD teilte darin mit, dass sie ihren Beschäftigten die kritischen Berechtigungen entzogen habe, sofern diese nicht zur Erfüllung administrativer Aufgaben erforderlich seien. Zur Protokollierung im IT-Verfahren vertrat die GZD die Auffassung, dass sie solche Systemeinstellungen nicht beeinflussen könne. Dafür sei das ITZBund verantwortlich. Darüber hinaus teilte sie mit, dass kein Anlass bestehe, das IT-Verfahren erneut der Bundeskasse zu melden. Diese Aussage hatte sie mit dem BMF abgestimmt.

Weitere Erkenntnisse

Im Jahr 2023 prüfte der Bundesrechnungshof die bewirtschafteterübergreifende Konfiguration von automatisierten Verfahren beim ITZBund. Dabei stellte er fest, dass die Protokollierung von Tabellenänderungen und kritischen Aktivitäten in dem von der GZD genutzten IT-Verfahren noch nicht aktiviert war. Die Prüfung ergab zudem, dass auch außerhalb der GZD zahlreiche Personen weitreichende Berechtigungen in diesem IT-Verfahren hatten. So war 12 Benutzerkennungen der Bundesfinanzverwaltung und 15 Benutzerkennungen des anderen Bundesministeriums zum Jahresende 2022 das umfassende Berechtigungsprofil zugeordnet.

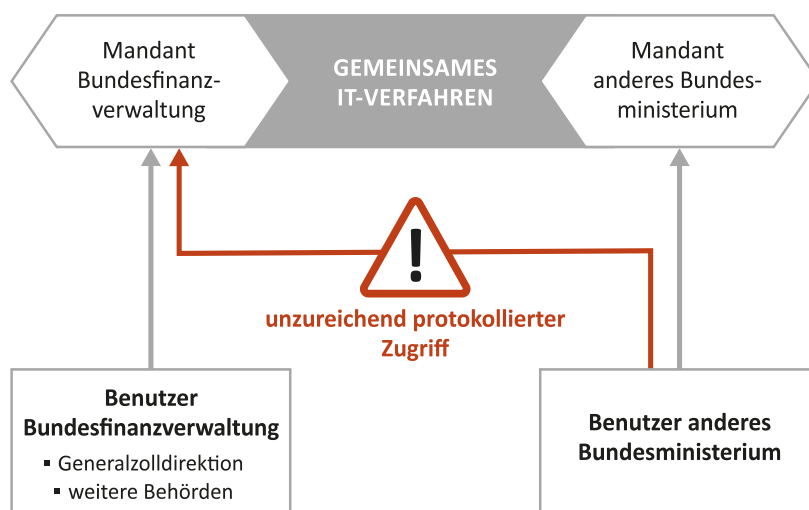
Im Mandanten der Bundesfinanzverwaltung fand der Bundesrechnungshof keinen Anhaltspunkt dafür, dass das umfassende Berechtigungsprofil im Zeitraum Januar 2021 bis August 2022 vergeben oder entzogen worden war. Im Mandanten des anderen Bundesministeriums

hatten im gleichen Zeitraum sieben Benutzer dieses Berechtigungsprofil neu erhalten. Nur in einem Fall hatte das andere Bundesministerium dieses Berechtigungsprofil anschließend wieder entzogen. Mit dem umfassenden Berechtigungsprofil hatten Benutzer des anderen Bundesministeriums unzureichend protokollierte Zugriffsmöglichkeiten auf die Haushaltsdaten der GZD.

Abbildung 6.1

Haushaltsdaten der GZD vor fremden Zugriffen unzureichend geschützt

Ein anderes Bundesministerium kann mit dem umfassenden Berechtigungsprofil auf den Mandanten der Bundesfinanzverwaltung im gemeinsam genutzten IT-Verfahren zugreifen. Da derartige Zugriffe unzureichend protokolliert werden, sind sie nicht nachvollziehbar.



Grafik: Bundesrechnungshof.

6.2 Würdigung

Die Ausführungen der GZD vom März 2022 haben gezeigt, dass das von ihr genutzte IT-Verfahren den haushaltsrechtlichen Vorschriften weiterhin nicht entsprechen wird. Das BMF hat dies hingenommen. Damit hat es weder seine Rechtsaufsicht über die GZD noch seine haushaltsrechtliche Verantwortung als zuständige oberste Bundesbehörde für das IT-Verfahren angemessen wahrgenommen.

Zudem hat es den Bewirtschaftern offenbar nicht ausreichend klar gemacht, dass sie für einen ordnungsgemäßen Verfahrenseinsatz verantwortlich bleiben. Dies gilt auch, wenn ein IT-Dienstleister das IT-Verfahren betreibt und es der Bundeskasse meldet.

Sowohl in der Bundesfinanzverwaltung als auch in dem anderen Bundesministerium waren darüber hinaus viele Benutzer eingerichtet, die mit dem umfassenden Berechtigungsprofil

dauerhaft auf das IT-Verfahren zugreifen konnten. Dies widerspricht den Empfehlungen des BSI.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert sicherzustellen, dass die Bewirtschafter in seinem Geschäftsbereich die Nachvollziehbarkeit automatisierter Zahlungs- und Buchführungsprozesse gewährleisten. Hierzu muss es darauf hinwirken, dass auch Tabellenänderungen und kritische Aktivitäten bei den Systemeinstellungen protokolliert werden. Es darf darüber hinaus nicht zulassen, dass weitreichende Berechtigungen die Unveränderbarkeit von Zahlungsdaten und Systemeinstellungen sogar behördenübergreifend gefährden und Kontrollen ins Leere laufen lassen. Zudem muss es dafür sorgen, dass das ITZBund die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften erneut erklärt, sobald alle Beteiligten die Verfahrensmängel abgestellt haben.

6.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass das ITZBund eine vollständige Protokollierung für das umfassende Berechtigungsprofil bisher aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht in Betracht gezogen habe. Die Ausführungen des Bundesrechnungshofes deute es als Forderung nach einer maximal erreichbaren Sicherheit unter Außerachtlassung aller anderen Aspekte. Vor diesem Hintergrund würden die Tabellenprotokollierung und die Protokollierung kritischer Aktivitäten bei den Systemeinstellungen künftig standardmäßig für alle Benutzer aktiviert. Hierzu benötige das ITZBund Aufträge der Kundenbehörden. Das BMF werde diesen Prozess begleiten.

Die Berechtigungen zum elektronischen Radieren, zur Deaktivierung der Änderungsverfolgung sowie zur Änderung der Berechtigungsprüfung würden in der GZD nicht benötigt. Das ITZBund habe diese im Auftrag der GZD inzwischen gelöscht. Es werde die Zuweisung derartiger Berechtigungen an reine Anwender des IT-Verfahrens künftig noch kritischer hinterfragen und entsprechend ablehnen.

Im Mandanten der Bundesfinanzverwaltung sei das umfassende Berechtigungsprofil ausschließlich an technische und betrieblich notwendige Benutzerkennungen vergeben worden. Im ITZBund würden erweiterte Berechtigungen im Bereich der Systemadministration für den Mandanten der Bundesfinanzverwaltung nur temporär mit Begründung, Genehmigung und dokumentiertem Benutzerantrag vergeben. Seit dem Jahr 2022 fänden Erhebungen statt, um die tatsächlichen Erfordernisse von umfassenden Berechtigungsprofilen bei technischen Benutzerkennungen bewerten zu können.

Im Mandanten des anderen Bundesministeriums liege die Benutzer- und Rechteverwaltung nicht beim ITZBund, sondern ausschließlich beim Kunden. Das ITZBund sei hier als rein administrativer Dienstleister tätig. Es besitze keine (fachliche) Weisungsbefugnis. Es tausche sich aber bereits mit dem anderen Bundesministerium aus, um das umfassende Berechtigungsprofil zeitnah zu deaktivieren. Umsetzen müsse dies jedoch das andere Bundesministerium.

Das BMF hat eingeräumt, dass Benutzer des anderen Bundesministeriums mit dem umfassenden Berechtigungsprofil theoretisch Zugriff auf den Datenbestand aller Mandanten des IT-Verfahrens hätten. Es hat aber bestritten, dass derartige (theoretisch denkbare) Zugriffe auf Daten der GZD unbemerkt und unprotokolliert stattgefunden hätten. Dabei hat es auf die herstellerseitigen Standardprotokollierungsfunktionen verwiesen.

Im Übrigen habe das BMF kontinuierlich dafür gesorgt, die Vorgaben zur Verfahrenssicherheit in seinem Geschäftsbereich zu gewährleisten. Dabei habe es sich vor allem auf die Erstellung und stetige Fortschreibung der notwendigen Unterlagen konzentriert. Es werde künftig noch intensiver sicherstellen, dass den Bewirtschaftern die Maßgaben zum ordnungsgemäßen Verfahrenseinsatz verdeutlicht werden. Besonderes Augenmerk werde es auf die Rolle des ITZBund als zentrale Instanz für die Betreuung und Fortentwicklung des IT-Verfahrens legen. Das ITZBund werde die Abgabe einer aktualisierten Erklärung für das gesamte Verfahren prüfen. Das BMF werde mit den übrigen Bewirtschaftern der Bundesfinanzverwaltung den Prozess begleiten.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bestreitet, dass seine Forderungen auf „eine Gewährleistung der maximal erreichbaren Sicherheit unter Außerachtlassung aller anderen Aspekte“ abstellen, wie vom BMF behauptet. Da das BSI die Aktivierung der Tabellenprotokollierung und die Protokollierung kritischer Aktivitäten bei den Systemeinstellungen empfiehlt, sollten diese vielmehr gängige Praxis sein.

Ungeachtet dessen erkennt der Bundesrechnungshof an, dass das BMF seiner Verantwortung als zuständige oberste Bundesbehörde inzwischen nachkommen will. Die Maßnahmen, die es angekündigt hat, um eine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung mit dem IT-Verfahren in seinem Geschäftsbereich zu gewährleisten, gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Es sollte dabei jedoch die Risiken ernst nehmen, die sich aus dem geschäftsbereichsübergreifenden Verfahrenseinsatz ergeben.

Hierzu reicht es nicht aus, bei der Vergabe des umfassenden Berechtigungsprofils auf die unterschiedlichen Abläufe zur Berechtigungsvergabe in einzelnen Behörden oder Mandanten zu verweisen. Mit diesem Profil besteht das permanente Risiko, dass die Trennung der verschiedenen Mandanten unterlaufen wird. Außerdem ist es hiermit möglich, beliebige Informationen inklusive der Protokollierung zu ändern oder zu löschen. Das BSI empfiehlt daher, das umfassende Berechtigungsprofil und Rechte zum elektronischen Radieren nur in Notfällen zeitlich befristet zuzuweisen und deren Einsatz zu überwachen. Das BMF muss sich dafür einsetzen, dass sich sowohl das ITZBund als auch das andere Bundesministerium bei der Vergabe von Berechtigungen an diese Empfehlung halten. Anderenfalls kann es für die Behörden seines Geschäftsbereichs keinen ordnungsgemäßen Verfahrenseinsatz sicherstellen.

7 Bund fördert Hochschulen seit 25 Jahren anstelle der Länder und nicht zielgerichtet

Zusammenfassung

Seit dem Jahr 1998 fördert der Bund mit EXIST-Gründungskultur Hochschulen, obwohl hierfür die Länder zuständig wären. Zudem ist unklar, ob das Förderprogramm notwendig ist und welche Ziele es hat.

Mit EXIST-Gründungskultur möchte das BMWK die Bedingungen an Hochschulen für Existenzgründungen aus der Wissenschaft verbessern. In der aktuellen fünften Förderrunde bewilligte es insgesamt 177 Mio. Euro.

Das BMWK finanziert das Förderprogramm, obwohl der Bund nicht zuständig ist. Das Hochschulwesen und damit auch die Hochschulförderung ist grundsätzlich Sache der Länder. Zudem sind Notwendigkeit und Ziele der Förderung unklar. Vor Beginn der aktuellen Förderrunde hat das BMWK nicht geprüft, warum und welche Hochschulen einer Förderung bedürfen. Auch hat es nicht hinterfragt, warum einige Hochschulen ohne EXIST-Förderung Unterstützungsangebote für Unternehmensgründungen aufbauen konnten, während andere mehrfach die Förderung in Anspruch genommen haben.

Das BMWK hat auf Gespräche der Bundesregierung mit den Ländern verwiesen. Es strebt an, die Gründungsstrukturen an Hochschulen zu verstetigen und eine anteilige Grundfinanzierung durch die Länder sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMWK auf, seine Förderung von EXIST-Gründungskultur auslaufen zu lassen.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Hochschulförderung seit dem Jahr 1998

Für die Finanzierung von Hochschulen sind grundsätzlich die Länder zuständig. Ausnahmsweise kann der Bund sie gemeinsam mit den Ländern in Fällen überregionaler Bedeutung und auf Grundlage einer Vereinbarung finanzieren.

Das BMWK will mit EXIST-Gründungskultur die Bedingungen für Unternehmensgründungen an Hochschulen verbessern. Die Förderung besteht seit dem Jahr 1998. Vier Förderrunden sind bereits abgeschlossen:

- **EXIST I (1998 bis 2005)**
Förderung von Hochschulen, die mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung in einer Region kooperieren und mit diesen regionale Netzwerke zur Gründungsförderung aufbauen.
- **EXIST II (2002 bis 2006)**
Förderung von Hochschulen in weiteren regionalen Netzwerken.
- **EXIST III (2006 bis 2011)**
Förderung von Gründungsnetzwerken an Hochschulen und Forschungseinrichtungen zur Schließung vorhandener Lücken und Entwicklung neuer Maßnahmen.
- **EXIST IV (2011 bis 2018)**
Förderung von Hochschulen bei der Entwicklung einer Strategie zur Förderung von Gründungskultur und Unternehmergeist.

Mit **EXIST V (2019 bis 2024)** will das BMWK Defizite an Hochschulen bei der Gründungskultur beseitigen und Exzellenz weiterentwickeln. Hierzu legte es drei Förderschwerpunkte fest:

- Potenziale heben – Unterstützung noch nicht profilierter Hochschulen beim Ausbau ihrer Gründungsaktivitäten,
- Regional vernetzen – Etablieren einer nachhaltigen regional verankerten Start-up-Kultur,
- International überzeugen – Entwicklung von internationalen Leuchttürmen im Bereich der Gründungsunterstützung und -förderung.

Das BMWK bewilligte insgesamt 177 Mio. Euro für die laufende Förderrunde.

Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 Mängel festgestellt

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 festgestellt, dass knapp die Hälfte der durch EXIST I und II geförderten Netzwerke ihr Angebot für Gründungsinteressierte nach Ende der Förderung einschränkten. Des Weiteren erhielten über die Hälfte der Netzwerke erneut eine Förderung über EXIST III.

Darüber hinaus beanstandete der Bundesrechnungshof bei EXIST III Folgendes: Das BMWK hatte nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen Hochschulen eine Förderung erhalten können. Ebenso wenig hatte es festgelegt, was die einzelnen Hochschulen mit der Förderung erreichen sollen. Dadurch förderte es Hochschulen, die bereits Angebote für Gründungsinteressierte hatten. Gleichzeitig stellte das BMWK nicht sicher, dass die Hochschulen mit der Förderung wesentliche Angebotslücken schlossen.

Notwendigkeit und Ziele der Förderung unklar

Das BMWK begründete die Notwendigkeit von EXIST V mit zu wenigen Unternehmensgründungen in Deutschland. Hochschulen seien wichtige Innovationsquellen, die über ein großes Potenzial an verwertbaren Forschungsergebnissen verfügten. Das Programm diene dazu, bundesweit an Hochschulen Strukturen aufzubauen, um die wirtschaftliche Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu unterstützen.

Mit EXIST V will das BMWK den Unternehmergeist und die Gründungskultur fördern. Es sollen 300 Unternehmen aus den Hochschulen heraus gegründet werden. Darüber hinaus legte es nicht fest, wie es den Unternehmergeist und die Gründungskultur messen will. Für konkrete Leistungen der Hochschulen bestimmte es hingegen messbare Ziele (z. B. 1 000 Veranstaltungen, 700 Netzwerke, 170 Gründungsberater).

In den Anträgen mussten die Hochschulen darlegen, dass die Aktivitäten in ihre Gesamtstrategie eingebunden und nachhaltig sind. Die Hochschulen sollten beschreiben, wie sie die Förderung umsetzen wollen. Das BMWK bewilligte in allen Fällen die maximale Förderquote von 90 bzw. 100 %. Es ging davon aus, dass die Hochschulen nicht über ausreichende finanzielle Mittel für solche Aktivitäten verfügen.

Das BMWK vertritt die Auffassung, dass der Bund für die Förderung zuständig sei. Die Förderung sei auf Unternehmensgründungen ausgerichtet. Daher handle es sich nicht um eine Hochschulförderung, sondern um eine Wirtschaftsförderung. Sie beziehe sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes und könne nicht durch ein Land allein wahrgenommen werden. Zudem fehle der Wille auf Landesebene, die gründungsunterstützenden Strukturen an Hochschulen dauerhaft zu finanzieren.

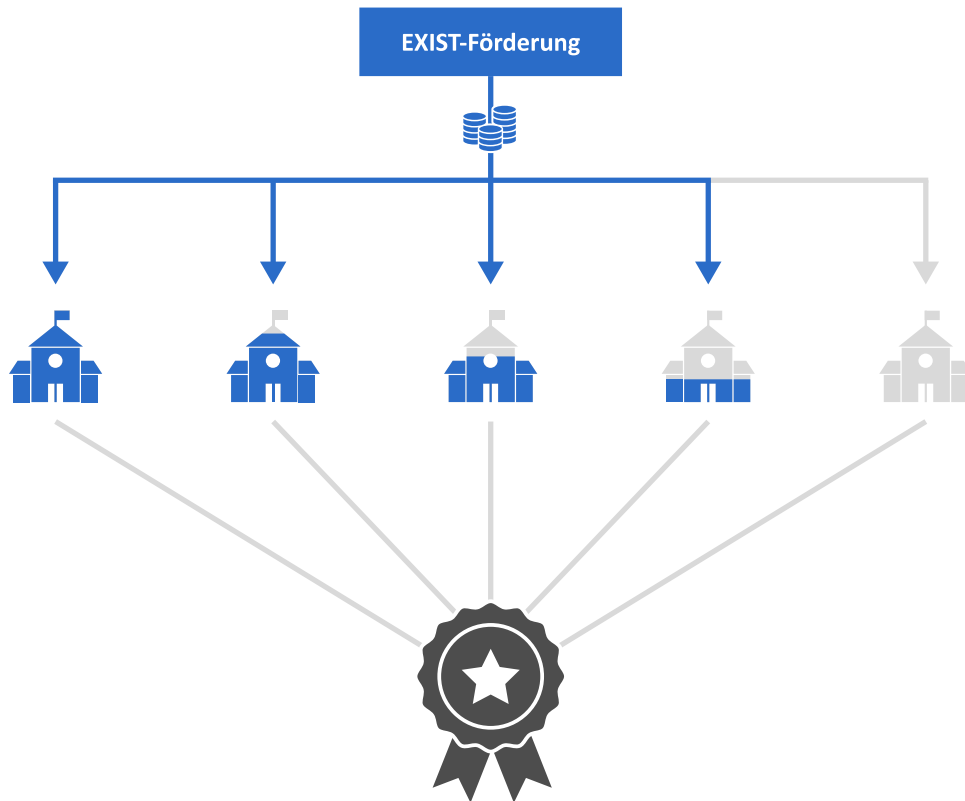
Unterschiedliche Inanspruchnahme der Förderung

Der sogenannte Gründungsradar vergleicht die Profile und Bemühungen von Hochschulen bei der Gründungsförderung. Der Bundesrechnungshof betrachtete, inwieweit gut bewertete Hochschulen mit EXIST-Gründungskultur gefördert wurden. Einige von ihnen haben alle EXIST-Förderrunden in Anspruch genommen. Andere haben noch nie eine EXIST-Förderung erhalten, manche erstmals mit EXIST V.

Abbildung 7.1

Gute Angebote unabhängig von EXIST-Förderung

Von den bestplatzierten Hochschulen nahmen einige alle, andere dagegen nur manche oder keine der EXIST-Förderrunden in Anspruch.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gründungsradar 2022.

7.2 Würdigung

Das BMWK hat vor Beginn von EXIST V versäumt zu prüfen, warum und welche Hochschulen förderbedürftig sind. Es hat auch nicht hinterfragt, warum einige Hochschulen ohne EXIST-Förderung Angebote aufbauen konnten, während andere Hochschulen regelmäßig für ihre Angebote die Förderung in Anspruch genommen haben. Das BMWK hat die wesentlichen Fördervoraussetzungen nicht festgelegt. Zudem bleiben die Ziele vage. So wird das BMWK nicht überprüfen können, ob es diese Ziele erreicht.

Die bereits im Jahr 2007 festgestellten Mängel bestehen damit fort. Es ist bedenklich, dass nach 25 Jahren immer noch unklar ist, ob die Förderung notwendig ist und tatsächlich unterstützungsbedürftige Hochschulen erreicht.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass das BMWK das Förderprogramm immer wieder mit neuen Förderrunden verlängert, ohne die Haushaltsmittel zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Das Fehlen einer langfristig ausgerichteten Förderstrategie erhöht dieses Risiko.

Der Bund ist für die Förderung auch nicht zuständig. Sie kommt unmittelbar den Hochschulen zugute. Die Finanzierung der Hochschulen ist aber Sache der Länder.

Das BMWK sollte seine Förderung auslaufen lassen. Die zuständigen Länder müssen dann entscheiden, ob sie die Finanzierung übernehmen wollen. Wenn das BMWK und die Länder Hochschulen zusammen fördern möchten, müssen sie eine gemeinsame Förderung vereinbaren. Eine solche Förderung ist jedoch nur möglich, wenn es sich um einen Fall überregionaler Bedeutung handelt. Zudem müsste das BMWK die Notwendigkeit der Förderung nachweisen und klare, messbare Ziele entwickeln. Die Förderung wäre zu befristen und nach Ablauf der Frist zu beenden.

7.3 Stellungnahme

Das BMWK hat erwidert, es sei vertretbar, EXIST V als Maßnahme der Wirtschaftsförderung zu betrachten. EXIST V könne nicht losgelöst von EXIST-Gründungsstipendium und EXIST-Forschungstransfer betrachtet werden. EXIST V schaffe die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine Förderung konkreter Gründungsprojekte durch die beiden anderen Förderprogramme. Es trage nicht zur Forschung und Lehre bei, sondern zum Wissens- und Technologietransfer. Hochschulen unterstützten mit Aktivitäten und Personal Absolventinnen und Absolventen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dabei, durch Unternehmensgründungen von der Wissenschaft in die Wirtschaft zu wechseln. Sowohl die regionale als auch die überregionale Wirtschaft profitiere von den Ausgründungen. Zudem sehe der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) EXIST V als Bestandteil des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen.

Allerdings habe die Bundesregierung Gespräche mit den Ländern mit dem Ziel aufgenommen, die Gründungsstrukturen an Hochschulen zu verstetigen und ggf. eine anteilige Grundfinanzierung durch die Länder sicherzustellen. Ob und in welcher Form das BMWK die Gründungskultur an Hochschulen auch nach EXIST V fördern wird, sei derzeit offen.

Das BMWK hat auf verschiedene Studien und Evaluierungen verwiesen: Bei mit EXIST V geförderten Hochschulen sei die Anzahl der beantragten und bewilligten EXIST-Gründungsstipendien gestiegen. Es hätten sich auch positive Wirkungen auf die Außenkommunikation, die Sichtbarkeit und die Vernetzung der geförderten Hochschulen gezeigt. Zudem werde die stärkere Verankerung der Gründungsthematik in Hochschulstrategie und -entwicklungsplan sowie in den Curricula auf die Förderung zurückgeführt. Insgesamt hätten EXIST IV und V Aktivitäten der Gründungsunterstützung und -betreuung stimuliert. Sie hätten gründungsbezogene Strukturen verbessert und sehr wahrscheinlich – zumindest mittelbar – zu mehr Unternehmensgründungen beigetragen.

Für die drei aktuellen Schwerpunkte von EXIST V habe das BMWK die jeweiligen Ziele, Zielgruppen und Fördervoraussetzungen bestimmt. Sie seien in der Förderrichtlinie festgelegt und in einem ergänzenden Leitfaden erläutert. Bei Antragstellung hätten die Hochschulen

die mit der Förderung intendierte Entwicklung darstellen müssen. Zugleich hat das BMWK angegeben, derzeit die Förderziele für EXIST V zu konkretisieren.

7.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMWK hinsichtlich der Finanzierungszuständigkeit des Bundes überzeugt nicht. Auch wenn sich die drei EXIST-Programme ergänzen, können unterschiedliche staatliche Ebenen für die jeweilige Finanzierung zuständig sein. Die drei Programme haben jeweils eigene Förderrichtlinien und unterschiedliche Laufzeiten. Während das BMWK mit EXIST-Gründungsstipendium und EXIST-Forschungstransfer Gründungsteams fördert, finanziert es mit EXIST V Aktivitäten und Personal von Hochschulen. Dass die Wirtschaft von späteren etwaigen Unternehmensgründungen profitiert, begründet keine Bundeszuständigkeit. Denn nach dieser Logik müsste auch die Hochschulausbildung der Wirtschaftsförderung zugerechnet werden. Schließlich arbeiten Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss ihrer Hochschulausbildung vielfach in der freien Wirtschaft. Mit seiner Zuordnung von EXIST V zum gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen hat der Haushaltsausschuss zum Ausdruck gebracht, dass er mit dem Programm strukturschwache Regionen fördern möchte. Er muss darauf vertrauen können, dass die Bundesregierung die Finanzierungskompetenz des Bundes geprüft hat.

Da Hochschulen mit der Förderung Aktivitäten und Personal zur Gründungsunterstützung finanzieren, überrascht es nicht, dass es während der Förderung mehr Gründungsvorhaben gibt. Das BMWK muss jedoch sicherstellen, dass diese Wirkung über die Förderdauer hinaus anhält. Das hat es nicht geschafft. Schließlich befindet sich EXIST-Gründungskultur bereits in der fünften Förderrunde und droht zu einer Dauerförderung zu werden. Die Bundesregierung strebt eine anteilige Grundfinanzierung der gründungsunterstützenden Strukturen durch die Länder an. Dies bestätigt, dass EXIST-Gründungskultur nicht geeignet ist, die gewünschten Angebote langfristig aufzubauen. Das Förderprogramm kann eine Grundfinanzierung nicht ersetzen.

Das BMWK hat immer noch nicht dargelegt, warum die Förderung notwendig ist und welche Defizite bestehen. Solange dies unklar ist, werden die Ziele der Förderung vage bleiben.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass das BMWK die Förderung von EXIST-Gründungskultur auslaufen lassen soll.

8 Unzureichender Beitrag der Jobcenter gegen die Personalnot an Flughäfen: Fördern und Fordern kommen zu kurz

Zusammenfassung

Wegen der Personalnot an den deutschen Flughäfen blieben tausende dringend benötigte Arbeitsplätze unbesetzt. Die Jobcenter vermittelten nur sehr wenigen Arbeitsuchenden erfolgreich eine Tätigkeit am Flughafen. Damit konnten sie nicht zur Entspannung der Situation beitragen.

An deutschen Flughäfen herrschte in der Hauptreisezeit des Jahres 2022 akute Personalnot. Diese führte zu erheblichen Störungen des Reiseverkehrs. Es gelang nicht, die offenen Stellen zu besetzen. Der Bundesrechnungshof hat die Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter im Umfeld der Flughäfen als unzureichend kritisiert. Obwohl sie Arbeitsuchende mit flughafentypischen Qualifikationen oder Berufserfahrung betreuten, war ihr Handeln wenig erfolgreich, diese in eine Beschäftigung an Flughäfen zu vermitteln. Nur 3 von 309 Vermittlungsvorschlägen führten zu einer Arbeitsaufnahme. Auch Informationsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und Sonderaktionen einzelner Jobcenter zur Personalgewinnung brachten keinen durchschlagenden Erfolg.

Gerade bei einem massiven Personalmangel müssen Jobcenter aktiv, engmaschig und bedarfsgerecht beraten und vermitteln. BMAS und Bundesagentur müssen die in der Personalnot an Flughäfen deutlich gewordenen Schwächen konsequent und dauerhaft überwinden.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Massiver Mangel an Flughafenpersonal in der Hauptreisezeit 2022

An deutschen Flughäfen fehlten in der Hauptreisezeit des Jahres 2022 etwa 7 200 Beschäftigte. Dies führte zu erheblichen Störungen des Reiseverkehrs. Die Folgen waren lange Wartezeiten, Verspätungen, Gepäckverluste sowie zahlreiche Flugstreichungen. Die Luftverkehrswirtschaft hatte u. a. einen vierstelligen Bedarf an Arbeitskräften für die Bodenabfertigungsdienste gemeldet, um die Sommerreisewelle bewältigen zu können. Es gelang dennoch nicht, die zahlreichen offenen Stellen zu besetzen.

Jobcenter betreuen große Zahl an Arbeitsuchenden

Nach der Statistik der Bundesagentur waren im Juli 2022 bundesweit 2,47 Millionen Menschen arbeitslos. Die Jobcenter betreuten zwei Drittel der Arbeitslosen (1,67 Millionen) und gewährten ihnen Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, seit 1. Januar 2023 „Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende“). Zu den gesetzlichen Aufgaben der Jobcenter gehört es, Arbeitsuchende zu unterstützen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszuweiten (Grundsatz des „Förderns“). Daneben enthält das Gesetz den Grundsatz des „Forderns“: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern.

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen oder als zugelassene kommunale Träger organisiert. Gemeinsame Einrichtungen betreiben die Bundesagentur und Kommunen zusammen, zugelassene kommunale Träger betreibt die jeweilige Kommune allein.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung bei Personen mit flughafentypischen Stellengesuchen während der Personalkrise an deutschen Flughäfen in der Hauptreisezeit 2022. Die Jobcenter führten im Juli 2022 bundesweit rund 7 000 solcher Stellengesuche (davon 5 664 Fachkräfte im Bereich Schutz und Sicherheit). Der Bundesrechnungshof bezog aus dem Umfeld von Flughäfen 25 Jobcenter in die Prüfung ein. Daraus ermittelte er eine Zufallsstichprobe.

Wenige Beratungsgespräche, kaum Bezug zur Situation an Flughäfen

Beratungsgespräche bilden die Basis für die Integrationsarbeit. In über einem Fünftel der Fälle führten die Jobcenter keine Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten, obwohl diese ein flughafentypisches Stellengesuch hatten. In der Hälfte dieser Fälle lag das letzte Beratungsgespräch mehr als 180 Tage zurück. Wenn die Jobcenter mit den Leistungsberechtigten während der Personalkrise ein Gespräch führten, unterließen sie es in jedem zweiten Fall, eine Arbeitsaufnahme am Flughafen anzusprechen.

Viele Fälle ohne Vermittlungsvorschlag

Die Jobcenter nutzen die Stellengesuche der Leistungsberechtigten, um einen elektronischen Abgleich mit hinterlegten Stellenangeboten durchzuführen und Vermittlungsvorschläge auszugeben. In fast der Hälfte der untersuchten Fälle unterbreiteten die Jobcenter keinen einzigen Vermittlungsvorschlag. Eine Auswertung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass es bei zwei Dritteln dieser Fälle zum jeweiligen Prüfungstag hohe Übereinstimmungen zwischen Stellenangeboten und Stellengesuchen gab.

Die Jobcenter gaben insgesamt 309 Vorschläge aus. Davon betrafen lediglich 128 einen flughafentypischen Beruf. Nur 3 der 309 Vermittlungsvorschläge waren erfolgreich. In diesen drei Fällen nahmen Leistungsberechtigte eine Beschäftigung in einem flughafentypischen

Beruf auf. Die Jobcenter besprachen viele Vermittlungsvorschläge weder mit den Leistungsberechtigten noch werteten sie diese auf andere Weise aus.

Besondere Rahmenbedingungen bei der Stellenbesetzung

Nach Auffassung einiger Regionaldirektionen und Jobcenter erschwerten besondere Rahmenbedingungen der Arbeit an den Flughäfen eine erfolgreiche Vermittlung. Hierzu zählten die Erreichbarkeit mit öffentlichem Personennahverkehr zu Schichtzeiten, geringe Entlohnung oder die Dauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beeinträchtigten auch eigene Verfahrensweisen der einzelnen Jobcenter den Vermittlungserfolg. So sorgten sie nicht ausreichend dafür, dass die Qualifikationsangaben in den Stellengesuchen zutreffend waren oder sie klärten nicht das persönliche Leistungsvermögen. Auch gab es Fälle, in denen die Vermittlungsfachkräfte den Suchradius im Stellengesuch so gering eingestellt hatten, dass der nächste Flughafen nicht mehr davon erfasst war. Zudem griffen Jobcenter Fälle nicht auf, in denen Leistungsberechtigte bereits früher am Flughafen tätig waren oder aktuell dort arbeiteten und ihre Stunden erhöhen wollten. Vorbehalten gegen eine Arbeitsaufnahme am Flughafen gingen sie nicht im Einzelnen nach und versuchten auch nicht aktiv, diese auszuräumen.

Vermittlungsprobleme bereits zuvor bekannt

Der Bundesrechnungshof weist seit Jahren auf Defizite im Vermittlungsprozess der Jobcenter hin. Die Jobcenter konnten die Mängel trotzdem bislang nicht abstellen. Das BMAS und die Bundesagentur räumten bereits im Prüfungsverfahren ein, dass sich die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit ihren eigenen Erkenntnissen decken. Bestehende Konzepte der Integrationsarbeit würden weiterhin unzureichend umgesetzt. Die Bundesagentur kündigte an, fortbestehende Hindernisse im Vermittlungsprozess konsequent abzubauen, z. B. wolle sie neue Instrumente einsetzen. Auch plane sie, Defizite in verschiedenen (Gesprächs-) Formaten mit den Jobcentern nachzuhalten. Aus Sicht der Bundesagentur bestehe kein Bedarf für weitergehende inhaltliche zentrale Vorgaben für Vermittlung und Beratung. Aufgaben und Prozesse seien geregelt.

Sonderaktionen und übergreifende Steuerungsmaßnahmen

Der Bundesrechnungshof untersuchte auch spezifische und übergreifende Aktivitäten gegen die Personalnot an den Flughäfen. Die Regionaldirektionen gaben an, dass im Juni 2022 in sieben von zehn Regionen Initiativen zur Personalgewinnung für die Flughäfen begonnen hatten. Fast alle der befragten 25 Jobcenter standen in regelmäßigem Kontakt mit Arbeitgebern an den Flughäfen. Davon hatten 13 Jobcenter ihre Kontakte während der Personalkrise

intensiviert. Die meisten Jobcenter hatten besondere Aktionen (Bewerbertage, Jobmessen oder Informationsveranstaltungen) an Flughäfen durchgeführt.

Die Bundesagentur hat betont, sie habe zur Bewältigung der Personalnot frühzeitig „Führungsaufmerksamkeit“ auf die Situation an den deutschen Flughäfen gelenkt. Die Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte in der Reisebranche sei mithilfe eines Lagebildes (Fragebogen) begleitet worden. Konkrete Handlungsempfehlungen enthielt das Lagebild nicht. Darüber hinaus hätten mit den bereits vorhandenen Dienstleistungsangeboten ausreichend Unterstützungsinstrumente für Arbeitgeber zur Verfügung gestanden.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat keine Hinweise auf eigenständige Initiativen des BMAS und Empfehlungen an die Jobcenter zur Bewältigung der Engpasssituation an den deutschen Flughäfen ergeben.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Bemühungen der Jobcenter für unzureichend gehalten. Sie konnten kaum dazu beitragen, den dringlichen Bedarf der Arbeitgeber zu befriedigen. Sogar in der akuten Mangelsituation gelang es nicht, Stellen mit Arbeitsuchenden zu besetzen, selbst wenn sie über einschlägige Berufserfahrungen verfügten.

Die Jobcenter hätten alle Möglichkeiten für eine gezielte, schnelle und bedarfsgerechte Vermittlung nutzen müssen. Dazu wäre es z. B. nötig gewesen, dass die Jobcenter ihre Dateien unverzüglich auf geeignete Leistungsberechtigte sichten, einen „Bewerberpool“ bilden und sofort weitere Schritte einleiten (Beratungsgespräche, Vermittlungsvorschläge usw.). In zügig durchgeführten Gesprächen mit den Leistungsberechtigten hätten sie deren Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme klären und auf Bedenken reagieren können. Stattdessen hatten viele Leistungsberechtigte mit einem flughafentypischen Stellengesuch schon seit langem kein Beratungsgespräch mehr oder die Arbeit am Flughafen wurde nicht besprochen. Da bei verschiedenen Tätigkeiten keine Ausbildung nötig ist, hätten die Jobcenter weitere Leistungsberechtigte ohne langwierige Qualifizierungsmaßnahmen mobilisieren können. Offenkundige Vermittlungschancen blieben so ungenutzt. Die unbefriedigende Bilanz, dass von 309 unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen nur drei erfolgreich waren, belegt erhebliche Schwächen im Vermittlungsprozess. Den gesetzlichen Auftrag des Förderns und Forderns setzten die Jobcenter nur unzureichend um.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass teilweise erhebliche strukturelle Schwierigkeiten zu überwinden sind, um den Übergang vom Leistungsbezug in stark nachgefragte und fordernde Tätigkeit zu schaffen. Es spricht aber vieles dafür, dass ein schnelleres und konsequenteres Handeln der Jobcenter dazu beigetragen hätte, solche Schwierigkeiten zu überwinden. So hätten schneller Zuverlässigkeitsprüfungen eingeleitet oder Shuttle-Services der Arbeitgeber zu den Flughäfen angeregt werden können.

Die Bundesagentur räumt ein, dass die Mängel auf seit langem bekannten Schwächen beruhen. Gleichwohl kann sie die Ursachen für die Versäumnisse selbst nicht verlässlich benennen. Sie hat in den letzten Jahren Initiativen gegenüber den Jobcentern entwickelt, indem sie Arbeits- und Hilfsmittel herausgegeben, Controllinginstrumente entwickelt, Dialogformate durchgeführt und Schulungen angeboten hat. Das Vermittlungshandeln der Jobcenter insgesamt hat sich aber nicht durchgreifend verbessert.

Bei den örtlichen Aktivitäten der Jobcenter, um Personal an den Flughäfen zu gewinnen, handelte es sich um wenige, regionale Einzelaktionen. Die Maßnahmen der Jobcenter und die Intensivierung der Kontakte zu den Arbeitgebern an den Flughäfen führten nicht zu einer spürbar erhöhten Vermittlungstätigkeit. Hervorzuheben ist, dass die Bundesagentur „Führungsaufmerksamkeit“ auf die Flughäfen gerichtet und damit zu einer verstärkten Wahrnehmung beigetragen hat. Das Lagebild hat die Situation an den Flughäfen und die Zusammenarbeit in den Regionen ausführlich dargestellt. Allerdings hat die Bundesagentur darauf verzichtet, den Jobcentern konkrete Handlungsempfehlungen für ihre Integrations- und Arbeitgeberarbeit sowie Beispiele für erfolgreiche Aktivitäten zu geben. Sie hätte auch ihre Erwartung an die Beratungs- und Vermittlungsintensität in den Jobcentern äußern können. Dies hätte der Bundesrechnungshof auch vom BMAS erwartet.

Das BMAS und die Bundesagentur müssen daher alle Möglichkeiten nutzen, aus der Personalkrise an den deutschen Flughäfen zu lernen. Erfahrungen aus dieser Krise können exemplarisch für künftige und dringliche Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt sein. Aus ihnen könnten sich auch Impulse für die Vermittlungstätigkeit der Agenturen für Arbeit in vergleichbaren Situationen ableiten lassen, die nicht Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes war. Die Bundesagentur muss ihre Anstrengungen zur Qualitätssteigerung bei der Vermittlungstätigkeit generell verstärken. Sie muss den Ursachen der Defizite systematisch nachgehen, kunden- und personalbezogene sowie verfahrensmäßige Hemmnisse identifizieren und ausräumen. Ebenfalls muss sie die Fachaufsicht in den Jobcentern intensivieren und die kurzfristige Reaktionsfähigkeit stärken, z. B. durch zentrale Impulse für Vermittlungsinitiativen. Zudem muss sie ein Reaktionsmuster für Situationen entwickeln, in denen ein besonders dringlicher Bedarf an Vermittlungen besteht. Das BMAS sollte die Bundesagentur dabei unterstützen und eng begleiten.

8.3 Stellungnahme

Das BMAS hat mitgeteilt, dass die Prüfungsergebnisse erneut auf strukturelle Qualitätsmängel der Integrationsprozesse in gemeinsamen Einrichtungen hindeuten. Es nehme solche Befunde sehr ernst. Das BMAS habe bereits in einem anderen Zusammenhang die Qualität der Beratung und Betreuung in den gemeinsamen Einrichtungen ins Zentrum eines vertieften Austausches mit der Bundesagentur gesetzt. Ziel seien die strukturelle Verankerung und Aufwertung des Themas Qualität des Integrationsprozesses in der fachaufsichtlichen Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur und BMAS. Hierzu sei ein regelmäßiges Austauschformat etabliert worden mit dem Ziel, gemeinsam die Rahmenbedingungen zum Gelingen des Integrationsprozesses zu überprüfen.

Nach Auffassung des BMAS habe das SGB II in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, den Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Angesichts der konstant hohen Nachfrage nach Arbeitskräften sei die Ursache für Arbeitslosigkeit von Leistungsberechtigten im SGB II zunehmend auf multiple und zum Teil längerfristige Vermittlungshemmnisse zurückzuführen. Sie liege nur bedingt darin begründet, dass passende Stellen fehlen würden. Dies könne auch für Personen mit nachgefragten Qualifikationen gelten. Insofern sehe das BMAS die Jobcenter nur bedingt als vorrangige Akteure an, bei dringlichen Personalmangel-lagen kurzfristig einen wesentlichen Beitrag zur Abhilfe leisten zu können. Aus Sicht des BMAS gelte dies insbesondere, wenn die dringlich zu besetzenden Stellen mit besonderen Anforderungen verbunden seien.

8.4 Abschließende Würdigung

Das BMAS hat im Ergebnis die Mängel bestätigt. Die notwendigen Schlüsse und Konsequenzen hat es jedoch noch nicht gezogen.

Die Mängel im Vermittlungsprozess haben grundsätzliche Bedeutung. Der Beitrag der Jobcenter zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt bleibt stark begrenzt, wenn sie nicht hinreichend aktiv, engmaschig und bedarfsgerecht beraten und vermitteln. Aufgrund der Prüfungserkenntnisse geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Schwächen der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit so verfestigt sind, dass sie sich selbst unter besonders dringlichen Krisenanforderungen nur schwer überwinden lassen.

Die Mängel sind sowohl dem BMAS als auch der Bundesagentur seit langem bekannt. Dennoch haben sie bisher nicht genug unternommen, um die Qualität der Arbeitsvermittlung in den gemeinsamen Einrichtungen insgesamt zu sichern. Sie haben zwar punktuell nachgesteuert, jedoch nicht die Ursachen grundlegend analysiert.

Die Personalkrise an den deutschen Flughäfen hat das Schlaglicht auf die bestehenden Vermittlungsschwächen geworfen. Dem Bundesrechnungshof sind die vielfältigen Hemmnisse bewusst, die der Vermittlung von Leistungsberechtigten entgegenstehen können. Auch ist ihm bekannt, dass die Jobcenter nicht die einzigen Akteure bei der Überwindung von Mangelsituationen sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Jobcenter konsequent alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, um hierzu ihren Beitrag zu leisten. Sie müssen alle Instrumente nutzen, die ihnen unter den Grundsätzen des Förderns und Forderns zur Verfügung stehen. Nur so kann es gelingen, sowohl die Integration arbeitsuchender Menschen voranzubringen als auch Herausforderungen in Mangelsituationen zu bewältigen. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen allerdings, dass dies nicht der Fall ist.

Es sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Vermittlungsleistungen zu verbessern. Diese sollten auf einer systematischen Analyse der Ursachen aufbauen, die die Erfahrungen aus der Personalkrise an den Flughäfen einbeziehen sollte. Daraus abgeleitet müssen das BMAS und die Bundesagentur Ansatzpunkte sowohl für die Intensivierung der Vermittlungsarbeit vor Ort als auch für übergreifende Impulse und Konzepte entwickeln. So muss

sichergestellt werden, dass die Jobcenter – gemeinsam mit anderen Akteuren – auch schnell und wirksam auf dringliche Bedarfsentwicklungen am Arbeitsmarkt reagieren können.

9 Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen

(Kapitel 1102 Titel 636 81, 636 82 und 636 83)

Zusammenfassung

Das BMAS sollte regelmäßig veröffentlichen, was zu den versicherungsfremden Leistungen gehört und wie hoch sie sind. Derzeit können weder Parlament noch Öffentlichkeit einschätzen, ob die dafür aufgewendeten Bundeszuschüsse angemessen sind.

Die Versicherungsleistungen der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) beruhen auf vorher gezahlten Beiträgen. Darüber hinaus erbringt die Rentenversicherung auch Leistungen, die nicht beitragsgedeckt sind. Diese sollen gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen und gelten deshalb als versicherungsfremd. Die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung sollen diese versicherungsfremden Leistungen pauschal abgelden.

Versicherungsfremde Leistungen sind grundsätzlich in Art und Höhe unbestimmt. Denn es ist nicht gesetzlich festgelegt, wie sie von den Versicherungsleistungen abzugrenzen sind. Folglich ist offen, ob die versicherungsfremden Leistungen teilweise beitragsfinanziert sind oder ob ein Teil der Versicherungsleistungen steuerfinanziert ist. Es gibt zur Abgrenzung nur verschiedene Vorschläge von unterschiedlichen Institutionen. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund beispielsweise arbeitet mit einer engen und einer erweiterten Abgrenzung. Daraus ergibt sich eine Bandbreite für die Höhe der versicherungsfremden Leistungen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen herzustellen. Dazu sollte es die versicherungsfremden Leistungen zumindest in der Bandbreite der engen und erweiterten Abgrenzung der DRV Bund benennen und ihre Höhe berechnen. Das Ergebnis sollte es regelmäßig zum Beispiel im Rentenversicherungsbericht veröffentlichen.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Keine gesetzliche Abgrenzung von versicherungsfremden Leistungen

Ansprüche auf Versicherungsleistungen der Rentenversicherung entstehen grundsätzlich aufgrund von vorher gezahlten Beiträgen. Zum Beispiel erwerben Beschäftigte Rentenansprüche, wenn aus ihrem Arbeitsentgelt Beiträge an die Rentenversicherung entrichtet werden. Versicherungsleistungen sind somit beitragsgedeckt. Die Rentenversicherung erbringt zudem Leistungen, denen keine vorherige Beitragszahlung zugrunde liegt, die jedoch gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen. Diese Leistungen werden als versicherungsfremde Leistungen bezeichnet (vgl. Abbildung 9.1).

Welche Leistungen der Rentenversicherung konkret versicherungsfremd sind, ist nicht geklärt. Es gibt keine gesetzliche Abgrenzung, nur verschiedene Vorschläge von unterschiedlichen Institutionen, wie man versicherungsfremde Leistungen von Versicherungsleistungen abgrenzen könnte. Die DRV Bund arbeitet mit einer engen und einer erweiterten Abgrenzung. Die enge Abgrenzung stammt vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger aus dem Jahr 1995. Nach dieser gelten beispielsweise folgende Leistungen der Rentenversicherung als versicherungsfremd:

- Leistungen, die Kindererziehung honorieren,
- Rentenzuschläge für Personen mit vormals niedrigen Einkommen wie die Grundrente und
- Zeiten, die rentenerhöhend wirken, in denen jedoch keine oder geringe Beiträge entrichtet wurden.

Die erweiterte Abgrenzung der DRV Bund basiert auf einem Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2004. Sie stuft zusätzlich Folgendes als versicherungsfremd ein:

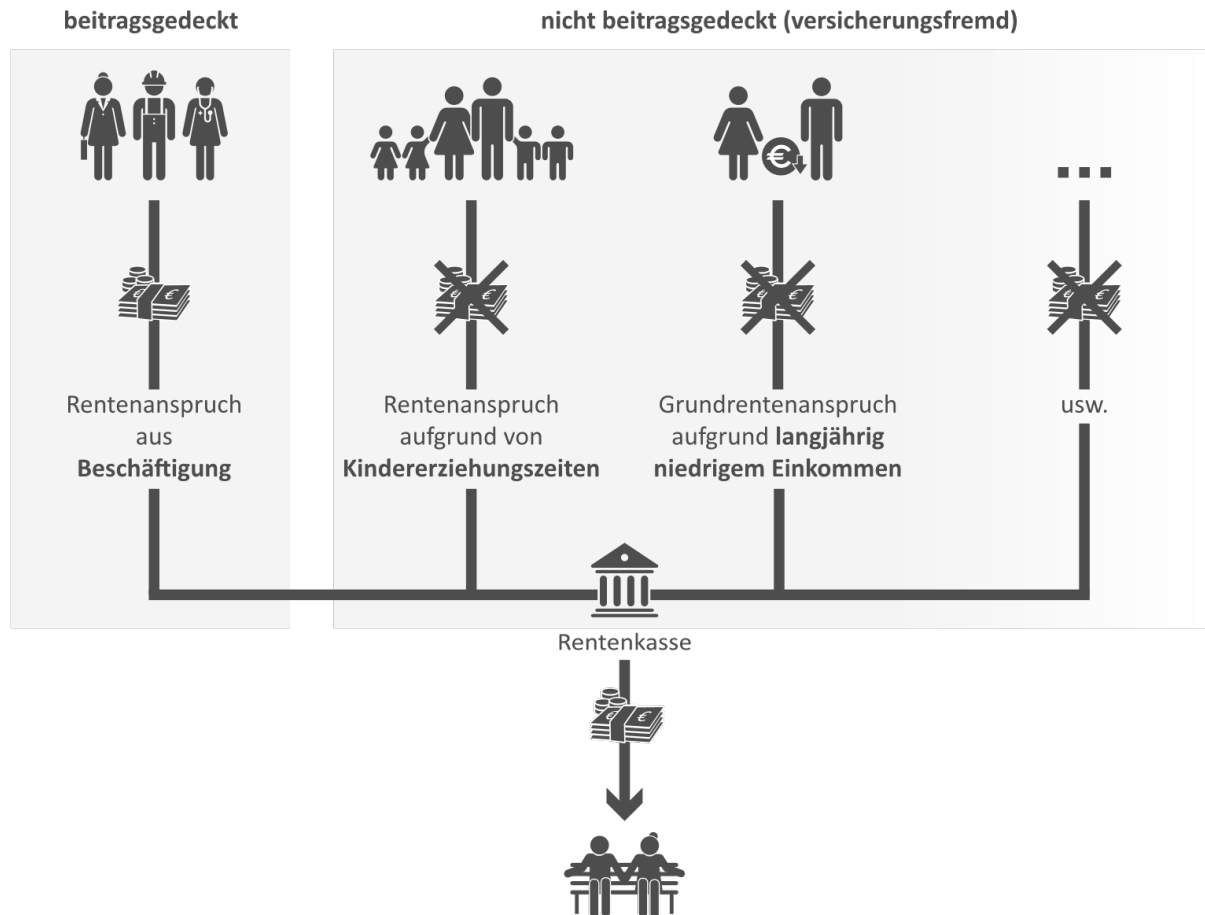
- Teile der Hinterbliebenenrenten und
- Teile der in den neuen Bundesländern gezahlten Renten.

Der Bund zahlte im Jahr 2022 rund 108 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Davon waren 81 Mrd. Euro Bundeszuschüsse. Der Rest entfiel auf Beitragszahlungen, Erstattungen, den Defizitausgleich für die knappschaftliche Rentenversicherung und sonstige Leistungen. Die Bundeszuschüsse sollen die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung in der alternden Gesellschaft gewährleisten (Garantenfunktion). Zudem ist gesetzlich festgelegt, dass sie pauschal die nicht beitragsgedeckten (versicherungsfremden) Leistungen abgelten sollen. Wegen des pauschalen Charakters der Bundeszuschüsse gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Bundeszuschüsse und der Höhe der versicherungsfremden Leistungen. Nach einhelliger Auffassung sollten aber nicht die Beitragszahlenden, sondern alle Steuerzahlenden, also die gesamte Gesellschaft die versicherungsfremden Leistungen finanzieren.

Abbildung 9.1

Unterschied zwischen versicherungsfremden Leistungen (nicht beitragsgedeckt) und beitragsgedeckten Leistungen

Den Rentenansprüchen aus Beschäftigung liegen Beitragszahlungen zugrunde. Sie sind beitragsgedeckt. Versicherungsfremde Leistungen, z. B. aufgrund von Kindererziehungszeiten, sind nicht beitragsgedeckt. Sie sind aber gesamtgesellschaftlich erwünscht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

BMAS äußert sich nicht zur Höhe der versicherungsfremden Leistungen

Das BMAS erstellt jährlich einen Rentenversicherungsbericht gemäß § 154 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI). Damit informiert es das Parlament und die Öffentlichkeit u. a. über die Höhe der Rentenausgaben, der Beitragseinnahmen und der Bundeszuschüsse. Zu den Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen äußert sich das BMAS im Rentenversicherungsbericht nicht.

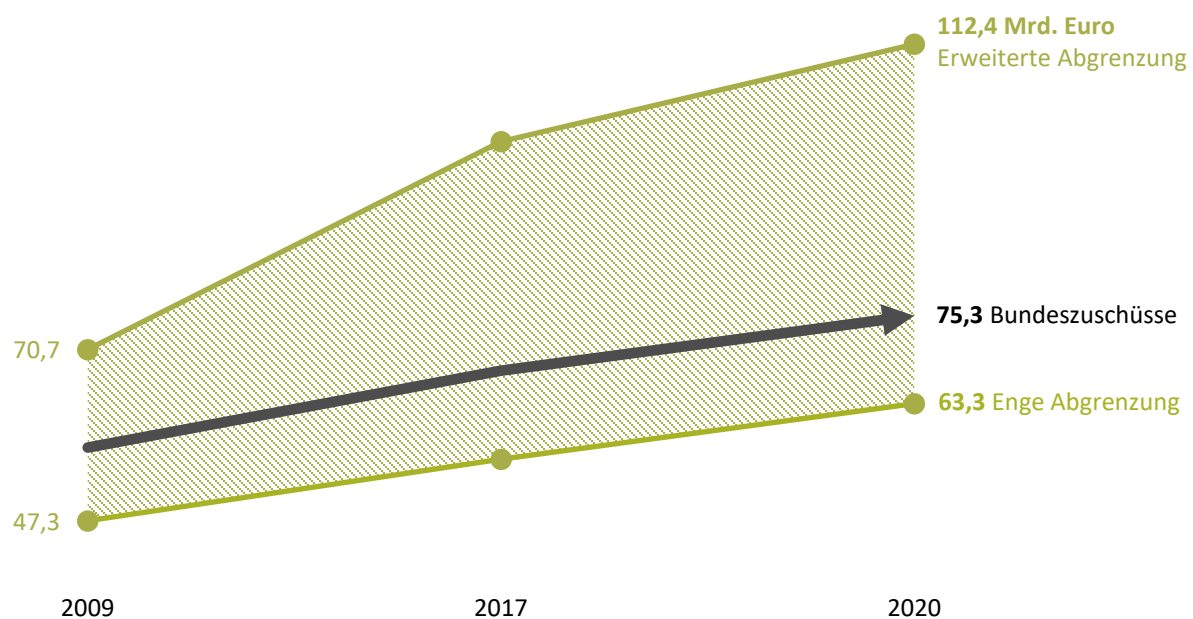
Die DRV Bund berechnet die versicherungsfremden Leistungen nach eigenen Annahmen. Sie veröffentlicht das Ergebnis in unregelmäßigen Abständen, zuletzt für das Jahr 2020. Nach der engen Abgrenzung beliefen sich die versicherungsfremden Leistungen auf 63,3 Mrd. Euro. Gemäß der erweiterten Abgrenzung machten sie 112,4 Mrd. Euro aus. Die

Bundeszuschüsse betrugen im Jahr 2020 insgesamt 75,3 Mrd. Euro und lagen damit innerhalb der Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung. Gleiches galt für die Jahre 2017 und 2009 (vgl. Abbildung 9.2). Die Bundeszuschüsse und die Höhe der versicherungsfremden Leistungen waren immer wieder Gegenstand von Anfragen und Anträgen im Bundestag.

Abbildung 9.2

Bundeszuschüsse liegen seit dem Jahr 2009 innerhalb der Bandbreite

Die Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung macht die Höhe der versicherungsfremden Leistungen transparenter.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: DRV Bund.

BMAS gegen konkrete Abgrenzung und Transparenz

Das BMAS hat erläutert, dass in den gesetzlichen Regelungen keine Koppelung der Bundeszuschüsse an eine Höhe der versicherungsfremden Leistungen angelegt sei. Insoweit sei es nicht weiterführend, die versicherungsfremden Leistungen auszuweisen. Da diese nicht eindeutig definiert sind, sei auch nicht möglich, sie aufzulisten. Eine solche Auflistung würde auch nicht zur Transparenz beitragen. Die Diskussion um die versicherungsfremden Leistungen würde häufig nicht aus Gründen der Transparenz geführt. Es ginge vielmehr – je nach Interessenlage – darum, die Forderung nach höheren oder niedrigeren Bundeszuschüssen zu begründen.

Der Gesetzgeber habe nicht allgemeingültig abgegrenzt, wann Leistungen als versicherungsfremd anzusehen sind. Grund hierfür ist, dass es weder möglich noch sinnvoll sei, die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung getrennt auszuweisen. Seit Jahrzehnten würde darüber diskutiert, welche Leistungen als versicherungsfremd anzusehen sind und was zum sozialen Ausgleich innerhalb der Rentenversicherung zählt.

Aufgabe des Gesetzgebers sei es nicht, eine Leistung als „versicherungsfremd“ oder „nicht versicherungsfremd“ einzustufen. Der Gesetzgeber beschließe transparent sowohl den Leistungskatalog der Rentenversicherung als auch die Art der Finanzierung. Er bestimme, in welchem Umfang die Beitrags- und die Steuerzahlenden zur Finanzierung der Leistungen herangezogen werden.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht bei den versicherungsfremden Leistungen vor allem einen Mangel an Transparenz. Weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit ist bekannt, welche gesamtstaatlichen Leistungen die Rentenversicherung erbringt. Zwar gibt es keine gesetzliche Regelung, die einen direkten Zusammenhang zwischen der genauen Höhe der Bundeszuschüsse und der genauen Höhe der versicherungsfremden Leistungen herstellt. Allerdings ergibt sich sehr wohl ein sachlicher Zusammenhang, weil gesamtstaatliche Aufgaben von der gesamten Gesellschaft, also aus Steuermitteln, und Versicherungsleistungen aus Beitragsmitteln zu finanzieren sind. Andernfalls finanzieren die Beitragszahlenden Leistungen, die Aufgaben des Gesamtstaates sind, oder die Steuerzahlenden finanzieren Versicherungsleistungen. Deshalb ist es sinnvoll, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen offenzulegen. Dies würde Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen.

Dabei geht es nicht darum, die versicherungsfremden Leistungen exakt zu definieren und aufzulisten. Der Bundesrechnungshof geht genauso wie das BMAS davon aus, dass es immer unterschiedliche Ansichten geben wird, welche Leistungen genau als versicherungsfremd anzusehen sind. Die Transparenz stiege aber schon deutlich, wenn das BMAS die versicherungsfremden Leistungen regelmäßig in der engen und in der erweiterten Abgrenzung ausweisen und quantifizieren würde. Es ergäbe sich eine Bandbreite, anhand derer zumindest grob beurteilt werden könnte, ob die Höhe der Bundeszuschüsse angemessen ist. Eine Darstellung zum Beispiel im Rentenversicherungsbericht wäre ohne großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand möglich. Dabei sollte das BMAS jedoch nicht die Abgrenzungen und Berechnungsweisen der DRV Bund einfach übernehmen. Es sollte vielmehr abgestimmt mit der DRV Bund eigene Vorgaben erarbeiten, wie die einzelnen versicherungsfremden Leistungen abzugrenzen und zu berechnen sind. Die Vorgaben wären zu aktualisieren, sollte der Gesetzgeber neue versicherungsfremde Leistungen beschließen.

9.3 Stellungnahme

Das BMAS ist der Auffassung, mit der von der DRV Bund erstellten Auflistung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen nach der engen und der erweiterten Abgrenzung sei dem Informationsbedürfnis Genüge getan. Ein Mehr an Transparenz gegenüber dieser Veröffentlichung könne nicht erreicht werden, zumal die Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen der DRV Bund grundsätzlich auf dem Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 basiere.

Das BMAS kritisiert, dass der Bundesrechnungshof den Eindruck erwecke, es bestehe ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den versicherungsfremden Leistungen und den Bundeszuschüssen. Dabei verkenne der Bundesrechnungshof, dass die Bundeszuschüsse in der umlagefinanzierten Rentenversicherung „multifunktional“ seien. Sie dienten nicht allein der Abdeckung von versicherungsfremden Leistungen. Durch die Bundeszuschüsse komme vielmehr die Gesamtverantwortung des Staates für die Stabilität und Tragfähigkeit der Alterssicherung zum Tragen.

Eine jährliche Ausweisung von angeblich „versicherungsfremden Leistungen“ stünde nicht nur in keinem Zusammenhang zu den gesetzlichen Vorschriften zur Bestimmung der Bundeszuschüsse. Sie könne sogar in eine jährliche Diskussion um eine Erhöhung der Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung münden. Berücksichtigen müsse man, dass der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren für jede einzelne Leistung die Finanzierung, die finanziellen Auswirkungen und ggf. die Veränderung der Zuschüsse des Bundes festlege.

Schließlich weist das BMAS darauf hin, dass der Berichtsauftrag des Rentenversicherungsberichtes gesetzlich in § 154 SGB VI festgelegt sei. Eine Darstellung der versicherungsfremden Leistungen sehe der Berichtsauftrag nicht vor.

9.4 Abschließende Würdigung

Auch wenn die DRV Bund die versicherungsfremden Leistungen in unregelmäßigen Abständen ausweist, hält der Bundesrechnungshof die Transparenz hinsichtlich der versicherungsfremden Leistungen bislang für nicht gegeben. Die DRV Bund ist nicht dazu verpflichtet, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen auszuweisen. Sie tut dies nach eigenem Ermessen und auf Eigeninitiative. Das BMAS sollte die Deutungshoheit über inhaltliche Abgrenzung und Berechnung der versicherungsfremden Leistungen nicht an die DRV Bund als „betroffene Institution“ abgeben. Transparenz und Neutralität könnte das BMAS herstellen, indem es selbst dafür verantwortlich zeichnet. Es sollte die versicherungsfremden Leistungen in der engen und der erweiterten Abgrenzung festlegen, ihre Höhe bestimmen und das Ergebnis veröffentlichen. Dies würde dem Informationsbedürfnis des Parlamentes und der Öffentlichkeit gerecht werden.

Für eine Veröffentlichung bietet sich der jährliche Rentenversicherungsbericht an. Der Berichtsauftrag nach § 154 SGB VI schließt eine solche Veröffentlichung nicht aus.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS überein, dass der Gesetzgeber keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Bundeszuschüsse und der Höhe der versicherungsfremden Leistungen hergestellt hat. Dennoch kann eine Verbindung zwischen den beiden Größen nicht verneint werden. Denn der Gesetzgeber wollte mit den Bundeszuschüssen die versicherungsfremden Leistungen pauschal abgelden. Somit ist es auch angebracht, beide Größen zu vergleichen. Zudem gibt es einen sachlichen Zusammenhang zwischen den beiden Größen: So sollte vermieden werden, dass die Beitragszahlenden gesamtstaatlich gewünschte Leistungen (mit-)finanzieren. Wenn man dieses Ziel verwirklichen will, sollte man zumindest eine grobe Vorstellung über die Höhe der versicherungsfremden Leistungen haben.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass die Bundeszuschüsse auch andere Funktionen haben, als versicherungsfremde Leistungen abzugelten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese erfüllt werden können, wenn die Bundeszuschüsse nicht ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten.

Der Gesetzgeber legt zwar bereits im Gesetzgebungsverfahren für jede einzelne Leistung die Finanzierung, ggf. mit Veränderung der Bundeszuschüsse, fest. Dies ersetzt jedoch nicht, alle gesamtgesellschaftlich erwünschten Leistungen der Rentenversicherung und ihre Finanzierung insgesamt zu betrachten. Für eine solche Gesamtbetrachtung muss das BMAS Art und Höhe dieser Leistungen kennen und ausweisen.

Der Bundesrechnungshof sieht dabei nicht die Gefahr einer jährlichen Diskussion um eine Erhöhung der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Denn die versicherungsfremden Leistungen bewegen sich derzeit in der Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung. Doch selbst wenn es eine Diskussion gäbe, wäre diese nur Ausdruck eines gesellschaftlichen Diskurses. Dieser darf auch in Fragen der Rentenversicherung stattfinden.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die versicherungsfremden Leistungen in der Bandbreite der engen und der erweiterten Abgrenzung zu bestimmen und regelmäßig zu veröffentlichen.

10 Notwendige IT-Modernisierung: Deutsche Rentenversicherung im Wettlauf gegen die Zeit

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die gemeinsame Datenstelle der Rentenversicherungsträger (DSRV) ist seit Jahren dringend modernisierungsbedürftig. Zu lange blieb die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund untätig. Dadurch ist inzwischen nicht nur die Funktionsfähigkeit der DSRV gefährdet. Auch für die Arbeit der Rentenversicherung ist ein reibungsloser Datenaustausch unverzichtbar.

Bei der DSRV laufen Daten aller gesetzlich Rentenversicherten sowie der Rentnerinnen und Rentner zusammen. Sie ist u. a. für den gesamten Datenaustausch zwischen den Rentenversicherungsträgern (RV-Trägern) verantwortlich. Im Jahr 1975 nahm sie ihren Betrieb auf. Mittlerweile ist sie die größte Drehscheibe für Sozialdaten in Deutschland. Verwaltet wird sie von der DRV Bund.

Bereits vor über zehn Jahren erkannte die DRV Bund Handlungsbedarf bei der DSRV: alte Technik, zu wenig Personal und IT-Verfahren, die nur lückenhaft dokumentiert sind. Da inzwischen immer mehr Beschäftigte altersbedingt ausscheiden, verliert die DSRV auch das Wissen über diese Verfahren. Neues Personal, das sich in die alte Technik einarbeiten will, ist schwierig zu gewinnen. Trotzdem startete die DRV Bund erst im Jahr 2019 ein Modernisierungsprojekt. Ziel war, die DSRV bis Ende 2023 auf eine moderne Plattform umzustellen. Da die DRV Bund in der Vergangenheit zu lange untätig war, kann sie diesen Zeitplan nicht einhalten. Der DSRV fehlt das Personal, um das Projekt wie vorgesehen umzusetzen. Die IT-Verfahren nachträglich zu dokumentieren, ist zudem weitaus aufwendiger als gedacht. Beides trägt wesentlich dazu bei, dass ein kurzfristiger technischer Umstieg nicht möglich ist. Die DRV Bund hat daher entschieden, die DSRV mit der alten Technik für mindestens fünf bis zehn Jahre weiter zu betreiben.

Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, die DSRV zu modernisieren. Die DRV Bund muss jetzt alle Kapazitäten und Möglichkeiten nutzen, um deren Zukunftsfähigkeit zu sichern. Angesichts der Bedeutung für die Arbeit der Rentenversicherung sollten das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) und das BMAS das Projekt begleiten und bei Bedarf steuernd eingreifen.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Notwendige Modernisierung der gemeinsamen Datenstelle

Bei der DSRV laufen die Daten von mehr als 50 Millionen gesetzlich Rentenversicherten sowie von 20 Millionen Rentnerinnen und Rentnern zusammen. Unter anderem ist sie für den Datenaustausch zwischen den RV-Trägern, aber auch mit anderen Stellen verantwortlich (z. B. weitere Leistungsträger, Justiz- und Finanzverwaltung, Arbeitgeber). Damit hat sie sich nach eigener Aussage zur größten Drehscheibe für Sozialdaten in Deutschland entwickelt. Bei der DSRV handelt es sich um die gemeinsame Datenstelle aller RV-Träger. Sie wird von der DRV Bund verwaltet. Für die Aufsicht ist seit dem Jahr 2020 das BAS zuständig.

Ihren Betrieb nahm die DSRV im Jahr 1975 auf. Die von ihr eingesetzte Technik entspricht inzwischen nicht mehr den geltenden Standards. Sie fügt sich nicht in das aktuelle IT-Gesamtkonzept der gesetzlichen Rentenversicherung ein. Diese kann ihre IT-Verfahren nur dann optimal pflegen und betreiben, wenn Hard- und Software weitgehend einheitlich sind.

Um die Zukunftsfähigkeit der DSRV zu sichern, startete die DRV Bund daher im Jahr 2019 ein Modernisierungsprojekt. Ziel war es, die IT-Verfahren der DSRV bis Ende 2023 auf eine neue, technisch moderne Plattform umzustellen.

Dokumentationslücken verzögern Modernisierungsprozess

Um die IT-Verfahren der DSRV zu modernisieren, ist es notwendig, deren Funktionsweisen zu verstehen. In der Vergangenheit dokumentierte die DSRV diese nur lückenhaft. Sie vertraute stattdessen auf das Fachwissen ihrer Beschäftigten.

Die DRV Bund selbst warnte noch im Jahr 2021 vor den Folgen, wenn bald die letzten Wissensträgerinnen und -träger altersbedingt die DSRV verlassen. Durch Wissensmonopole einzelner Beschäftigter und Dokumentationslücken seien wichtige technische Zusammenhänge unklar. Dies gefährde nicht nur den weiteren Betrieb der alten Technik, sondern erschwere noch zusätzlich die erforderliche Modernisierung. Es entstehe ein „Wettlauf gegen die Zeit“. IT-Verfahren könnten nicht modernisiert werden, wenn das maßgebende Wissen durch Personalabgänge verloren gehe.

Die DRV Bund führt diesen Zustand u. a. darauf zurück, dass die Aufgaben der DSRV stetig gewachsen seien, nicht aber die personelle Ausstattung. Dadurch hätte sie Dokumentationsaufgaben auf ein Mindestmaß beschränken müssen. Sie hat eingeräumt, dass der Personal-mangel mit den drohenden Folgen seit dem Jahr 2012 bekannt waren. Seit dem Projektbeginn 2019 versuche sie aktiv, Personal für die DSRV zu gewinnen.

Bis heute hat die DSRV ihre IT-Verfahren nicht vollständig dokumentiert. Neben anhaltendem Personalmangel hat die DRV Bund angeführt, die Modernisierung sei erheblich

komplexer als zunächst angenommen. Inzwischen geht die DRV Bund davon aus, dass es noch weitere fünf bis zehn Jahre dauert, bis die DSRV vollständig auf eine moderne Technik umgestellt ist. Bis dahin muss sie die alte Technik weiter betreiben.

Unklare Kosten durch Weiterbetrieb alter Technik

Die Modernisierung der DSRV hielt die DRV Bund zunächst auch deshalb für notwendig, weil sie davon ausging, dass die alte Technik deutlich kostenintensiver sei als eine moderne Plattform.

Dort, wo internes Wissen der DSRV (inzwischen) nicht mehr ausreicht, muss sie für den Betrieb der alten Technik auf externe Dienstleistungen zurückgreifen. Allgemeiner Fachkräftemangel und geringes Interesse am Erlernen alter Technologien erschweren nach Einschätzung der DRV Bund, ausreichend eigenes Personal zu gewinnen. Sie erwartete daher, dass die DSRV auch künftig teures externes Expertenwissen in Anspruch nehmen muss.

Die Mehrkosten, die der Weiterbetrieb der alten Technik und der Rückgriff auf Externe verursachen, konnte die DRV Bund nicht beziffern.

10.2 Würdigung

Der DRV Bund ist es nicht gelungen, die längst überfällige Modernisierung der DSRV zeitgerecht umzusetzen. Sie wird ihr Ziel verfehlen, bis Ende 2023 sämtliche IT-Verfahren der DSRV auf eine technisch moderne Plattform umzustellen. Versäumnisse in der Vergangenheit tragen wesentlich dazu bei, dass sich der Modernisierungsprozess erheblich verzögert und mit zusätzlichen Risiken belastet wird.

In der Vergangenheit hat die DRV Bund zu wenig unternommen, um die Zukunftsfähigkeit der DSRV zu sichern. So hat sie es zugelassen, dass die DSRV über Jahre eine nicht mehr zeitgemäße Technik einsetzt. Der DRV Bund war außerdem seit Jahren bekannt, dass die DSRV über zu wenig Personal verfügt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Statt diesen Mangel zu beheben, hat sie hingenommen, dass die DSRV wichtige Dokumentationsaufgaben vernachlässigt. Die dadurch entstandenen Lücken müssen nun erst langwierig geschlossen werden. Da die DRV Bund unterschätzt hat, wie aufwendig und komplex sich die Modernisierung der IT-Verfahren gestaltet, befindet sich die DSRV vier Jahre nach dem Projektstart immer noch in einem „Wettlauf gegen die Zeit“. Vor allem der drohende Wissensverlust durch ausscheidendes Personal bringt die DSRV zeitlich unter Druck, alle IT-Verfahren zu dokumentieren.

Die DRV Bund ist selbst davon ausgegangen, dass es zusätzliche Kosten verursacht, die alte Technik weiter zu betreiben. Bedenklich ist, dass sie keine Aussage über deren Höhe treffen kann. Das Kostenrisiko ist somit nicht kalkulierbar.

Die DRV Bund muss das Projekt zur Modernisierung der DSRV künftig priorisiert behandeln. Sie sollte wenigstens jetzt alle Kapazitäten und Möglichkeiten nutzen, um die Modernisierung der DSRV schnellstmöglich abzuschließen.

Wegen der großen Bedeutung einer erfolgreichen Modernisierung der DSRV für die Arbeit der Rentenversicherung empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass die Aufsicht das Projekt intensiv begleitet. Dafür sollte die DRV Bund künftig dem BAS regelmäßig über den Verlauf des Projektes berichten. Über wesentliche Entwicklungen sollte das BAS das BMAS informieren, damit dieses bei Bedarf unterstützend eingreifen kann.

10.3 Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

Die DRV Bund hat bestätigt, dass die DSRV umfassend erneuert werden müsse, um deren Funktionsfähigkeit auch in der Zukunft zu sichern. Angesichts neuer und vorrangiger Aufgaben habe die DSRV dies jedoch immer wieder zurückstellen müssen.

Die anfängliche Projektplanung sei von einem deutlich weniger komplexen Modernisierungsprozess ausgegangen. Das ursprüngliche Projekt sei daher im Jahr 2022 gestoppt und als Multiprojekt DSRV.move neu aufgestellt worden. Dieses berücksichtige, dass die IT-Verfahren nicht einfach auf eine neue technische Plattform überführt werden können, ohne vorher deren innere Struktur und Logik zu optimieren. Stattdessen müsse die Modernisierung nun dynamischer gestaltet werden. So sollten während des laufenden Betriebs zunächst wichtige Schlüsselverfahren überführt werden, ehe die restlichen IT-Verfahren nachfolgen können. Dieser parallele Betrieb beider Plattformen mache den Einsatz einer hohen Anzahl an Mitarbeitenden sowie eine längerfristige Zeitplanung notwendig. Ein Unterprojekt befasse sich darüber hinaus mit den fehlenden Dokumentationen. Es sei davon auszugehen, dass dieser Prozess noch einige Jahre andauern werde.

Die DRV Bund hat nochmals auf die Vielzahl der Aufgaben der DSRV und die Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung hingewiesen. Beides lasse nicht zu, Beschäftigte der DSRV in größerem Umfang ausschließlich dem Modernisierungsprojekt zuzuordnen. Diese müssten die Projektarbeit meist zusätzlich leisten. Die wachsende Aufgabenlast verschärfe diese Situation.

Ihre Einschätzung zu den Kosten hat die DRV Bund geändert. Die DSRV selbst sehe gegenwärtig kein besonderes Kostenrisiko, wenn sie die bisherige Technik weinternutze. Es könne nicht generell davon ausgegangen werden, dass eine moderne Technik wesentlich kosteneffizienter zu betreiben sei. Dafür sei eine Individualbetrachtung erforderlich. Die Kosten für das Modernisierungsprojekt selbst ließen sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht belastbar abschätzen. Sie würden aber im Laufe der Weiterentwicklung des Multiprojekts zeitnah kalkuliert.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Nach eigenen Angaben verfügt weder das BMAS selbst, noch das BAS über eigene Erkenntnisse zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Das BAS wolle nun die Weiterentwicklung des Modernisierungsprojekts verfolgen und das BMAS entsprechend informieren.

10.4 Abschließende Würdigung

Die DRV Bund hat die Versäumnisse der Vergangenheit bestätigt. Dass sie auf die Mängel in der ursprünglichen Projektplanung mit dem Multiprojekt DSRV.move reagiert hat, erkennt der Bundesrechnungshof an. An den schwierigen Rahmenbedingungen, denen die DSRV bisher ausgesetzt war, hat sich indes nichts geändert. Inzwischen hat sich außerdem gezeigt, dass der Umstieg auf eine neue technische Plattform einer Neuentwicklung der IT-Verfahren nahekommt. Da sich diese nur sukzessive überführen lassen, muss die DSRV vermutlich noch über Jahre parallel die alte Technik weiter einsetzen. Damit bestehen die bisherigen Projektrisiken nicht nur fort. Durch den weitaus größeren Zeit- und Personalbedarf des Multiprojekts ist nicht auszuschließen, dass sie sich sogar noch verschärfen.

Die Aussage, für den Weiterbetrieb mit der alten Technik sei kein besonderes Kostenrisiko erkennbar, überzeugt nicht. Die DSRV hat ihre Meinung hierzu geändert, ohne sie zu begründen. Dies, obwohl sie selbst darauf verweist, dass die Kosten für die eingesetzte Technik erst nach einer „Individualbetrachtung“ bewertet werden könnten. Gerade diese fehlt aber nach wie vor. Sie ist besonders wichtig, weil nunmehr beide Techniken parallel betrieben werden müssen. Da die DSRV zudem die Projektkosten weiterhin nicht kalkulieren kann, bleibt das Kostenrisiko insgesamt unklar. Auch die Wissenslücken bei den eigenen IT-Verfahren werden noch lange fortbestehen. Wie die DRV Bund selbst ausführt, wird der Dokumentationsprozess noch einige Jahre andauern.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht daher seine Forderungen: Die DRV Bund muss das neue Multiprojekt mit höchster Priorität behandeln und ein erneutes Scheitern verhindern. Dafür ist dringend eine fundierte Projekt- und Kostenplanung erforderlich. Dazu gehört auch, den für die erfolgreiche Modernisierung erforderlichen Personalbedarf realistisch zu planen und zu decken. Die zugesagte Begleitung durch das BAS muss sicherstellen, dass die Aufsicht jederzeit über den Stand des Modernisierungsprozesses informiert ist und bei Bedarf rechtzeitig steuernd eingreift.

11 Hohe Fehlerquote bei Erziehungsrenten: Deutsche Rentenversicherung Bund erkennt grundlegenden Handlungsbedarf

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Träger) bearbeiten jede zweite Erziehungsrente fehlerhaft. Die Ursachen hierfür sind für die Bearbeitung aller Renten bedeutsam. Für die Angelegenheiten, die alle RV-Träger betreffen, ist die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) zuständig. Trotzdem will sie die grundlegenden Fehlerursachen nicht angehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität von Erziehungsrenten geprüft und dort eine Fehlerquote von 52 % ermittelt. Dies bedeutet, dass die RV-Träger mit einer hohen statistischen Wahrscheinlichkeit die Hälfte aller Erziehungsrenten fehlerhaft bearbeiten. Geschiedene können eine Erziehungsrente erhalten, wenn ihr früherer Ehepartner verstorben ist und sie nicht wieder geheiratet haben. Voraussetzung für den Anspruch ist, dass sie ein minderjähriges Kind erziehen oder für ein behindertes Kind sorgen.

Die meisten Fehler traten auf, wenn die RV-Träger das Einkommen der Rentenberechtigten berücksichtigen mussten. Hauptursachen waren komplizierte gesetzliche Regelungen zur Einkommensanrechnung sowie Fehler und Lücken im gemeinsamen IT-Verfahren der RV-Träger. Statt die Rentenbearbeitung zu unterstützen, verursachte es zusätzliche Bearbeitungsfehler. Dadurch hatten die RV-Träger beispielsweise unbemerkt zu niedrige Erziehungsrenten gezahlt, zum Teil über Jahre. Die RV-Träger wendeten außerdem Gesetze unterschiedlich an. Dies hat zur Ungleichbehandlung von Rentenberechtigten geführt.

Die DRV Bund hält es für ausreichend, dass sie gemeinsam mit den RV-Trägern bei den Erziehungsrenten inzwischen nachgebessert hat. Weiteren Handlungsbedarf sieht sie derzeit nicht. Der Bundesrechnungshof fordert aber weitergehende Schritte, um die Qualität der Rentenbearbeitung insgesamt zu sichern. Denn die RV-Träger nutzen ihr IT-Verfahren für alle Rentenarten. Zudem gelten die Regelungen zur Einkommensanrechnung auch für Witwen- und Witwerrenten. Folglich stellen die Fehlerursachen bei Erziehungsrenten auch ein Risiko für Bearbeitungsmängel bei anderen Rentenarten dar. Sie müssen daher systematisch analysiert werden. Dafür müssen alle RV-Träger zusammenwirken. Es liegt in der Verantwortung der DRV Bund, diesen Prozess zu organisieren, zu steuern und voranzutreiben.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Die 16 RV-Träger bearbeiten und entscheiden über die Rentenansprüche der Versicherten. Dazu gehört,

- die Voraussetzungen für den Anspruch zu prüfen,
- Beginn und Dauer der Rente festzulegen und
- die Höhe der Rentenzahlungen zu berechnen.

Jeder RV-Träger erfüllt diese Aufgaben eigenverantwortlich. Zusätzlich hat die DRV Bund eine besondere Verantwortung. Sie hat die weitere Aufgabe, die gemeinsamen Angelegenheiten der RV-Träger zu steuern und zu koordinieren. Sie ist außerdem dafür zuständig, die einheitliche Rechtsanwendung durch alle RV-Träger zu sichern.

Hohe Fehlerquote bei Erziehungsrenten

Die Erziehungsrente kann gesetzlich Rentenversicherten gewährt werden, wenn sie geschieden sind und der ehemalige Ehepartner verstorben ist. Voraussetzung ist, dass sie ein minderjähriges Kind erziehen bzw. für ein behindertes Kind sorgen und nicht wieder geheiratet haben. Der Bundesrechnungshof prüfte bei allen 16 RV-Trägern, ob sie die gesetzlichen Regelungen zur Erziehungsrente ordnungsgemäß anwenden. Dazu zog er nach einem mathematisch-statistischen Verfahren eine Stichprobe aus dem Gesamtbestand an Erziehungsrenten. Durch dieses Vorgehen lässt sich eine Aussage über die Bearbeitungsqualität aller Erziehungsrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung treffen. Der Bundesrechnungshof ermittelte eine Fehlerquote von 52 %. Dies bedeutet, dass die RV-Träger mit einer hohen statistischen Wahrscheinlichkeit die Hälfte der Erziehungsrenten fehlerhaft bearbeiten.

Aufwendige und komplizierte Einkommensanrechnung

Bei den geprüften Fällen war die mit Abstand größte Fehlerquelle die Einkommensanrechnung. Das heißt, die meisten Fehler traten auf, wenn die RV-Träger Einkommen der Rentenberechtigten berücksichtigen mussten. Das Gesetz gibt für verschiedene Einkommens- und Fallkonstellationen unterschiedliche Berechnungsregelungen vor. Liegt das auf diese Weise bestimmte Einkommen über den gesetzlichen Freibeträgen, ist die Rente zu kürzen. Diese Regelungen gelten für Erziehungsrenten, aber auch für die derzeit über 5 Millionen Witwen- und Witwerrenten, d. h. für insgesamt 20 % des Rentenbestandes.

Die RV-Träger führten die hohe Fehlerzahl vor allem darauf zurück, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Einkommensanrechnung zu kompliziert seien.

Unentdeckte Fehler und Lücken im IT-Verfahren

Die RV-Träger nutzen für die Rentenbearbeitung gemeinsam ein IT-Verfahren. Dafür bedienen sie sich vielfach automatisierter Verfahrensabläufe. Dabei werden viele Informationen rein maschinell verarbeitet. Ein weiterer Grund für die hohe Fehlerquote bei der Bearbeitung von Erziehungsrenten waren Fehler bzw. Lücken in diesem IT-Verfahren. Bleiben derartige Mängel über lange Zeit unentdeckt, können die Auswirkungen beträchtlich sein.

Den RV-Trägern waren diese Programmierungsmängel bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht bekannt. Dadurch hatten sie Erziehungsrenten beispielsweise zu kurz befristet. Zudem hatten sie vielfach die Rentenhöhe falsch berechnet und zum Teil über mehrere Jahre zu niedrige Renten gezahlt. Dort, wo der Bundesrechnungshof die RV-Träger auf Fehler hinwies, korrigierten sie diese zwar nachträglich. Wegen der Verjährungsfrist von vier Jahren konnten die RV-Träger den Betroffenen die Differenz aber nicht immer in voller Höhe nachzahlen.

Kein einheitlicher Gesetzesvollzug

Für die Rentenbearbeitung gelten für alle RV-Träger dieselben gesetzlichen Regelungen. Trotzdem wendeten die RV-Träger die Vorschriften in der Bearbeitungspraxis nicht immer in gleicher Weise an. Ganz überwiegend lag dies daran, dass sie die Regelungen unterschiedlich auslegten und gemeinsame Bearbeitungsstandards fehlten. Dadurch entschieden sie nach unterschiedlichen Maßstäben, z. B.

- ob und wie umfassend sie Einkommen der Rentenberechtigten ermitteln und wann sie von (weiteren) Ermittlungen absehen,
- welche Kinder sie bei der Einkommensanrechnung für einen erhöhten Freibetrag berücksichtigen und welche Voraussetzungen dafür vorliegen müssen sowie
- ob und in welchen Fällen sie regelmäßig überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Rente weiterhin vorliegen.

Dies führte zur Ungleichbehandlung der Rentenberechtigten, vor allem, wenn die RV-Träger in gleichartigen Fällen unterschiedlich über Höhe oder Dauer der Erziehungsrente entschieden. Dort, wo der Bundesrechnungshof den uneinheitlichen Gesetzesvollzug kritisierte, diskutierten die RV-Träger ihre Bearbeitungspraxis und einigten sich auf einheitliche Auslegungen sowie gemeinsame Verfahrensweisen.

Besondere Verantwortung der DRV Bund

Die Bearbeitungsmängel betreffen alle RV-Träger und damit die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt. Sie lassen sich nicht durch einzelne RV-Träger, sondern nur durch ihr Zusammenwirken beheben. Dies zu organisieren und zu steuern, ist Aufgabe der DRV Bund. Der Bundesrechnungshof hat ihr seine Prüfungsergebnisse daher mitgeteilt.

Die DRV Bund hat ihre besondere Verantwortung für eine ordnungsgemäße Rentenbearbeitung bestätigt. Wo es der Bundesrechnungshof gefordert habe, habe sie gemeinsam mit den RV-Trägern nachgebessert. Sie geht davon aus, dass dadurch die Bearbeitungsfehler bei Erziehungsrenten reduziert werden. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie übergreifende Qualitätsmängel und grundsätzlichen Klärungsbedarf nur dann aufgreifen könne, wenn ihr diese bekannt würden. Diese müssten ihr die RV-Träger zuliefern. Sie setze sie sich bereits seit geraumer Zeit beim BMAS dafür ein, dass die Einkommensanrechnung deutlich vereinfacht werde.

Sie werde die Entwicklung weiter beobachten und gegebenenfalls bei der Bearbeitung von Erziehungsrenten weiter nachsteuern.

11.2 Würdigung

Mit 52 % ist die Fehlerquote bei Erziehungsrenten gravierend. Die aufgezeigten Fehlerquellen haben grundsätzliche Bedeutung. Denn es besteht das Risiko, dass derartige Bearbeitungsmängel auch bei anderen Rentenarten auftreten. Es ist für die ordnungsgemäße Bearbeitung aller Renten unerlässlich, dass die RV-Träger die gesetzlichen Vorgaben einheitlich und fehlerfrei anwenden. Auch das IT-Verfahren muss die RV-Träger zuverlässig bei der Bearbeitung der Renten unterstützen.

Die DRV Bund hat bisher nicht genug unternommen, um die Qualität der Rentenbearbeitung insgesamt zu sichern. Sie muss gemeinsam mit den RV-Trägern die Fehler bei den Erziehungsrenten und deren Ursachen umfassend analysieren und daraus übergreifende Schlussfolgerungen für die gesamte Rentenversicherung ziehen. Es ist ihre Aufgabe, diesen Prozess aktiv zu gestalten und maßgebend voranzutreiben. Die Nachbesserungen der RV-Träger beschränken sich bisher auf Erziehungsrenten. Sie reichen nicht aus, um die teils hohen Risiken für eine fehlerhafte Rentenbearbeitung insgesamt zu verringern.

Bedenklich ist zudem, dass der DRV Bund die Bearbeitungsmängel und ihre Ursachen bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes entweder gar nicht bekannt oder für sie jedenfalls kein Anlass waren, gegenzusteuern. Sie muss ihrer Verantwortung auch hier deutlich stärker als bisher nachkommen. Schlicht abzuwarten, bis die RV-Träger Handlungsbedarf an die DRV Bund herantragen, wird dem nicht gerecht. Auch eignen sich die bestehenden Kommunikationswege zwischen den RV-Trägern und mit der DRV Bund offenbar nicht, um einen zuverlässigen Informationsfluss zu sichern. Nicht durch die RV-Träger, sondern erst durch den Bundesrechnungshof erhielt die DRV Bund Kenntnis von übergreifenden Qualitätsmängeln. Die DRV Bund ist deshalb gehalten, gemeinsam mit den RV-Trägern nach Möglichkeiten zu suchen, wie sie die Kommunikation verbessern können.

Das Haupteinfallstor für Fehler in der Rentenbearbeitung war die Einkommensanrechnung. Die RV-Träger begründeten dies mit den komplizierten gesetzlichen Regelungen. Da diese nicht nur für Erziehungsrenten, sondern auch für die millionenfach gezahlten Witwen- und Witwerrenten gelten, ist die hohe Fehlerzahl hier von besonderem Gewicht. Die DRV Bund

muss sich daher erst recht aktiv darum bemühen, dass die RV-Träger die Vielzahl der Bearbeitungsfehler verringern, statt nur auf die komplizierten Regelungen zu verweisen.

11.3 Stellungnahme

Die DRV Bund hat erklärt, bei der Erziehungsrente handele es sich um eine Rentenart mit einem Anteil von unter 0,1 %. Die Fehlerquote lasse daher keine Rückschlüsse auf die Bearbeitung anderer Rentenarten zu. Gleichwohl sei eine Fehlerquote von rund 50 % nicht hinzunehmen. Die DRV Bund habe deshalb gemeinsam mit den RV-Trägern darauf hingewirkt, die Bearbeitung dieser Rentenart zu verbessern. Fehlerquellen hätten die RV-Träger unverzüglich beseitigt sowie die technischen und organisatorischen Verfahren nachgebessert.

Die DRV Bund hat betont, sie komme auch darüber hinaus ihren Aufgaben vollständig nach. Sie setze sich dafür ein, dass gesetzliche Vorgaben einheitlich und rechtskonform angewendet und die Bearbeitungsprozesse technisch unterstützt werden. Im kontinuierlichen Austausch auf Fachebene würden Geschäftsprozesse optimiert sowie relevante Rechts- und Fachfragen geklärt. Besonders bedeutsam sei, die technischen Verfahren zu verbessern. Erkenntnisse der RV-Träger würden in den Gremien systematisch und strukturiert ausgewertet und darüber entschieden. Über Kontroll- oder Aufsichtsrechte gegenüber den RV-Trägern verfüge die DRV Bund allerdings nicht.

Bei der Einkommensanrechnung nehme die Erziehungsrente eine Sonderstellung ein. Die DRV Bund wirke bereits seit geraumer Zeit beim BMAS darauf hin, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verändern. Ziel sei, die Daten für die Einkommensprüfung künftig maschinell zu übermitteln und damit eine vollautomatische Einkommensanrechnung zu ermöglichen.

11.4 Abschließende Würdigung

Die DRV Bund hat die hohe Fehlerquote bestätigt. Handlungsbedarf sieht sie aber nur für Erziehungsrenten, für die eine Sonderstellung bei der Einkommensanrechnung gelten solle. Das überzeugt nicht. Für die Einkommensanrechnung bei Erziehungsrenten gelten dieselben gesetzlichen Grundlagen wie bei Witwen- und Witwerrenten. Daher ist dieses Fehlerrisiko gleichgelagert und betrifft allein hier 20 % des Rentenbestandes, also weitaus mehr als 0,1 %. Die Bemühungen um eine vollständig automatisierte Einkommensanrechnung erkennt der Bundesrechnungshof an. Die Vielzahl der Bearbeitungsfehler lässt es aber nicht zu, allein darauf zu warten, dass der rechtliche Rahmen hierfür geschaffen wird. Wann diese weitreichenden Verfahrensänderungen gesetzlich verankert und umgesetzt sein werden, ist noch ungewiss. Die RV-Träger haben aber jederzeit sicherzustellen, dass die geltenden Regelungen ordnungsgemäß angewendet werden, auch wenn diese aufwendig und kompliziert sind. Gerade dann sind ihre gemeinsamen Anstrengungen wichtig, weitere Möglichkeiten für praktikable Erleichterungen und zusätzliche Unterstützung der Sachbearbeitung auszuloten.

Um die Bearbeitungsqualität bei Erziehungsrenten zu verbessern, haben die DRV Bund und die RV-Träger die meisten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zwar bereits umgesetzt. Weitergehende Schlussfolgerungen für die anderen Rentenarten haben sie jedoch nicht gezogen. Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass die DRV Bund weitere Schritte einleitet, um die Qualität der Rentenbearbeitung insgesamt zu sichern. Nur auf bestehende Austauschformate und gemeinsame Gremien zu verweisen, überzeugt nicht. Damit konnten die RV-Träger die hohe Fehlerquote bei den Erziehungsrenten nicht verhindern. Diese Verfahren und Strukturen nutzen die RV-Träger und die DRV Bund grundsätzlich aber für alle Rentenarten. Deswegen ist eine systematische Ursachenanalyse unumgänglich. Vor allem müssen die RV-Träger auch geeignete Vorkehrungen dafür treffen, dass übergreifende Defizite bei der Rentenbearbeitung künftig nicht mehr über so lange Zeit unentdeckt fortbestehen können.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher dabei: Die DRV Bund muss ihre besondere Verantwortung für eine ordnungsgemäße Rentenbearbeitung jetzt wahrnehmen. Kontroll- oder Aufsichtsrechte über die RV-Träger braucht sie dafür nicht. Die Handlungsfelder für grundlegende Verbesserungen hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt. Zwar sind hier die RV-Träger gemeinsam in der Pflicht. Es liegt aber in der Hand der DRV Bund, das zielgerichtete Zusammenwirken aller anzustoßen, zu organisieren und zu steuern. Die DRV Bund darf sich deshalb nicht länger auf eine weitgehend abwartende und beobachtende Rolle zurückziehen.

12 Nachhaltigkeit bei Deutscher Bahn AG vernachlässigt: BMDV muss Klimaschutz stärken und Barrieren abbauen

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Obwohl Nachhaltigkeit eines seiner Leitprinzipien ist, hat der Bund sie als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) seit Längerem vernachlässigt. Das BMDV hat nicht sichergestellt, dass die Geschäftstätigkeit der DB AG mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft ist.

Die DB AG will zwar „Vorreiter beim Klimaschutz“ sein, hat dieses Ziel aber bislang verfehlt. Sie übt weltweit klimaschädliche Geschäftstätigkeiten aus, die keinen Bezug zum Schienennetz und -verkehr in Deutschland haben. Außerdem ist intransparent, welchen Energiemix die DB AG beim Bahnstrom im Fernverkehr nutzt und wie viele Treibhausgase beim Bau von Eisenbahninfrastrukturen entstehen.

Neben dem Klimaschutz hat die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auch das Ziel, alle Menschen zur Selbstbestimmung zu befähigen und soziale Ungleichheiten abzubauen. Wegen langjähriger Versäumnisse des BMDV und der DB AG bestehen jedoch vermeidbare Barrieren an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug. Keiner der über 500 Fernverkehrszüge der DB AG ermöglicht einen stufenfreien Zugang auf der Regelhöhe der Bahnsteige. Die DB AG bietet Reisenden stattdessen an, beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu helfen – aber nur bei einer begrenzten Auswahl an Bahnhöfen und nur zu unregelmäßigen bzw. eingeschränkten Servicezeiten.

Das BMDV muss die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie endlich konsequent anwenden. Es muss sich dafür einsetzen, dass sich die DB AG stärker an den Nachhaltigkeitszielen des Bundes für Klimaschutz und Barrierefreiheit ausrichtet. Dabei sind sowohl der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch die einschlägigen Regelwerke zu beachten.

12.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV führt Bundesbeteiligung an der DB AG

Der Bund ist alleiniger Eigentümer der DB AG. Wie jede Bundesbeteiligung an privatrechtlichen Unternehmen erfordert die Beteiligung an der DB AG ein wichtiges Bundesinteresse. Im Sinne des Allgemeinwohls muss der Bund Schienennetz und -verkehre bereitstellen.

Das BMDV nimmt die Eigentümerrechte des Bundes wahr: Es vertritt den Bund gegenüber dem Unternehmen sowie gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Dabei unterstützt es die Aufsichtsratsmitglieder, die der Bund als seine Vertreterinnen und Vertreter in die Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen entsandt hat. Sie sollen sich dafür einsetzen, dass die DB AG den Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) anwendet. Der PCGK enthält Standards guter Unternehmensführung für Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist.

Unternehmen nachhaltig führen – ökologisch, sozial und ökonomisch

Nach dem PCGK sollen die Geschäftsführungen von Bundesunternehmen für eine nachhaltige Unternehmensführung sorgen. Maßgeblich ist die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Sie basiert auf der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Die SDGs umfassen u. a. einen stärkeren Klimaschutz und weniger Ungleichheiten. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit

- **ökologisch** tragfähig,
- **sozial** gerecht und
- **wirtschaftlich** zukunftsfähig

sind gleichberechtigt zu betrachten. Die Bundesregierung hat nachhaltiges Handeln als Leitprinzip in sämtlichen Politikbereichen verankert. Die Bundesministerien sind dafür verantwortlich, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen.

Geschäftstätigkeit der DB AG nicht mit Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft

Das BMDV verfolgte keine systematischen Ansätze, um die Geschäftstätigkeit der DB AG mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen. Es wirkte nicht darauf hin, dass die DB AG gemäß der im PCGK geforderten nachhaltigen Unternehmensführung handelt.

BMDV vernachlässigt ökologische Nachhaltigkeit: Logistikbereich der DB AG klimaschädlich und Treibhausgasbilanz unklar

Die DB AG warb damit, ein „grüner Konzern“ und „Vorreiter beim Klimaschutz“ zu sein. Tatsächlich verursachte sie im Jahr 2019 einen Treibhausgasausstoß von über 20 Millionen Tonnen. Mit 70 % entfiel der überwiegende Teil auf Geschäftsbereiche jenseits des Schienennetzes und -verkehrs in Deutschland. So gehört u. a. die Schenker AG zur DB AG. Die Schenker AG ist einer der weltweit größten Anbieter straßengebundener Logistik. Auch im Luftverkehr ist das Unternehmen tätig. Der Logistikbereich ist aber nicht mit dem wichtigen Bundesinteresse an der DB AG in Einklang zu bringen. So verneinte das BMDV im Februar 2022 ein Bundesinteresse an der Schenker AG.

Zum Energiemix beim Bahnstrom gab die DB AG an, dass ihre Züge im Fernverkehr zu 100 % mit erneuerbaren Energien fahren. Tatsächlich traf dies jedoch nur rein rechnerisch zu. Denn die DB AG wies den Anteil erneuerbarer Energien überproportional im Fernverkehr aus, so dass die fossilen Energieträger vollständig auf den Güter- und Regionalverkehr entfielen. Ebenso wenig berücksichtigte die DB AG Treibhausgase, die sie beim Bau von Eisenbahninfrastrukturen ausstieß. Ein Teil der tatsächlichen Treibhausgase bleibt deshalb in den Treibhausgasbilanzen der DB AG systematisch unerwähnt.

BMDV vernachlässigt soziale Nachhaltigkeit: Vermeidbare Barrieren beim Ein- und Aussteigen

Seit rund 120 Jahren gibt es für Bahnsteige eine Regelhöhe von 76 cm. Trotz dieser Vorgabe variieren die Höhen in der Praxis stark, sie reichen von 96 cm bis unter 38 cm. Ohne einheitliche Höhen der Bahnsteige sind die Reisenden seit Langem daran gehindert, stufenfrei ein- und aussteigen zu können. Keiner der über 500 Fernverkehrszüge der DB AG ermöglicht einen stufenfreien Zugang auf der Regelhöhe der Bahnsteige. Die meisten Fernverkehrszüge haben einen mehrstufigen Einstiegsbereich. So beklagte das BMDV im Jahr 2018 selbst, dass an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug „ein buntes Sammelsurium“ vorzufinden sei.

An etwa 260 von 5 600 Bahnhöfen bot die DB AG stattdessen an, Menschen mit Einschränkungen beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu unterstützen. Allerdings stellte die DB AG in einigen Großstädten entsprechende Hilfsangebote gar nicht bereit. Überdies waren die Servicezeiten uneinheitlich und an manchen Bahnhöfen stark eingeschränkt.

Beispiel:

Großstädte (mindestens 100 000 Einwohner), in denen die DB AG keine Hilfen beim Ein-, Aus- und Umsteigen gewährte, waren beispielsweise Recklinghausen, Remscheid und Salzgitter.

Innerhalb mehrerer Großstädte unterschieden sich die Servicezeiten von Bahnhof zu Bahnhof. Beispielsweise bot die DB AG an den Hauptbahnhöfen Berlin, München und Düsseldorf

einen Rund-um-die-Uhr-Service an. Hingegen war dies am Flughafenbahnhof der jeweiligen Stadt auf die Zeiten von 6:00 bis 22:30 Uhr (Berlin) bzw. von 7:00 bis 21:00 Uhr (München) sowie von 6:45 bis 13:30 Uhr und 14:15 bis 22:00 Uhr (Düsseldorf) begrenzt. Diese Einschränkungen bestanden, obwohl Ankunfts- und Abflugzeiten des Flugverkehrs häufig in den frühen Morgenstunden oder den späten Abendstunden liegen.

An kleineren Bahnhöfen waren die Servicezeiten ebenfalls uneinheitlich. So bot die DB AG ihre Hilfsleistungen in Lindau-Reutin täglich in drei 30-Minuten-Zeiträumen an: von 8:45 bis 9:15 Uhr, von 10:45 bis 11:15 Uhr und von 18:45 bis 19:15 Uhr. In Eckernförde waren die Servicezeiten montags und freitags von 9:30 bis 13:30 Uhr, dienstags von 9:30 bis 17:30 Uhr und mittwochs sowie donnerstags von 9:30 bis 15:30 Uhr. In Rendsburg bestand ein entsprechendes Angebot nur zwischen Montag und Freitag von 8:20 bis 14:00 Uhr.

12.2 Würdigung

Bei der Führung der Bundesbeteiligung an der DB AG hat das BMDV ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele größtenteils vernachlässigt. Es hat versäumt, die Geschäftstätigkeit der DB AG systematisch mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen. Ebenso wenig hat es auf die im PCGK geforderte nachhaltige Unternehmensführung hingewirkt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das BMDV den festgestellten Mängeln wesentlich früher entgegenwirken können und müssen.

Das BMDV hätte den Auftritt der DB AG als klimafreundliches Unternehmen nicht hinnehmen dürfen: Zum einen widerspricht er den treibhausgasintensiven, weltweiten Logistiktätigkeiten der Schenker AG. Zum anderen blieb die tatsächliche Treibhausgasbilanz der DB AG unklar. Sie hat ihren Energiemix im Fernverkehr nicht transparent dargestellt und den Treibhausgasausstoß beim Infrastrukturbau nicht berücksichtigt. In ihren Bemühungen zum Klimaschutz sind die DB AG und der Bund nicht mehr glaubwürdig, wenn das BMDV dieses „Greenwashing“ weiterhin toleriert.

Das BMDV und die DB AG haben über viele Jahre versäumt, Barrieren beim Zugang zu den Fernverkehrszügen abzubauen: Den Reisenden ist es nicht möglich, die Züge an allen Bahnhöfen stufenfrei zu betreten und zu verlassen. Auch entsprechen die Hilfen der DB AG beim Ein-, Aus- und Umsteigen nicht dem praktischen Bedarf von Reisenden mit Einschränkungen. An Bahnhöfen einiger Großstädte gibt es diese Hilfen gar nicht und darüber hinaus teils nur zu eingeschränkten Servicezeiten. Das BMDV darf nicht länger zusehen, wie die DB AG die Bedürfnisse der Reisenden ignoriert.

12.3 Stellungnahme

Das BMDV hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalte bestätigt, aber teilweise anders bewertet.

Die DB AG habe in ihrer Konzernstrategie „Starke Schiene“ Aspekte der Nachhaltigkeit handlungsleitend verankert. Die DB AG und ihre Tochterunternehmen seien damit „bereits gut aufgestellt“. Das BMDV strebe an, Nachhaltigkeitsziele bei der variablen Vorstandsvergütung zu berücksichtigen. Ob es seine Beteiligungsführung insgesamt nachhaltiger ausrichten wird, hat es offengelassen.

Das BMDV hat erklärt, die DB AG wolle bis zum Jahr 2040 klimaneutral agieren. Dies umfasse auch die Schenker AG. Alternative Kraftstoffe und Lkw-Flotten, die mit erneuerbaren Energien angetrieben werden, seien aber noch nicht stark verbreitet oder teuer.

Das BMDV kann die unternehmenspolitische Entscheidung der DB AG nachvollziehen, den Strom aus erneuerbaren Energien zu 100 % rechnerisch dem Fernverkehr zuzuordnen. Dafür zahle der Fernverkehr mehr als für Strom aus nicht erneuerbaren Energien. In ihrer Treibhausgasbilanz berücksichtige die DB AG zwar noch nicht, wie viele Treibhausgase beim Infrastrukturbau entstehen. Aber das BMDV begrüße, dass die DB AG prüfe, ob diese ausgewiesen werden könnten. Auf den Vorwurf des „Greenwashings“ ist das BMDV nicht eingegangen.

Das BMDV hat hervorgehoben, dass Menschen mit Einschränkungen für die DB AG eine bedeutende Kundengruppe seien. Das BMDV halte es für sinnvoll, das Thema Barrierefreiheit bei der DB AG „weiterhin konstruktiv zu begleiten“. Es könne künftig etwa auch bei der variablen Vorstandsvergütung berücksichtigt werden. Es setze sich „seit Jahrzehnten“ für einheitliche Bahnsteighöhen ein. Die DB AG habe sich verpflichtet, die Bahnsteighöhen möglichst weitgehend auf 76 cm zu vereinheitlichen. Bis wann dies umgesetzt sein soll, hat das BMDV offengelassen. Ab Herbst 2024 erhalte die DB AG erstmals Fernverkehrszüge mit stufenfreien Zugängen auf der Regelhöhe der Bahnsteige. Die DB AG und das BMDV erwarteten von den Fahrzeugherstellern künftig innovative Entwicklungskonzepte.

Die Hilfen der DB AG beim Ein-, Aus- und Umsteigen von Reisenden beruhten derzeit auf freiwilligen Vereinbarungen zwischen Bahnhofsbetreiber und Verkehrsunternehmen. An einigen Bahnhöfen sollen die Zugbegleiterinnen und -begleiter den Reisenden helfen. Es sei deshalb nicht sinnvoll, wenn Hilfeleistungen an allen Bahnhöfen in gleichem Umfang verlangt würden. Die Ausgestaltung der Servicezeiten unterliege der Planung der Bahnhofsbetreiber. Gründe für die örtlich und zeitlich stark variierenden Servicezeiten hat das BMDV nicht dargelegt. Es hat auch nicht aufgezeigt, ob und wie es in seiner Beteiligungsführung auf Fortschritte hinwirken will.

12.4 Abschließende Würdigung

Obwohl die Mängel offenkundig sind, will das BMDV sie nicht systematisch ausräumen. Es sieht weiterhin keine Notwendigkeit, die Geschäftstätigkeit der DB AG mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen. Nachhaltigkeit muss vom BMDV ernsthaft eingefordert und umgesetzt werden. Wesentliche Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung dürfen nicht ausschließlich der DB AG überlassen werden. Anders als vom BMDV

dargelegt, ist die DB AG hier nicht gut aufgestellt. Die Prüfungsfeststellungen belegen, dass der Handlungsbedarf beim Klimaschutz und beim Abbau vermeidbarer Barrieren erheblich ist.

Die unternehmerischen Absichten der DB AG korrespondieren nicht mit den Nachhaltigkeitszielen des Bundes. Dem Ziel der Treibhausgasminderung widerspricht es, dass die DB AG das treibhausgasintensive Logistikgeschäft der Schenker AG weiterhin in ihre Planungen mit einbezieht. Das BMDV duldet dies, obwohl es ein wichtiges Bundesinteresse an der Schenker AG selbst verneint hat. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die Schenker AG baldmöglichst veräußert wird.

Zudem muss sich das BMDV dafür einsetzen, den Energiemix und den Treibhausgasausstoß der DB AG zutreffend und transparent darzustellen. Es darf nicht länger hinnehmen, dass die DB AG dem Fernverkehr überproportional Strom aus erneuerbaren Energien zuordnet. Wie die wahre Treibhausgasbilanz der einzelnen Segmente des Schienenverkehrs ist, bleibt damit unklar. Unerheblich ist, dass der Fernverkehr mehr für seinen Bahnstrom bezahlt. Ebenso reicht es nicht, lediglich zu begrüßen, dass die DB AG nun prüfe, zum Treibhausgasausstoß beim Infrastrukturbau zu berichten.

Wenig überzeugend ist die Behauptung des BMDV, sich schon lange für einheitliche Bahnsteighöhen einzusetzen. Durch seinen Hinweis auf ein „Sammelsurium“ an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug räumt das BMDV sein Scheitern selbst ein. Besonders fragwürdig ist der Vorschlag des BMDV, das Thema Barrierefreiheit bei der variablen Vorstandsvergütung zu berücksichtigen. Dies sollte ein selbstverständliches Handeln der DB AG sein und nicht speziell angereizt werden müssen. Das BMDV muss endlich erkennen, dass für einen stufenfreien Zugang nicht ausschließlich die DB AG und die Fahrzeughersteller verantwortlich sind.

Das BMDV unterschätzt die Probleme, die uneinheitliche und eingeschränkte Servicezeiten an Bahnhöfen verursachen. Menschen, die beim Ein-, Aus- und Umsteigen Hilfe benötigen, sind in ihrer Reiseplanung beeinträchtigt. Die freiwilligen Vereinbarungen zwischen Bahnhofsbetreiber und Verkehrsunternehmen können hier offensichtlich keine Abhilfe schaffen. Das BMDV sollte endlich auf eine verständliche und bedarfsgerechte Ausgestaltung der Serviceleistungen hinwirken. Die seit Langem in Kauf genommenen Erschwernisse lassen daran zweifeln, dass Reisende mit Einschränkungen eine bedeutende Kundengruppe für die DB AG darstellen. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, die Bedürfnisse der Reisenden konsequenter zu berücksichtigen und auf substanzielle Fortschritte hinzuwirken. Dabei sind sowohl der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch die einschlägigen Regelwerke zu beachten.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMDV erheblichen Nachholbedarf hat, bei der DB AG eine nachhaltige Unternehmensführung durchzusetzen. Das BMDV muss die Geschäftstätigkeit der DB AG endlich mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Einklang bringen.

13 Erneuerung der Schleuse Kachlet zu spät und teuer – Schifffahrt auf Donau gefährdet

(Kapitel 1203 Titel 780 02)

Zusammenfassung

Das BMDV verzögerte über Jahrzehnte, die baufällige Schleuse Kachlet zu erneuern. Es riskiert, dass es die Schleuse sperren muss. Obwohl der Schiffsverkehr auf der Donau kontinuierlich abnimmt, plant es, die Schleuse vollständig zu erneuern und beide Schleusenkammern zu ersetzen.

Um einen durchgängigen Betrieb auf den Wasserstraßen zu gewährleisten, muss das BMDV Instandhaltungsbedarfe rechtzeitig ermitteln und Maßnahmen vorausschauend planen. Der schlechte Bauwerkszustand der Schleuse Kachlet ist dem BMDV seit fast 40 Jahren bekannt. Es besteht bereits heute ein hohes Ausfallrisiko.

Der Schiffsverkehr an der Schleuse nimmt seit Jahren ab. Darauf hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2013 hingewiesen. Trotzdem hält das BMDV daran fest, beide Schleusenkammern für inzwischen 250 Mio. Euro instand zu setzen. Würde es nur eine erneuern, ergäben sich um mindestens 31 Mio. Euro verringerte Baukosten. Planänderungen hält das BMDV für nicht mehr möglich. Der Baubeginn würde dadurch verzögert. Dies erhöhe die Gefahr, dass sich der Bauwerkszustand zwischenzeitlich weiter verschlechtert. Damit steige das Risiko, dass Schiffe die Schleuse während der zwölfjährigen Bauphase nicht durchgängig nutzen können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV unverzüglich die Wirtschaftlichkeit mit aktuellen Daten zum Schiffsverkehr untersucht. Soweit erforderlich, muss es seine Planung anpassen und dann die Schleuse zügig erneuern. Der seit langem bekannte schlechte Zustand des Bauwerks darf nicht dazu führen, dass es Alternativen ungeprüft ausschließt. Es muss den Zustand der Schleuse zudem fortlaufend kontrollieren und dringende Instandsetzungen sofort veranlassen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Kritischer Bauwerkszustand seit fast 40 Jahren bekannt

An der Bundeswasserstraße Donau bei Passau betreibt das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt (WSA) die Schleuse Kachlet mit zwei Schleusenkammern. Es hat derartige Anlagen regelmäßig zu prüfen und erforderliche Instandsetzungen einzuleiten. Seit dem Jahr 1985 ist dem WSA der schlechte Bauwerkszustand der Schleuse Kachlet bekannt. Es muss diese von Grund auf erneuern. Daher plant das BMDV die Instandsetzung in Form eines Ersatzneubaus am Standort der bisherigen Schleuse. Der Bau soll im Jahr 2024 beginnen. Es erklärte, dass mit „hoher Wahrscheinlichkeit“ während der Baumaßnahme weiterhin Schiffe, in der jeweils anderen Schleusenkammer, geschleust werden können. Sollte sich der Baubeginn verschieben, bestünde jedoch die Gefahr, dass während der zwölfjährigen Bauphase auch diese Schleusenkammer nicht durchgängig zur Verfügung stehen wird.

Der Bundesrechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass das WSA den Ersatzneubau verschleppte. Den jetzigen Zeitdruck hat das WSA selbst erzeugt. Das BMDV verwies auf die schlechte Personalausstattung.

BMDV ignoriert Verkehrsentwicklung

Das BMDV begründet den Ersatzneubau für beide Schleusenkammern mit zwei Verkehrsprognosen aus den Jahren 2008 und 2013. Demnach soll der Verkehr bis zum Jahr 2025 bzw. 2030 erheblich steigen. Der prognostizierte Verkehr sei nur mit zwei Schleusenkammern zu bewältigen. Das Statistische Bundesamt dokumentierte, dass der Verkehr an der Schleuse kontinuierlich zurückging. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2013 darauf hingewiesen, dass zwei Schleusenkammern überdimensioniert sein könnten. Das BMDV sollte deshalb vor einem Ersatzneubau klären, wie viele und welche Schiffe es künftig schleusen muss. Es bestätigte nunmehr, dass die tatsächliche Verkehrsentwicklung von den alten Prognosen abweicht. Ende des Jahres 2023 soll dem BMDV die neue Verkehrsprognose für das Jahr 2040 vorliegen. Das BMDV will die Ergebnisse nicht abwarten, sondern plant auf Basis der veralteten Grundlage.

BMDV kann Wirtschaftlichkeit nicht nachweisen

Das WSA untersuchte im Jahr 2010, ob weiterhin zwei Schleusenkammern erforderlich wären und diese auch wirtschaftlich seien. Es kam zu dem Ergebnis, dass eine Schleusenkammer den damals erwarteten Verkehr nicht bewältigen könnte. Das inzwischen zuständige Wasserstraßen Neubauamt betrachtete zwar im Jahr 2022 nochmal einzelne Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Dabei überprüfte es aber weder den prognostizierten – laut Statistischem Bundesamt rückläufigen – Verkehr noch den erforderlichen Umfang der Schleuse. Das BMDV entschied Anfang des Jahres 2023, beide Schleusenkammern für 221 Mio. Euro instand zu

setzen. Würde es nur eine Schleusenkommer erneuern, fielen 190 Mio. Euro an. Somit könnte das BMDV allein an Baukosten 31 Mio. Euro bzw. 15 % einsparen. Mit dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 meldet das BMDV für den Ersatzneubau 250 Mio. Euro zum Bundeshaushalt an.

Der Bundesrechnungshof kritisierte nicht nur die veralteten Prognosen. Das BMDV wies die Wirtschaftlichkeit auch methodisch fehlerhaft nach. Es hielt sich nicht an die für die Bundesverwaltung gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO geltenden Vorgaben. Das BMDV lehnte es ab, die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit zu überarbeiten.

BMDV missachtet Beschlusslage

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hatte das BMDV bereits im Jahr 2012 aufgefordert, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen oder Prognosen die Wirtschaftlichkeit von Bauprojekten zu überprüfen. Eine Fortführung der Projekte muss es von dem Ergebnis dieser Untersuchungen abhängig machen.

Auf der Donau weichen die derzeitigen Verkehrszahlen stark von den ursprünglichen Prognosen ab. Es steht damit außer Frage, dass sich die Rahmenbedingungen für die Erneuerung der Schleuse Kachlet grundlegend geändert haben. Das BMDV hätte demnach unverzüglich untersuchen müssen, ob es wirtschaftlich ist, beide Schleusenkommer zu erneuern.

13.2 Würdigung

Der schlechte Zustand der Schleuse Kachlet erfordert zügig einen bedarfsgerechten Ersatzneubau, damit Schiffe die Bundeswasserstraße Donau weiter nutzen können. Dies bedeutet aber keinesfalls, dass das BMDV nun eine Alternative realisieren darf, die zwar aus seiner Sicht schnell umgesetzt werden, deren Wirtschaftlichkeit es aber nicht nachweisen kann. Trotz des Zeitdrucks muss das BMDV die BHO beachten. Um den durchgängigen Betrieb der Schleuse zu gewährleisten, muss es den Zustand des Bauwerks intensiv überwachen. Damit kann es reagieren und dringende Instandsetzungen sofort veranlassen, wenn sich der Zustand der Schleuse weiter verschlechtert.

Vor Baubeginn muss das BMDV die Wirtschaftlichkeit nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben nachweisen. Dafür muss es vorab die notwendigen Grundlagen, wie die Verkehrsprognose aktualisieren. Ansonsten riskiert es, die Schleuse mit zwei Schleusenkommer überdimensioniert zu erneuern, obwohl eine ausreichen könnte. Um die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen, muss das BMDV neben den geringeren Investitionen der Erneuerung nur einer Schleusenkommer auch deren finanzielle Folgen für den jahrzehntelangen Betrieb einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV die Instandhaltung seiner Anlagen an den Bundeswasserstraßen rechtzeitig plant und aktuelle Grundlagen verwendet. Er hat das BMDV aufgefordert, veränderte Rahmenbedingungen bei der Schleuse Kachlet zu beachten und die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Es muss dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nachkommen.

13.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erklärt, dass es die Instandsetzung der Schleuse Kachlet nicht durch weitere Untersuchungen und ein Planfeststellungsverfahren verzögern wolle. In dem es beide Schleusenammern erneuere, erhalte es Entwicklungspotenziale für die Wasserstraße. Deswegen seien „die im Verhältnis geringen Mehrinvestitionskosten“ gerechtfertigt. Es halte daher an seiner Planung fest.

Die Kritik, die Planung verschleppt zu haben, hat das BMDV zurückgewiesen. Es habe immer auf der Grundlage jeweils aktueller Erkenntnisse entschieden. So habe es den Zustand des Bauwerks schrittweise planmäßig erfasst und die Planungen angepasst. Wesentliche Bauteile seien nicht mehr instand zu setzen, sondern vollständig zu ersetzen.

Das BMDV hat weiter erläutert, dass ihm Personal und Haushaltsmittel fehlten. Gleichwohl sei es ihm gelungen, die „überalterte Schleusenanlage über Jahrzehnte“ zu betreiben und zu unterhalten. Der Zustand des Bauwerkes sei jetzt ausreichend bekannt und es liege eine „belastbare Planung“ für die Instandsetzung vor. Den „Investitionszeitpunkt“ habe es daher wirtschaftlich optimal gewählt. Das BMDV hat angegeben, dass die Nutzungsdauer der Schleuse nun maximal ausgereizt sei. Es hat ein bereits heute bestehendes hohes Ausfallrisiko eingeräumt. Dieses könne es nicht durch eine intensivierte Überwachung reduzieren.

Dass der Güterverkehr zurückgegangen ist, hat das BMDV bestätigt. Der Verkehr durch Fahrgastschiffe steige hingegen deutlich an. Belegt hat es diese Verkehrsentwicklung nicht. Zudem wolle es grundsätzlich Transporte von der Straße auf die Wasserstraße verlagern. Dafür sei ein verlässlicher Schleusenbetrieb notwendig. Außerdem sei die Maßnahme eine „reine Ersatzinvestition zum Erhalt des bestehenden Verkehrsweges“. Daher müsse es die Schleusenkapazität nicht nachweisen. Vielmehr müsse die geplante bauliche Ausführung für den Ersatzneubau der beiden Schleusenammern wirtschaftlich sein.

13.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV konnte die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Es hat den von ihm angeführten Zeitdruck selbst verschuldet. Spätestens nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und den Hinweisen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2013 hätte das BMDV reagieren müssen. Es hätte die Wirtschaftlichkeit der Instandsetzung der Schleuse Kachlet in der verstrichenen Zeit untersuchen können. Auch ein etwaiges Planfeststellungsverfahren wäre zeitlich möglich gewesen. Das BMDV hat die Planung der

Instandsetzung so lange verzögert, bis es mögliche bedarfsgerechte und wirtschaftliche Handlungsalternativen nach seiner Einschätzung nicht mehr umsetzen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es den Erhalt seiner Wasserstraßen strategisch plant. Es muss den Zustand seiner Bauwerke kennen und bewerten. Den Bedarf an baulichen Maßnahmen muss es daraus ableiten und Instandsetzungen rechtzeitig einplanen. Das BMDV hätte bei der Schleuse Kachlet sehr viel früher und mit Nachdruck den Bauwerkszustand untersuchen und den Instandsetzungsbedarf ermitteln müssen. Es muss dafür sorgen, dass hierfür genügend Personal und Haushaltsmittel bereitstehen.

Das BMDV geht selbst nicht mehr davon aus, während der Bauzeit von zwölf Jahren weiterhin Schiffe sicher schleusen zu können. Der Bundesrechnungshof sieht mit dem „hohen Ausfallrisiko“ seine Einschätzung bestätigt. Zwar mag es zutreffen, dass eine Reinvestition an der maximalen technischen Nutzungsdauer orientiert sein sollte. Bei der Schleuse Kachlet besteht jedoch die Gefahr, dass diese schon jetzt überschritten ist. Ob der Investitionszeitpunkt, wie vom BMDV behauptet, wirtschaftlich optimal ist, bleibt offen.

Der Bundesrechnungshof kritisiert erneut, dass aktuelle Verkehrsprognosen fehlen. Zwar bestätigt das BMDV den Rückgang des Güterverkehrs. Es führt allerdings einen nicht belegten Zuwachs des Verkehrs durch Fahrgastschiffe an. Damit bestätigt es selbst, dass sich wesentliche Rahmenbedingungen verändert haben. Es hätte seine Planung überdenken müssen. Verwaltungsentscheidungen über Investitionen bedürfen transparenter Grundlagen; Annahmen sind zu belegen. Für die Entscheidung, ob eine oder zwei Schleusenkammern erneuert werden sollen, muss das BMDV die aktuelle Verkehrsprognose für das Jahr 2040 heranziehen. Um die Wirtschaftlichkeit der finanzwirksamen Maßnahme sicherzustellen, ist es erforderlich, die benötigte Schleusenkapazität zu kennen. Nur dann kann das BMDV alle Handlungsvarianten betrachten und die wirtschaftliche Alternative bestimmen. Ob die Ausführungsvariante mit zwei Schleusenkammern die wirtschaftliche ist, hat das BMDV zu keinem Zeitpunkt nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, unverzüglich die Wirtschaftlichkeit unter den veränderten Rahmenbedingungen nachzuweisen. Seine Planung muss es ggf. an die Ergebnisse anpassen und sodann die Erneuerung der Schleuse mit Nachdruck fortsetzen.

14 Bau von Bundesstraßen: Bedarf und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

(Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMDV hält am Bau zweier Bundesstraßen trotz wesentlich veränderter Rahmenbedingungen und jeweils auf 650 Mio. Euro gestiegener Kosten fest. Bedarf und Wirtschaftlichkeit sollte es für beide Projekte kritisch und ergebnisoffen überprüfen und dabei kostengünstigere Alternativen einbeziehen.

Die beiden Bundesstraßen B 26n und B 10 wurden im Jahr 2016 in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 aufgenommen. Seitdem haben sich wesentliche Rahmenbedingungen erheblich verändert, nach denen sich der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit der Projekte beurteilt. So sind u. a. Schwachstellen im Straßennetz beseitigt und die Verkehrsbelastung durch den Schwerverkehr reduziert worden. Der Verkehr insgesamt entwickelte sich geringer als erwartet. Die Kosten für die B 26n haben sich aber seitdem mehr als verdreifacht, die der B 10 fast verdoppelt.

Das BMDV bestätigte zwar grundsätzlich, dass die Wirtschaftlichkeit beider Projekte nachzuweisen ist. Es hat jedoch teilweise offengelassen, wann und wie es dies sicherstellen will. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene umfassende Neuberechnung hat es nicht zugesagt.

Der Bundesrechnungshof hält es aber für unabdingbar, dass das BMDV das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) jeweils für beide Projekte wie auch deren Teile (Bauabschnitte) nachweist. Es muss dieses nach der Methodik des BVWP 2030 neu berechnen. Insbesondere umwelt- und klimarelevante Aspekte könnten dabei eine deutlich höhere Bewertung erfahren. Dies könnte sich auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte auswirken. Der Bundesrechnungshof geht ungeachtet dessen davon aus, dass das BMDV die Planungsziele beider Projekte einfacher und kostengünstiger erreichen kann.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Der BVWP beschreibt die geplanten Investitionen des Bundes in seine Fernstraßen, Schienenwege und Wasserstraßen (Verkehrsträger). Er hat einen Zeithorizont von 10 bis

15 Jahren und zielt auf eine Planung ab, die alle Verkehrsträger einbezieht und miteinander verbindet. Die Bundesregierung beschließt den BVWP und der Bundestag auf seiner Grundlage die Ausbaugesetze für die jeweiligen Verkehrsträger mit den zugehörigen Bedarfsplänen. Der Bedarfsplan Straße bildet als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz die rechtliche Grundlage, um Bundesfernstraßen zu planen und zu bauen.

Der BVWP 2030 wurde im Jahr 2016 aufgestellt. Dabei wurden alle Projektvorschläge in einem einheitlichen gesamtwirtschaftlichen Verfahren (Methodik des BVWP) bewertet. Kern dieses Verfahrens ist die Nutzen-Kosten-Analyse. Darin wird der Nutzen eines geplanten Projekts den dafür anfallenden Kosten gegenübergestellt. Ein Projekt gilt bei einem NKV größer Eins als wirtschaftlich. Daneben werden umwelt- und naturschutzfachliche sowie städtebauliche und raumordnerische Wirkungen der Projekte untersucht. Mit dem BVWP 2030 sollen bestehende Verkehrsnetze erhalten und Engpässe beseitigt werden.

Bei Aufstellung des BVWP können die Kosten mangels detaillierter Kenntnisse regelmäßig nur grob geschätzt werden. Das führt bei den meisten Projekten zu enormen Kostensteigerungen. Auch die Grundlagen für die Berechnung der Nutzen, etwa die Verkehrsentwicklung, verändern sich über die langen Planungs- und Entscheidungszeiträume mitunter erheblich.

Bundesstraße B 26n

Im BVWP 2030 sind für den 41,5 km langen Neubau der B 26n nord-westlich von Würzburg Baukosten von 172 Mio. Euro eingeplant. Das NKV des Gesamtprojekts ist mit 5,6 angegeben. Das Projekt soll in zwei Teilprojekten realisiert werden. Für diese wurde kein eigenes NKV ermittelt. Die Umweltbetroffenheit ist im BVWP als „hoch“ bewertet. Die Straßenbauverwaltung des Landes Bayern ist mit dem Projekt beauftragt. Sie will derzeit das Baurecht für den ersten Bauabschnitt des 1. Teilprojekts erlangen (Planfeststellung). Für die übrigen Bauabschnitte hat sie mit der Planung begonnen.

Die Straßenbauverwaltung verfolgt mit dem Bau der B 26n das Ziel, Schwächen im Bundesfernstraßennetz zu beseitigen. So überstiegen beispielweise die Verkehrsmengen auf den Bundesautobahnen A 3 und A 7 deren Leistungsfähigkeit. Die Stadt Würzburg sei durch den Abkürzungsverkehr zwischen der A 3 und der A 7, insbesondere den Schwerverkehr, belastet. Auch für Ortsdurchfahrten z. B. in Arnstein bestünden Belastungen.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die von der Straßenbauverwaltung angeführten Schwächen auch sieben Jahre nach Inkrafttreten des BVWP 2030 noch bestehen. Er hat u. a. festgestellt, dass der Bund derzeit das überlastete Autobahnnetz bei Würzburg bedarfsgerecht ausbaut. Die Stadt Würzburg hat den Abkürzungsverkehr durch ihr Stadtgebiet seit mehreren Jahren wirksam unterbunden. Die Stadt Arnstein hat den Schwerverkehr eingeschränkt. Die Verkehrsbelastung der B 26 sowie der B 26a lag auf den für die Planung der B 26n relevanten Teilstücken in den Jahren 2010 bis 2021 deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts. Sie stagnierte sowohl für den Personen- als auch für den Schwerverkehr bzw. sank sogar leicht.

Die Kosten des Gesamtprojekts stiegen seit dem Jahr 2016 von 172 auf 637 Mio. Euro. Die Straßenbauverwaltung veränderte ihre Planung und beabsichtigt nun, z. B. eine um 5,2 km längere Baustrecke zu realisieren. Für den Bau des 1. Teilprojekts in Bauabschnitten plant sie eine Kreisstraße provisorisch als Bundesstraße ausbauen. Aus Umwelt- und Naturschutzgründen sieht sie für den bevorzugten Straßenverlauf des 1. Teilprojekts nun einen 1 200 m langen Tunnel für 70 Mio. Euro vor.

Das BMDV und die Straßenbauverwaltung erkannten, dass sich das NKV durch die gestiegenen Kosten und die geänderte Planung verringern würde. Die Straßenbauverwaltung ermittelte deshalb ein überschlägiges NKV von 2,3. Die Berechnung entsprach nicht der Methodik, die es anwandte als das Projekt in den BVWP 2030 aufgenommen wurde.

Bundesstraße B 10

In Rheinland-Pfalz verbindet die B 10 bei Pirmasens die A 8 mit der bei Landau verlaufenden A 65. Bei Aufstellung des BVWP 2030 ermittelte die Straßenbauverwaltung für das Gesamtprojekt zwischen Hinterweidenthal und Landau ein NKV von 1,4. Das Gesamtprojekt ist in fünf Teilprojekte untergliedert. Für diese wurde kein eigenes NKV ermittelt. Das östliche Teilprojekt bei Landau wird derzeit gebaut. Für die anderen wird noch der bestmögliche Straßenverlauf ermittelt.

Der BVWP 2030 weist für das Gesamtprojekt Kosten von 370 Mio. Euro aus. Die Straßenbauverwaltung ermittelte aktuelle Kosten von 650 Mio. Euro. Im BVWP 2030 wurde eine Verkehrsbelastung von durchschnittlich 8 800 Fahrzeugen des Schwerverkehrs pro Tag angenommen. Aktuellere Verkehrsprognosen gehen von einem täglichen Durchschnitt von 6 100 Fahrzeugen des Schwerverkehrs aus. Fest installierte Zählstellen ermittelten im Jahr 2021 durchschnittlich 3 400 Fahrzeuge pro Tag. Das BMDV berechnete bisher weder für das Gesamtprojekt noch für Teilprojekte ein neues NKV.

14.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Verkehrssituation in beiden Fällen gegenüber den bei Aufnahme in den BVWP 2030 vorliegenden Rahmenbedingungen und Erwartungen deutlich verändert hat.

So sind bei der B 26n maßgebliche Belastungen entfallen und zahlreiche Entlastungsmaßnahmen eingeleitet worden. Insbesondere dadurch, dass der Schwerverkehr in Würzburg und Arnstein eingeschränkt wurde sowie die Autobahnen ausgebaut werden, können einige Planungsziele auch ohne die B 26n erreicht werden. Auch der umliegende Verkehr hat sich nicht so entwickelt wie vorhergesagt. Diese Veränderungen dürften sich auf den Nutzen des Gesamtprojekts mindernd auswirken. Auf der anderen Seite sind die Kosten deutlich gestiegen. Auch die Tatsache, dass die durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung unter dem Bundesdurchschnitt liegt, lässt den Bundesrechnungshof am Bedarf für den Bau der B 26n zweifeln.

Bei der B 10 weisen aktuelle Verkehrszählungen einen über 60 % niedrigeren Anteil an Schwerverkehr als prognostiziert aus. Zudem haben sich die voraussichtlichen Gesamtkosten schon jetzt fast verdoppelt; weitere Steigerungen sind angesichts der langen Realisierungszeiträume erfahrungsgemäß zu erwarten. Der Bundesrechnungshof geht insoweit auch hier von einem deutlich geringeren Nutzen aus.

Trotz erheblich abweichender Verkehrszahlen und signifikanten Kostensteigerungen versäumte das BMDV bisher in beiden Fällen, das NKV neu zu berechnen. Die Wirtschaftlichkeit der Projekte ist damit nicht nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, Bedarf und Wirtschaftlichkeit für die B 26n und die B 10 kritisch zu prüfen. Sollte das NKV inzwischen kleiner als Eins sein, wären die Projekte unwirtschaftlich. Sie dürften in der bisher geplanten Form nicht weiterverfolgt werden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass verbleibende Planungsziele – selbst bei noch positivem NKV – mit einfacheren und kostengünstigeren Handlungsalternativen erreicht werden können. So sollte das BMDV beispielsweise prüfen, Engstellen zu beseitigen, einzelne Ortsumgehungen zu bauen oder die B 10 drei- statt vierstreifig auszubauen. Dabei könnte es auch untersuchen, ob die Projekte noch im Einklang mit den Klimaschutzzielen des Bundes und der im Koalitionsvertrag vereinbarten Stärkung des Schienenverkehrs stehen.

Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, dass es sich von den Straßenbauverwaltungen prüfbare Neuberechnungen für beide Projekte vorlegen lässt. Das NKV muss es dabei nach der Methodik des BVWP und nicht nur überschlägig ermitteln lassen. Ohne einen solchen Nachweis kann das BMDV die Projekte nicht in den Straßenbauplan einstellen und nicht für den Bau freigeben.

14.3 Stellungnahme

Das BMDV hat zur B 26n erwidert, dass seine Position zum geplanten Bau mit der Ausweisung des Projekts im Bedarfsplan feststehe. Der Bundestag habe das Projekt bereits als notwendig bestätigt und die Grundlage geschaffen es zu realisieren.

In Abstimmung mit dem BMDV habe die Straßenbauverwaltung das 1. Teilprojekt in zwei Bauabschnitte unterteilt. Dadurch ergäbe sich im ersten Bauabschnitt für einen noch nicht absehbaren mehrjährigen Zeitraum ein geändertes Bedarfsplanprojekt. Das BMDV werde die Straßenbauverwaltung deshalb auffordern, das NKV diesbezüglich neu zu berechnen. Dabei habe es geänderte Rahmenbedingungen, insbesondere aktuelle projektspezifische Verkehrsprognosen, zu berücksichtigen und die Methodik nach dem BVWP anzuwenden.

Erst in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf hat das BMDV signalisiert, die Wirtschaftlichkeit auch für den zweiten Bauabschnitt des 1. Teilprojekts sowie für das Gesamtprojekt nachzuweisen. Wann und nach welcher Methodik es diesen Nachweis erbringen will, hat das BMDV aber offengelassen.

Zur B 10 hat das BMDV eine neue Verkehrsuntersuchung angekündigt, um die Verkehrszahlen zu aktualisieren. Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts sei über den weiteren Planungsprozess mit aktuellen Kosten nachzuweisen. Dies gelte sowohl für die Teilprojekte als auch das Gesamtprojekt. Aktualisierte Wirtschaftlichkeitsnachweise legte es jedoch nicht vor. Es sieht trotz erheblich gestiegener Kosten auch keine Notwendigkeit das NKV nach der Methodik des BVWP 2030 neu zu berechnen.

14.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat keine umfängliche Neuberechnung beider Projekte nach der Methodik des BVWP zugesagt. Der Bundesrechnungshof hält es aber für unabdingbar, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen das NKV nach derselben Methodik wie bei Aufnahme des Projekts in den BVWP 2030 neu zu berechnen. Nur so kann das BMDV frühzeitig nicht mehr wirtschaftliche Projekte identifizieren und Konsequenzen daraus ziehen. Es kann dann im Projekt nachsteuern, um es wieder wirtschaftlich zu machen. Andernfalls muss es das Projekt aufgeben, um wertvolle Planungsressourcen und Finanzmittel anderweitig einzusetzen.

Seit Aufstellung des BVWP 2030 haben sich die den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit bestimmenden Rahmenbedingungen für den Bau einer B 26n verändert. So sind Planungsziele bereits mit anderen, kostengünstigeren Maßnahmen erreicht worden; angenommene Schwächen sind nicht existent. Das Projekt wurde wesentlich geändert und die Kosten stiegen. Das für den BVWP 2030 ausschließlich für das Gesamtprojekt ermittelte NKV ist daher nun insgesamt zu aktualisieren. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für erforderlich, auch für die Teilprojekte jeweils das NKV gesondert zu berechnen, weil diese in großen zeitlichen Abständen voneinander realisiert werden. Hierdurch wäre es möglich frühzeitig zu erkennen, ob und inwieweit es erforderlich sein könnte Teilprojekte oder die Gesamtplanung anzupassen. Dies wäre wichtig, bevor es Teilprojekte/Bauabschnitte realisiert und Abhängigkeiten für nachfolgende Abschnitte schafft. Das jeweils ermittelte NKV wäre, falls positiv, aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch gegen die bislang nicht im NKV berücksichtigten und als „hoch“ eingeschätzten Umweltbelange abzuwägen.

Auch für die B 10 sind die Kosten deutlich gestiegen, der für das Projekt maßgebliche prognostizierte Schwerverkehrsanteil hat sich dagegen verringert. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass sich das BMDV weigert das NKV für das Gesamtprojekt wie auch dessen fünf Teilprojekte nach der Methodik des BVWP 2030 neu zu berechnen. Die vom BMDV in Aussicht gestellte aktuelle Verkehrsuntersuchung wäre insoweit nur der erste Schritt, reicht für sich genommen jedoch nicht. Es bleibt damit weiterhin einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit schuldig.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es den Bedarf für beide Bundesstraßen kritisch und ergebnisoffen überprüft, das NKV dafür nach der Methodik des BVWP 2030 neu berechnet und unwirtschaftliche (Teil-)Projekte anpasst oder abbricht. Dabei sollte es einfachere und kostengünstigere Handlungsalternativen prüfen und im Falle alternativer Planungen ebenfalls das NKV berechnen.

15 Modellprojekt als Vorwand für den regelwidrigen Ausbau einer Bundesstraße

(Kapitel 1201 Titel 741 41 und 534 01)

Zusammenfassung

Das BMDV plant auf zwei Kilometern regelwidrig die Bundesstraße B 463 dreistreifig auszubauen. Es ist sich dabei bewusst, dass dafür kein Grund besteht. Um das Projekt dennoch zu realisieren, begründet es den geplanten Ausbau mit einem Modellprojekt.

Das Modellprojekt zum Aufbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur und zur Stärkung des ländlichen Raums entstand auf Drängen des örtlichen Landratsamtes. Das BMDV will das Modellprojekt wissenschaftlich begleiten lassen. Es stellte hierfür weder einen Forschungsbedarf fest, noch definierte es Forschungsziele. Die Baukosten werden voraussichtlich über 11 Mio. Euro betragen, die Kosten für die wissenschaftliche Begleitung 150 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof hält den Ausbau für nicht notwendig und sieht auch keinen Bedarf für eine wissenschaftliche Begleitung. Er hält das Modellprojekt für einen Vorwand, um die B 463 entgegen der BHO und den Richtlinien für die Anlage von Straßen (Richtlinien) auszubauen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, die Planung und wissenschaftliche Begleitung sofort einzustellen.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Die B 463 verläuft südlich von Pforzheim im Nagoldtal. Sie besteht in diesem Bereich aus einer Fahrbahn mit einem Fahrstreifen je Fahrtrichtung.

Die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke der B 463 liegt mit rund 5 000 Kraftfahrzeugen pro Tag deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Die B 463 weist weder im Baubereich noch in angrenzenden Streckenabschnitten Unfallhäufungen oder eine Steigung auf.

Das BMDV prüfte auf Drängen des örtlichen Landratsamtes die Anlage von Überholfahrstreifen in Teilbereichen der B 463. Im Ergebnis stellte es fest, dass weder die Verkehrsbelastung noch die Verkehrssicherheit einen Ausbaubedarf nach den Richtlinien begründen. Bundesfernstraßen dürfen nur um- und ausgebaut werden, wenn durch geeignete, wirtschaftliche

Baumaßnahmen die Verkehrssicherheit und/oder der Verkehrsfluss erheblich verbessert werden kann.

Daraufhin bat das örtliche Landratsamt das BMDV, den dreistreifigen Ausbau der B 463 als wissenschaftlich begleitetes Modellprojekt zu ermöglichen. Inwieweit wenige Überholfahrstreifen die Situation tatsächlich nachhaltig verbessern würden, legte das Landratsamt im Einzelnen nicht dar.

Das BMDV plant nun einen dreistreifigen Ausbau der B 463 auf zwei Kilometern als Modellprojekt zum Aufbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur und zur Stärkung des ländlichen Raums. Die Baukosten betragen voraussichtlich mehr als 11 Mio. Euro.

Das Modellprojekt lässt das BMDV durch eine Hochschule für 150 000 Euro wissenschaftlich begleiten. Dabei sollen Zeiten und Kosten ermittelt werden, um einen dritten Fahrstreifen unter topografisch schwierigen Bedingungen im ländlichen Raum zu planen und zu bauen. Außerdem soll untersucht werden, wie sich ein dritter Fahrstreifen unter diesen Bedingungen auf die Verkehrssicherheit auswirkt. Konkrete Forschungsziele definierte das BMDV nicht. Was durch den Ausbau erforscht werden soll, bleibt ebenfalls vage. In diesem Kontext ist unstreitig, dass der Ausbau auf drei Fahrstreifen ein bewährtes Instrument ist, um folgenschwere Unfälle beim Überholen zu vermeiden und so die Verkehrssicherheit zu verbessern. Topografisch vergleichbare Rahmenbedingungen mit dreistreifigen Ausbauabschnitten gibt es bundesweit viele. Das BMDV prüfte nicht, ob die gewünschten Erkenntnisse auf andere Art und Weise oder an anderer Stelle besser gewonnen werden können.

Zurzeit lässt das BMDV die Vorentwurfs- und Genehmigungsplanung für den dreistreifigen Ausbau der B 463 erstellen.

15.2 Würdigung

Nach den Richtlinien gibt es keinen Grund, die B 463 dreistreifig auszubauen. Weder die Verkehrsbelastung noch das Unfallgeschehen auf dem Ausbauabschnitt geben hierzu Anlass. Der Bundesrechnungshof hat daher keine Notwendigkeit gesehen, den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit auf dem flachen Ausbauabschnitt zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat den geplanten Ausbau auf Basis eines Modellprojekts als eine bewusste Umgehung sowohl der Richtlinien als auch der BHO beanstandet. Für das wissenschaftlich begleitete Modellprojekt besteht nach seiner Ansicht kein sachlicher Bedarf. Dass es planungsaufwendiger und kostenintensiver ist, unter topografisch schwierigen Bedingungen in Tallage zu bauen, liegt auf der Hand. Erkenntnisse dazu hätte das BMDV bei Bedarf durch Auswertung zahlreicher Bauprojekte in anderen Regionen gewinnen können.

Der Bundesrechnungshof hat das Modellprojekt darüber hinaus als unsachgemäß kritisiert. Insbesondere fehlen konkrete Ziele für die wissenschaftliche Begleitung, sodass aus seiner Sicht kein seriöses Ergebnis zu erwarten ist. Hier wäre der notwendige und unabweisbare

Forschungsbedarf zu definieren gewesen. Auf dieser Grundlage hätte das BMDV auch alternative Streckenabschnitte und Handlungsalternativen identifizieren und bewerten müssen. Zudem hat der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen können, wie das BMDV Verbesserungen bei Verkehrsfluss und Verkehrssicherheit erkennen will, wenn diesbezüglich derzeit keine Defizite bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, die B 463 nicht dreistreifig auszubauen und die Planung einzustellen.

15.3 Stellungnahme

Das BMDV hat bestätigt, dass derzeit aus Gründen der Verkehrssicherheit oder der Leistungsfähigkeit ein dreistreifiger Ausbau der B 463 nach den Richtlinien nicht erforderlich ist. Es sei jedoch zu erwarten, dass das Verkehrsaufkommen auf der B 463 ansteigen werde, wenn das Bedarfsplanprojekt „B 463 Westtangente Pforzheim“ fertiggestellt sei. Die Anlage von Überholfahrstreifen könnte dann zweckmäßig sein. Allerdings habe die Straßenbauverwaltung bisher nicht begonnen den zweiten Bauabschnitt der Westtangente zu planen. Es sei somit nicht absehbar wann das Projekt realisiert werde.

Das BMDV hat nochmals bekräftigt, dass es einen Forschungsbedarf festgestellt habe. Es wolle insbesondere untersuchen lassen, inwieweit die anzulegenden, gesicherten Überholmöglichkeiten auch bei geringerem Verkehrsaufkommen geeignet sein können einen Überholdruck abzubauen, um dadurch die Verkehrssicherheit zu verbessern. Der relativ lange und kurvenreiche Streckenabschnitt im Nagoldtal biete sich für eine solche Untersuchung an.

Sobald die Vorentwurfsplanung vorliege und bevor das Planfeststellungsverfahren eingeleitet werde, beabsichtige es den Sachverhalt kritisch zu prüfen. Dabei werde es den Realisierungshorizont des Bedarfsplanprojektes „B 463 Westtangente Pforzheim“ sowie die Ergebnisse aktueller Verkehrsprognosen berücksichtigen. Das BMDV hat angegeben, dass es anschließend entscheiden werde, ob es aufgrund geänderter Rahmenbedingungen zweckmäßig sei, den dreistreifigen Ausbau der B 463 und das Modellprojekt fortzusetzen oder zu beenden.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für inakzeptabel, dass sich das BMDV weigert den regelwidrigen Ausbau sowie das unbegründete Forschungsprojekt umgehend einzustellen. Er sieht keinen Grund, weshalb die Vorentwurfsplanung fertiggestellt werden sollte. Er kann auch nicht erkennen, welche neuen Erkenntnisse sich das BMDV dadurch erhofft. Mögliche Auswirkungen einer fertiggestellten Westtangente auf die B 463 sind, aufgrund noch umfangreich zu planender und zu bauender Tunnel- und Brückenbauwerke, erst in Jahrzehnten zu erwarten. Die vom BMDV prognostizierten Verkehrsstärken lägen auf dem dreistreifig

auszubauenden Streckenabschnitt der B 463 auch nach dem Ausbau der Westtangente weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass weder für den Ausbau noch für das wissenschaftliche Modellprojekt ein sachlicher Bedarf besteht. Er fordert das BMDV nachdrücklich auf, beides sofort einzustellen und eine unsachgemäße Verwendung knapper Haushaltsmittel zu unterbinden.

16 Unzureichende Koordinierung führt zum Abbruch eines langjährigen Beschaffungsprojektes für dringend benötigte Minenabwehrboote

(Kapitel 1405 und 1406)

Zusammenfassung

Für die Beschaffung neuer Minenabwehrboote hatte das BMVg eine Obergrenze von 3,5 Mrd. Euro vorgegeben. Dennoch hat die Bundeswehr lange Zeit an Planung und Konzeption von Minenabwehrbooten gearbeitet, die über 6 Mrd. Euro kosten würden. Dies verursachte schließlich den Abbruch des Projektes und führte zu einer teuren Zwischenlösung.

Die Bundeswehr beabsichtigte, ab dem Jahr 2027 ihre dann über 30 Jahre alten Minenabwehrboote (Boote) zu ersetzen. Seit dem Jahr 2014 plante sie, elf spezialisierte Boote für die Seeminenabwehr zu beschaffen. Trotz des langen Planungsprozesses gelang es dem Projektteam, den beteiligten Dienststellen und der Marine nicht, sich auf ein finanzierbares Nachfolgemodell zu verständigen. Die weitreichenden Forderungen der Marine waren im vorgegebenen Budget von 3,5 Mrd. Euro nicht zu finanzieren. Interne Hinweise zur Kostenreduzierung griff das BMVg nicht auf, von ihm angeordnete Untersuchungen führten zu keinen neuen Erkenntnissen. Schließlich entschied das BMVg, die Forderungen zu akzeptieren, dafür aber weniger Boote zu beschaffen.

Im Jahr 2022 kürzte das BMVg das Budget nochmals um 2,2 Mrd. Euro aufgrund anderer Prioritäten. Daher soll die Marine ihre veralteten Boote nun bis zum Jahr 2040 weiter nutzen. Dazu sollen diese für 1,3 Mrd. Euro modernisiert werden. Aus technischen Gründen werden sie aber auch damit keine Seeminenabwehr auf dem erforderlichen Niveau leisten können.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Seeminenabwehr in der Deutschen Marine

Freie Handelswege und eine gesicherte Rohstoffversorgung sind für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Bündnispartner wichtig. Feindliche Marinen, aber auch Terroristen, können mit Seeminen den Schiffsverkehr und damit die Versorgung leicht unterbrechen. Die deutsche Seeminenabwehr soll Minen entdecken, identifizieren und beseitigen. So soll sie gewährleisten, dass die Seestreitkräfte uneingeschränkt operieren können. Die Seeminenabwehr galt lange Zeit als Kernkompetenz der Deutschen Marine.

Ab dem Jahr 2012 reduzierte die Bundeswehr die Anzahl ihrer Boote von 20 auf 10. Die verbliebenen Boote waren in den Jahren 1993 bis 1998 in Dienst gestellt worden. Sie sind speziell für den Einsatz in Nord- und Ostsee konzipiert. Die Bundeswehr wollte die zehn Boote ab dem Jahr 2027 sukzessive ersetzen. Inzwischen sind zahlreiche auf den Booten installierte Systeme veraltet, da die Bundeswehr auf eine umfassende Modernisierung der Boote verzichtet hatte. Üblicherweise steht eine solche Modernisierung zur Mitte der geplanten Nutzungsdauer, also nach etwa 15 Jahren, an.

Nach der eigenen Bewertung der Bundeswehr erfüllen die Boote aktuelle Anforderungen an die Seeminenabwehr nicht mehr. Technische Probleme führen immer häufiger zu Ausfällen und längeren Werftaufenthalten. Ersatzteile für die Boote können zum Teil nicht mehr beschafft werden. Den Hauptsensor für die Minenjagd, das Bordsonar, erneuerte die Bundeswehr bislang nicht. Inzwischen haben sich Bauart und Technik von Seeminen deutlich verändert. Sie sind daher schwieriger zu entdecken.

Die NATO hat die Fähigkeiten in der Seeminenabwehr im Bündnis hoch priorisiert. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich verpflichtet, ab dem Jahr 2031 elf Minenabwehrboote mit verbesserten Fähigkeiten und größerer Leistungsfähigkeit bereitzustellen. Belgien und die Niederlande beschaffen gegenwärtig neue Minenabwehrboote, die nach Angaben der Fachpresse deutlich günstiger als die von Deutschland geplanten sein sollen.

Nachfolgeplanungen für die Seeminenabwehr

Die Marine begann im Jahr 2014 mit Planungen, ihre Boote zu ersetzen. Sie schätzte anfangs die Ausgaben für elf neue Boote auf 2,8 Mrd. Euro. Die Boote sollten leistungsfähiger sein und in entfernten Seegebieten eigenständig agieren können. Die neuen Boote sollten mit mehreren modernen Sensoren für die Seeminenabwehr, mit verschiedenen Über- und Unterwasserdrohnen sowie mit zusätzlichen Waffensystemen zur Selbstverteidigung ausgerüstet werden. Sie sollten außerdem den Einsatz von mehreren Minenabwehrbooten, auch aus unterschiedlichen Nationen, koordinieren können. Die dafür notwendige Ausstattung, u. a. eine zusätzliche Kommandozentrale (Lagezentrum), erfordert deutlich größere Boote

als bisher. Dennoch ging die Marine für ihre Kostenschätzung von 2,8 Mrd. Euro von Booten in der bisherigen Größe aus.

Das Planungsamt der Bundeswehr (Planungsamt) erkannte im Februar 2017 den grundsätzlichen Bedarf der Marine an. Es schätzte die Ausgaben für elf neue Boote auf 4,4 Mrd. Euro. Dabei wies es darauf hin, dass die Boote in See von Versorgungsschiffen (Tendern) versorgt werden. Gegenwärtig beschafft die Bundeswehr neue Tender, auf denen ebenfalls Lagezentren eingerichtet werden sollen. Verbände von Minenabwehrbooten werden i. d. R. von einem Tender begleitet. Das Planungsamt empfahl daher zu entscheiden, ob die Minenabwehrboote selbst oder die Tender mit den Lagezentren ausgerüstet werden sollen. Diese Entscheidung stand bis Mai 2023 noch aus.

Das BMVg gab für die Entwicklung und den Kauf der neuen Boote ein Budget von 3,5 Mrd. Euro vor. Es beauftragte das Planungsamt, das Projekt weiter zu konkretisieren. Das BMVg legte für die anschließende Analysephase nicht fest, auf welche Forderungen die Marine aufgrund des geringeren Budgets verzichten soll.

Die Bundeswehr führte die Konzeption eines Nachfolgesystems in einem Projektteam fort. Diesem gehörten Vertreter von Marine, Planungsamt und Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Beschaffungsamt) an. Die Marine beharrte im Projektverlauf darauf, dass die neuen Boote sämtliche von ihr geforderten Fähigkeiten erfüllen. Das Planungsamt ermittelte für diesen Ansatz im Jahr 2018 einen Finanzbedarf von nun 6 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 wies das Planungsamt das BMVg darauf hin, dass die Konzeption noch einmal umfassend überarbeitet werden muss, wenn die Ausgabengrenze eingehalten werden soll. Dazu benannte es konkrete Beispiele für Forderungen der Marine, deren Notwendigkeit das BMVg hinterfragen sollte.

Um weitere Verzögerungen im Projekt zu vermeiden, entschied das BMVg, den Forderungskatalog nur noch redaktionell zu überarbeiten. Um dennoch das Budget einzuhalten, wollte das BMVg nur noch fünf neue Boote beschaffen. Daher sollte die Marine sechs alte Boote länger betreiben, um die der NATO zugesagte Anzahl von elf Booten zu erreichen. Das BMVg beauftragte das Beschaffungsamt im Januar 2021 außerdem, weitere Alternativen zu diesem „Mischbetrieb“ zu untersuchen.

Bei dieser Untersuchung stellte das Beschaffungsamt im Dezember 2021 insbesondere fest, dass die vorhandenen Boote zu alt und zu klein sind, um alle benötigten modernen Systeme einbauen zu können. Diese würden auch nach einer umfassenden Modernisierung weniger als 50 % der Forderungen erfüllen. Andere untersuchte Alternativen, z. B. von Land ferngesteuerte Systeme, bewertete das Beschaffungsamt als ungeeignet. Im Ergebnis empfahl es ausschließlich einen Mischbetrieb von sechs alten und fünf neuen Booten.

Nutzungsdauerverlängerung der vorhandenen Minenjagdboote

Das BMVg bewertete demgegenüber auch die untersuchte Alternative, die zehn alten Boote zu modernisieren und bis zum Jahr 2040 weiter zu betreiben, als umsetzbar. Dennoch sprachen auch aus Sicht des BMVg gewichtige Argumente gegen die längere Nutzung der alten Boote:

- Die Modernisierung der alten Boote ist nur eine Zwischenlösung für zehn Jahre.
- Wegen ihrer geringen Größe können die Boote nur eine Auswahl der benötigten Systeme zur Minenabwehr mitführen.
- Es besteht das Risiko, dass einzelne Modernisierungen – u. a. wegen fehlender Gewichtsreserven der Boote – nicht umgesetzt werden können.

Im Ergebnis bewertete das BMVg eine bis zum Jahr 2040 verlängerte Nutzung der alten Boote weder als wirtschaftlich noch als militärisch sinnvoll. Andere Lösungen sah es aber absehbar als nicht finanzierbar an. Der Generalinspekteur der Bundeswehr bezeichnete dies als „die Minimallösung des armen Mannes“. Auch der Inspekteur der Marine sprach sich gegen den Weiterbetrieb der alten Boote aus. Das BMVg entschied im November 2022 dennoch, die vorhandenen Boote bis zum Jahr 2040 weiter zu betreiben. Dafür rechnete es mit Investitionen von 1,3 Mrd. Euro.

16.2 Würdigung

Die Seeminenabwehr hat für die NATO eine große Bedeutung, um freie Seewege und den Zugang der Bündnispartner zur See sicherzustellen. Die Bundeswehr hat es dennoch versäumt, die verbliebenen zehn Boote auf einem aktuellen technischen Stand zu halten. Die Boote erfüllen die Anforderungen an eine zeitgemäße Seeminenabwehr nicht mehr. Mit Blick auf das Ende ihrer geplanten Nutzungszeit ab dem Jahr 2027 hat die Marine im Jahr 2014 folgerichtig die Nachfolgeplanungen eingeleitet. Damit wollte sie sowohl die eigenen Fähigkeiten in der Seeminenabwehr verbessern als auch die Zusagen gegenüber der NATO einhalten.

Die Marine hat elf neue Boote mit einer deutlich verbesserten Ausstattung für die Seeminenabwehr und mit zusätzlichen Fähigkeiten gefordert. Die beabsichtigten Fähigkeitserweiterungen wirken sich auf die Größe, die Kosten und das notwendige Personal für den Betrieb aus. Dennoch sollte die Beschaffung nur 2,8 Mrd. Euro kosten. Diese Ziele sind nicht miteinander zu vereinbaren.

Bereits für die erste Prüfung der Forderungen der Marine hat das Planungsamt mehr als 28 Monate benötigt. Dies widerspricht dem Ziel der Bundesregierung, Beschaffungen für die Bundeswehr zügig durchzuführen. Aufgrund der umfangreichen Forderungen hat das Planungsamt die Kostenschätzung auf 4,4 Mrd. Euro erhöht. Das Prüfergebnis des Planungsamtes aus dem Februar 2017 hat bereits Doppelforderungen der Marine, z. B. Lagezentren sowohl auf Minenabwehrbooten als auch auf Tendern einzurichten, aufgezeigt. Das

Planungsamt hat aber keine Entscheidung darüber getroffen, wie mit diesen Doppelforderungen weiter umgegangen werden soll. Als dafür zuständige Behörde hätte es bereits zu diesem Zeitpunkt Vorgaben machen müssen.

Die Festlegung eines Budgets von 3,5 Mrd. Euro bei einer vorliegenden Kostenschätzung über 4,4 Mrd. Euro war ohne weitere Vorgaben an das Projekt nicht sachgerecht. Das BMVg hätte gleichzeitig anweisen müssen, wie die niedrigere Ausgabengrenze eingehalten werden soll. Erhebliche Verzögerungen im weiteren Projektverlauf durch nicht aufgelöste Zielkonflikte hatten bereits hier ihren Ursprung.

In der weiteren Analysephase hat die Marine unnachgiebig an ihren Forderungen für die neuen Boote festgehalten. Das Projektteam hat ein Konzept und den Forderungskatalog für das Nachfolgesystem entwickelt, ohne die Budgetgrenze des BMVg zu beachten. Spätestens mit der Kostenschätzung von inzwischen 6 Mrd. Euro hätte der Bundeswehr klar sein müssen, dass das Konzept grundlegend überarbeitet werden muss. Auch das BMVg hat nicht eingegriffen, nachdem ihm das Planungsamt im Jahr 2018 das Ergebnis der Analysephase vorgelegt hatte. Selbst als das Planungsamt im Jahr 2020 noch einmal drängte, die Konzeption zu überarbeiten, hat das BMVg nicht entsprechend reagiert. Mit lediglich redaktionellen Änderungen hat die Bundeswehr die Finanzierungslücke von 2,5 Mrd. Euro selbstredend nicht schließen können. Da der offensichtliche Zielkonflikt zwischen verfügbarem Budget und den ermittelten Ausgaben für die Umsetzung sämtlicher Forderungen nie aufgelöst wurde, konnte das Projekt nicht sinnvoll fortgeführt werden. Anstatt den Forderungskatalog anzupassen, sollte das Beschaffungsamt nun langwierig nach alternativen Lösungen suchen. Dies hat das Projekt um ein weiteres Jahr verzögert und keine neuen Erkenntnisse erbracht. Es bleibt dabei, dass die vorhandenen Boote zu klein sind, um die benötigten Systeme insgesamt aufnehmen zu können.

Gleichwohl hat sich das BMVg für einen zehn Jahre längeren Betrieb der vorhandenen Boote entschieden. Dabei hat es selbst eingeräumt, dass eine längere Nutzungszeit unwirtschaftlich und militärisch wenig sinnvoll ist. Auch mit Investitionen von 1,3 Mrd. Euro können die alten Boote die Anforderungen einer leistungsfähigen Seeminenabwehr nicht erfüllen. Den hohen Investitionen steht somit kein ausreichender Nutzen gegenüber. Aufgrund der erforderlichen umfänglichen Modernisierungsphasen stehen die Boote der Marine außerdem über lange Zeiträume nicht zur Verfügung. Da dies nur eine Zwischenlösung ist, muss das BMVg wegen des üblichen Beschaffungsvorlaufs binnen weniger Jahre erneut mit einem Nachfolgevorhaben beginnen und schließlich dafür auch mehrere Milliarden Euro investieren. Die verfehlte Planungs- und Projektarbeit verursacht somit erhebliche Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die vorhandenen Boote nicht wesentlich über die übliche 30-jährige Nutzungsdauer hinaus zu betreiben, da die alten Boote die benötigten Fähigkeiten auch nach einer teuren Modernisierung nicht erbringen können. Zusätzlich steigt das Risiko weiterer Ausfälle mit zunehmendem Alter stetig an. Das BMVg muss künftig dafür Sorge tragen, dass verfügbare Haushaltsmittel und militärische Anforderungen in Einklang gebracht werden.

16.3 Stellungnahme

Das BMVg hat klargestellt, dass die Fähigkeit zur Seeminenkriegsführung erhalten bleiben muss. Den im Jahr 2018 geschätzten Finanzbedarf von 6 Mrd. Euro für elf neue Boote habe es im Haushalt nicht bereitstellen können. Mit den vorgesehenen 3,5 Mrd. Euro wäre nur ein Mischbetrieb neuer und alter Boote oder eine reduzierte Anzahl neuer Boote möglich gewesen. Dies hätte sich wegen zweier unterschiedlicher Bootstypen auf die Logistik und die Ausbildung ausgewirkt. Mit einer reduzierten Anzahl hätte die NATO-Forderung von elf Booten nicht erfüllt werden können. Nachdem das BMVg im Februar 2022 die verfügbaren Haushaltsmittel auf 1,3 Mrd. Euro reduziert hatte, sei der Weiterbetrieb der alten Boote als einzige Möglichkeit zum Fähigkeitserhalt verblieben.

Das Projekt sei mit einem Finanzierungsrahmen von 1,3 Mrd. Euro für den Haushalt 2024 angemeldet. Das Budget umfasse zusätzlich zu den Investitionen in die alten Boote auch die Beschaffung verschiedener moderner und marktverfügbarer Systeme und Geräte zur Minenabwehr. Für ihre Einsatzaufgaben müssen sich die Boote aus diesem Gerätepool bedienen. Zudem umfasse das Budget auch die Ausbildungs- und Referenzanlagen. Die Modernisierungen sollen in den Jahren 2026 bis 2030 während planmäßiger Instandsetzungszeiten durchgeführt werden. So würden sich die Ausfallzeiten der Boote auf ein Minimum reduzieren. Damit steige die Marine in eine zukunftsfähige Seeminenkriegsführung ein. Auch die Flächensuchleistung der Boote verbessere sich.

Das BMVg hat angegeben, die Projektarbeit zur Nachfolgeplanung solle ab dem Jahr 2025 wieder aufgenommen werden. Dazu wolle es die Forderungen überprüfen und sicherstellen, dass miteinander konkurrierende Forderungen gewichtet und realistische Kostenschätzungen erstellt werden. Diskrepanzen zwischen Forderungen und ihrer Finanzierbarkeit sollen frühzeitig aufgelöst werden. Damit werde die Fähigkeit in der Seeminenabwehr über das Jahr 2040 hinaus gewährleistet.

16.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Zusicherung des BMVg zur Kenntnis, Diskrepanzen zwischen militärischen Forderungen und ihrer Finanzierbarkeit frühzeitig aufzulösen.

Für die vorhandenen Minenabwehrboote steht aber weiterhin fest, dass sie auch mit der jetzt geplanten Modernisierung die benötigten Fähigkeiten nicht ausreichend erbringen können. Dies hat das Beschaffungsamt bereits klargestellt. Auch der NATO-Forderung nach elf leistungsstärkeren Booten wird mit den zehn vorhandenen nicht entsprochen. Ohnehin ist die Modernisierung nur eine teure Zwischenlösung für wenige Jahre. Ab dem Jahr 2025 soll die Projektarbeit für das Nachfolgesystem erneut beginnen. Parallele Modernisierung der vorhandenen Boote und Projektarbeit am Nachfolgesystem stellen das Beschaffungsamt vor große Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundeswehr prüfen, ob sie die Nutzungsdauer der Boote ggf. nicht oder nur sehr wenig über das Jahr 2030 hinaus verlängert. Sie sollte die Nachfolgeplanung unmittelbar wieder aufnehmen. Dazu wäre die bisherige Entscheidung abzuändern. Mit einer zügigen Ausschreibung könnten neue Minenabwehrboote noch rechtzeitig beschafft werden. Um zu finanzierbaren Forderungen zu kommen, könnte sich die Bundeswehr auch an Bündnispartnern orientieren. So beschaffen Belgien und die Niederlande gegenwärtig neue Boote zu deutlich geringeren Kosten. Auch die Forderungen an die Nachfolgelösungen von Minenabwehrbooten und Tendern sollten zwischen den Beteiligten abgestimmt und, sofern erforderlich, vom BMVg priorisiert werden.

17 Falsche Prioritäten: Bundeswehr kauft voreilig Maschinengewehre, die sie erst Jahre später wie vorgesehen einsetzen kann

(Kapitel 1405 Titel 554 10)

Zusammenfassung

Mit dem Kauf neuer Maschinengewehre, die sie teilweise noch gar nicht wie vorgesehen verwenden kann, hat die Bundeswehr falsche Prioritäten gesetzt. Sie hätte das Geld besser für dringend benötigte, schnell verfügbare und einsetzbare Ausrüstungsgegenstände oder Waffen ausgeben sollen.

Die Bundeswehr beschafft seit dem Jahr 2014 Maschinengewehre, von denen sie einen Großteil jahrelang nicht wie geplant einsetzen kann. Ihr hätte klar sein müssen, dass dem geplanten Einsatz der neuen Maschinengewehre erhebliche Hindernisse gegenüberstehen: Tausende Fahrzeuge müssen zuvor aufwendig für die neuen Maschinengewehre vorbereitet werden. Neben Waffenhalterungen für den sicheren Transport sind Lafetten anzupassen. Eine Lafette ist ein besonderes Gestell, auf das ein Maschinengewehr montiert wird, um vom Fahrzeug aus schießen zu können.

Die Bundeswehr hätte die Maschinengewehre problemlos später kaufen können. Zeitdruck bestand nach dem Vertrag mit dem Hersteller nicht. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, Rüstungsvorhaben konsequent zu priorisieren und den geplanten Zeitpunkt für den Kauf weiterer Maschinengewehre zu überdenken.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Bundeswehr entscheidet sich für ein neues Maschinengewehr

Seit den 1960er Jahren nutzt die Bundeswehr das Maschinengewehr MG 3. Sie will es durch ein neues Maschinengewehr vom Typ MG 5 ersetzen und hiervon insgesamt 18 875 Stück kaufen. Hierfür hat sie einen Rahmenvertrag geschlossen. Er regelt u. a. die Preisgestaltung und sieht eine maximale Liefermenge vor. Eine Abnahmeverpflichtung besteht nach dem

Rahmenvertrag nicht. Die Bundeswehr rechnet mit Ausgaben von 375 Mio. Euro. Hinzu kommen Ausgaben von mehr als 100 Mio. Euro für notwendige Anpassungen. Ein Beispiel hierfür sind neue Waffenhalterungen zum Transport in Fahrzeugen, weil das neue Maschinengewehr andere Abmessungen hat als das alte.

Seit dem Jahr 2014 hat die Bundeswehr 10 872 Maschinengewehre MG 5 bestellt.

Projektrisiken waren bekannt

Voraussetzung für den Einsatz der Maschinengewehre ist, dass es passende Schnittstellen zu Fahrzeugen gibt. Damit sind nicht nur die bereits genannten Waffenhalterungen für den sicheren Transport gemeint. Auf tausenden von Fahrzeugen kommen die Maschinengewehre als Bewaffnung zum Einsatz. Hierzu müssen die Fahrzeuge über passende Lafetten verfügen. Eine Lafette ist ein besonderes Gestell, auf das ein Maschinengewehr beweglich montiert wird, um vom Fahrzeug aus schießen zu können. Eine andere Art Schnittstelle sind fernbedienbare Waffenstationen, in die das Maschinengewehr eingebaut wird, damit es aus der Fahrzeugkabine heraus bedient werden kann.

Bereits vor der Ausschreibung und damit vor Vertragsschluss untersuchte die Bundeswehr beim später ausgewählten Maschinengewehr MG 5, ob es mit den vorhandenen Lafetten und Waffenstationen eingesetzt werden kann. Sie stellte fest, dass dies nur zu einem geringen Teil möglich ist und Anpassungen, z. B. mit Adaptern, erforderlich sind.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages befasste sich im Jahr 2021 mit dem Kauf der Maschinengewehre. Dabei wurde er vom Bundesrechnungshof beraten. Er forderte das BMVg auf, zusätzliche MG 5 aus dem Rahmenvertrag nur in dem Umfang zu beschaffen, wie es für die Ausbildung notwendig ist.

Viele Maschinengewehre können erst in einigen Jahren wie vorgesehen eingesetzt werden

Im März 2023 waren die Waffenhalterungen von rund 9 500 Landfahrzeugen, die sich auf 70 unterschiedliche Fahrzeugversionen verteilen, noch nicht für das neue MG 5 angepasst. Auch die Anpassung der Lafetten verzögerte sich. So wurden z. B. für einen bestimmten Lafettentyp im Jahr 2022 statt 2 000 Adapter nur 162 geliefert. Die restlichen 1 838 Adapter und 2 080 weitere sollen im Jahr 2023 geliefert und eingebaut werden. Auch hunderte Waffenstationen sind noch nicht angepasst.

Zudem ist es der Bundeswehr bisher nicht gelungen, ein Übungssystem für die Ausbildung am neuen MG 5 einzuführen. Die notwendige Entwicklung einer Übungspatrone verzögerte sich. Die Truppe soll das Übungssystem nach gegenwärtiger Planung im Jahr 2024 erhalten.

Bis zum Ende der Anpassungen und der Einführung des Übungssystems ist ein erheblicher Teil der 10 872 bislang gekauften Maschinengewehre MG 5 nicht wie vorgesehen einsetzbar.

17.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr in Zeiten knapper Mittel und bekannter Ausrüstungsmängel falsche Prioritäten setzt. Der Kauf neuer Maschinengewehre ist erst dann sinnvoll, wenn auch die technischen Rahmenbedingungen für Ausbildung und Einsatz stimmen. Das ist bisher nicht der Fall. Seit fast zehn Jahren kauft die Bundeswehr fortwährend neue Maschinengewehre, von denen sie einen großen Teil mangels passender Lafetten, Waffenhalterungen und eines Übungssystems nicht wie vorgesehen einsetzen kann. Das Geld für diese Maschinengewehre hätte sie besser für andere, dringend benötigte, schnell verfügbare und einsetzbare Ausrüstungsgegenstände oder Waffen verwenden sollen. Weil der für das neue Maschinengewehr MG 5 geschlossene Rahmenvertrag keine Abnahmeverpflichtung vorsieht, hat die Bundeswehr diese Planungsfreiheit und sollte sie künftig nutzen.

17.3 Stellungnahme

Das BMVg hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen und entschieden, die Beschaffung der neuen Maschinengewehre unverändert fortzuführen. Zur Begründung hat es angegeben, das neue Maschinengewehr werde in einer Version beschafft, die vornehmlich nicht für den Einsatz auf Lafetten vorgesehen sei. Nicht angepasste Lafetten würden die Nutzung dieser Maschinengewehre nicht einschränken. Es würde nur die für die Ausbildung benötigte Stückzahl an MG 5 beschafft.

Den Sachstand bei der Umrüstung von Waffenhalterungen hat das BMVg bestätigt. Auswirkungen auf die Verwendbarkeit des neuen Maschinengewehres sehe es jedoch nicht.

Darüber hinaus berücksichtige der Bundesrechnungshof nicht, dass die Streitkräfte noch über mehr als 7 000 alte Maschinengewehre MG 3 verfügen. Diese könnten unverändert in den vorhandenen Lafetten und Waffenstationen genutzt werden. Zusammen mit den neuen Maschinengewehren MG 5 habe die Bundeswehr aber immer noch zu wenig Maschinengewehre.

17.4 Abschließende Würdigung

Die Einwände des BMVg überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das Heer benötigt in der Bundeswehr mit Abstand die meisten Maschinengewehre. Es hatte bereits im Jahr 2014 entschieden, nur noch eine Version des neuen MG 5 zu kaufen. Diese Version wird sowohl auf Lafetten als Fahrzeugbewaffnung als auch infanteristisch, also von zu Fuß kämpfenden Soldatinnen und Soldaten, genutzt.

Auch wenn das Heer das MG 5 nur in einer Version kauft, die auch infanteristisch genutzt wird, kann es nur einen Teil der beschafften Maschinengewehre nutzen. Denn für einen wesentlichen Teil der Maschinengewehre, die in erster Linie als Fahrzeugbewaffnung genutzt werden sollen, fehlen die angepassten Lafetten. Folglich kann das BMVg entgegen seiner Angabe nicht sicherstellen, dass nur Maschinengewehre beschafft werden, die von der Lafettenproblematik nicht betroffen sind.

Dass nicht passende Waffenhalterungen dem sachgerechten Einsatz der Maschinengewehre entgegenstehen, steht für den Bundesrechnungshof weiterhin außer Frage. Andernfalls dürfte die Bundeswehr erst gar keine Waffenhalterungen einbauen, geschweige denn aufwendig anpassen.

Dem Bundesrechnungshof ist nicht entgangen, dass die Bundeswehr noch mehrere tausend Maschinengewehre MG 3 nutzt. Gerade dadurch sieht er sich in seiner kritischen Haltung gegenüber dem voreiligen Kauf neuer Maschinengewehre bestätigt. Statt ältere Maschinengewehre zu ersetzen, hat die Bundeswehr zusätzliche Maschinengewehre neuer Bauart für den gleichen Verwendungszweck eingeführt. Denn tatsächlich ist die Bundeswehr wegen der schleppenden Anpassung von Lafetten und Fahrzeugen an das neue Maschinengewehr gezwungen, die älteren Maschinengewehre noch Jahre zu nutzen. Trotz hoher Ausgaben verbessert sich die Einsatzbereitschaft damit nicht. Auch der Nutzen der bisher beschafften MG 5 für die Ausbildung ist begrenzt, wenn die Teamausbildung und Übungen aufgrund fehlender Lafetten, Waffenhalterungen und Übungssysteme nicht möglich sind.

Die Bundeswehr bleibt aufgefordert, Rüstungsvorhaben konsequent zu priorisieren. Aktuell sollte sie den Fokus auf dringend benötigte, schnell verfügbare und einsetzbare Ausrüstungsgegenstände oder Waffen richten. Nach diesem Maßstab sollte das BMVg den Zeitpunkt für den Kauf weiterer MG 5 überdenken.

18 Bundeswehr will ihre Lagerflächen aufstocken, ohne zuvor aufgeräumt zu haben

(Kapitel 1407)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr baut weitere Lagerkapazitäten auf, ohne zu wissen, wie viel neue Lagerflächen sie braucht. Die bestehenden Lager könnte sie durch Aufräumen und moderne Regalsysteme optimieren.

Die Bundeswehr betreibt zurzeit vier Bundeswehr-Depots und 19 Materiallager. Für ihre Aufgaben der Landes- und Bündnisverteidigung benötigt die Bundeswehr zusätzliches Material. Sie will dafür zusätzliche Lagerflächen schaffen. Die benötigten Lagerflächen ermittelte sie aber auf der Grundlage unvollständiger Daten. Sie nutzt die bestehenden Lagerkapazitäten nicht optimal: Seit mehreren Jahren lagert die Bundeswehr auch Material, das sie entweder nicht mehr benötigt oder das reparaturbedürftig ist. Teilweise ist es bereits verrottet. Außerdem waren moderne Regalsysteme im Jahr 2022 erst in zwei Materiallagern eingebaut. Der Einbau in die übrigen Materiallager wird noch Jahre dauern. Dabei zeigt das Beispiel eines Materiallagers, dass sich durch eigene Initiative der Verantwortlichen vergleichsweise einfach zusätzliche Lagerflächen gewinnen lassen.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass der Aufbau zusätzlicher Lagerkapazität nicht dem tatsächlichen Bedarf folgt. Die Bundeswehr muss zuerst ihre Datengrundlage verbessern sowie ihre Materiallager aufräumen und optimieren.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Bundeswehr ermittelt Lagerflächenbedarf auf Basis unvollständiger Daten

Der Zuwachs an militärisch genutztem Material für die Bundeswehr erhöht auch den Bedarf an geeigneten Lagerflächen. Im Zeitraum 2018 bis 2020 untersuchte die Bundeswehr ihre Lagerhaltung. Sie kam zu dem Ergebnis, dass ihr im Jahr 2031 fast die Hälfte der insgesamt benötigten 1,18 Millionen Kubikmeter Lagerkapazität fehlen wird. Schon im Jahr 2019

entschied die Bundeswehr deshalb, fünf bereits geschlossene Materiallager wieder in Betrieb zu nehmen. Bis dahin nutzte die Bundeswehr vier Bundeswehr-Depots und 14 Materiallager.

Die Bundeswehr errechnete ihren Lagerflächenbedarf zunächst auf der Basis von 536 000 Artikeln. Insgesamt muss sie jedoch 2,4 Millionen verschiedene Artikel in unterschiedlichen Stückzahlen lagern. Zusätzliche Angaben wie beispielsweise das Volumen der Artikel musste die Bundeswehr wegen unvollständiger Daten in ihren Logistiksystemen schätzen oder manuell ermitteln. In ihrer Untersuchung kam sie zu dem Ergebnis, dass sie ihren Lagerflächenbedarf nur noch bis Ende des Jahres 2023 mit ihren eigenen Materiallagern decken kann. Danach will die Bundeswehr Material auch bei einem zivilen Unternehmen einlagern.

Die Bundeswehr beschafft zudem vermehrt militärisches Material aus dem Bundeswehr-Sondervermögen, das als Reaktion auf den Ukraine-Krieg eingerichtet wurde. Bei ihrer Untersuchung im Jahr 2020 hatte die Bundeswehr noch andere Voraussetzungen zugrunde gelegt. Der Lagerflächenbedarf dürfte mittlerweile deutlich höher sein.

Einfache Lösungen schaffen Lagerkapazitäten

Mitte 2022 waren die Materiallager im Durchschnitt zu mehr als 85 % mit Material belegt. Zwei der fünf zusätzlichen Materiallager hatten ihren Betrieb wieder aufgenommen. Mithilfe neuer und flexibler Regalsysteme will die Bundeswehr die Lagerflächen besser nutzen. Diese Regalsysteme sollen sowohl in Bestandsgebäuden als auch in Neubauten eingebaut werden. Dadurch will sie bis zum Jahr 2031 insgesamt 90 000 Kubikmeter an Lagerkapazität gewinnen (vgl. Abbildungen 18.1 und 18.2).

Abbildungen 18.1 und 18.2

Neue und flexible Regalsysteme

Der verfügbare Raum kann mit neuen und flexiblen Regalsystemen besser genutzt werden.



Fotos: Bundesrechnungshof.

Seit Juli 2020 beschaffen die Bauverwaltungen des Bundes und der Länder die Regalsysteme. Die Bauverwaltungen werden dabei im Auftrag der Bundeswehr tätig. Sie beschaffen die Regalsysteme üblicherweise im Zusammenhang mit dem Neubau oder der Sanierung einer Lagerhalle. Bisher sind die Lagerhallen der Materiallager zu einem großen Teil noch nicht saniert bzw. neu gebaut oder vom Nutzer übernommen.

Bis zum Jahr 2020 durften die Streitkräfte die Regalsysteme noch selbst beschaffen. Das Materiallager Diepholz konnte so mit den im Dezember 2019 fertiggestellten neuen Regalsystemen die benötigte Lagerfläche fast halbieren und somit freie Kapazitäten schaffen. Aber auch über den Einbau neuer Regale hinaus ist es aktiv geworden und hat seine bestehenden Lagermöglichkeiten optimiert. Durch den Einzug von Holzböden in seine alten Regale schuf es zusätzliche Lagerflächen für sperrige Güter, die sonst auf dem Boden gelagert werden müssen. Dadurch hat das Materiallager Diepholz ein Viertel Lagerfläche hinzugewonnen. Zudem passen durch die Wahl eines geringeren Abstandes mehr Paletten in die bestehenden Regale.

Auch unbrauchbares Material beansprucht Lagerfläche

In ihren Materiallagern bevorratete die Bundeswehr auch Material, das unbrauchbar ist. Darunter befand sich Material, das sie vor bis zu 10 Jahren bereits ausgesondert, aber noch nicht verwertet hat. Der Bundesrechnungshof stößt bei seinen Prüfungen immer wieder auf derartiges Material (vgl. Abbildung 18.3).

Abbildung 18.3

Belegte Lagerfläche

Lagerung von unbrauchbarem Material nimmt unnötig viel Platz in Anspruch.



Foto: Bundesrechnungshof.

So lagerten in einem Materiallager beispielsweise 63 Schwingarme für den Kampfpanzer Leopard 1 seit mindestens Ende 2018 in Kisten im Freien. Der Leopard 1 war im Jahr 2003

außer Dienst gestellt worden. Die Kisten waren teilweise kaputt, witterungsbedingt verrottet und das Material angerostet. 37 Kraftstofftanks lagerten seit mindestens dem Jahr 2010 ebenfalls im Freien. Sie waren angerostet und die Farbe abgeplatzt. Über alle Materiallager verteilt lagerte die Bundeswehr insgesamt 1 377 Antennenmasten. Davon waren 94 % unbrauchbar. Auch Material, das wieder repariert werden kann, belegte zum Teil seit mehreren Jahren bis zu einem Viertel der Lagerfläche je Materiallager.

18.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits früher eine unzureichende Datenqualität in den Logistiksystemen bemängelt. Dennoch hat die Bundeswehr ihren Bedarf an Lagerkapazität auf der Grundlage unvollständiger Daten ermittelt. Dabei bezog sie nur ein Viertel der in der Bundeswehr insgesamt vorhandenen Artikel ein. Fehlende Volumendaten des Materials in ihren Logistiksystemen erschwerten die Prognose zusätzlich. Es besteht das Risiko, dass die abgeleitete Lagerkapazität nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht.

Die Modernisierung der Lagerhallen hält der Bundesrechnungshof für zielführend. Es wird allerdings noch Jahre dauern, bis die neuen und flexiblen Regalsysteme in allen Materiallagern eingebaut sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, festzulegen, mit welcher Priorität die Bundeswehr die Regalsysteme in den Materiallagern erneuern will. Bis die Bundeswehr mehr Lagerkapazität durch die neuen und flexiblen Regalsysteme nutzen kann, sollte sie prüfen, ob sich nicht mit einfachen Mitteln wie im Materiallager Diepholz zusätzliche Lagerkapazitäten schaffen lassen.

Seit Jahren thematisiert der Bundesrechnungshof die Aussonderung und Verwertung. Zwar hat sich die Bundeswehr teilweise bemüht, diese Bestände abzubauen. Gleichwohl lagert sie immer noch unbrauchbares Material und lässt empfindliches Material im Freien verrotten. Derartiges Material belastet die Materiallager angesichts der knappen Lagerkapazitäten besonders. Die Bundeswehr muss klären, ob und in welchem Umfang sie das unbrauchbare Material noch zur Instandsetzung aufbewahren muss. Anderenfalls muss sie dieses entsorgen oder verwerten. Ein Verrotten des Materials durch unsachgemäße Verpackung oder Lagerung im Freien ist jedenfalls nicht hinnehmbar.

18.3 Stellungnahme

Das BMVg hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt und will mit einem neuen Projekt seine Lagerbestände bereinigen. Es hat bestätigt, dass die Datenbasis nicht vollständig war und es beabsichtige, ein Mess- und Steuerelement zu integrieren. Damit wolle das BMVg sicherstellen, dass die Bundeswehr nur so viel Lagerkapazität aufstockt, wie sie benötigt. Gleichwohl seien für den stark ansteigenden Bedarf durch die vermehrte Beschaffung von Material u. a. aus dem Bundeswehr-Sondervermögen neue Kapazitäten zu entwickeln. Diese will die Bundeswehr in dem neuen Projekt mit den freiwerdenden eigenen Kapazitäten abgleichen.

Das BMVg hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes widersprochen, festzulegen, mit welcher Priorität die modernen Regalsysteme in den Materiallagern einzubauen sind. Das Logistikkommando der Bundeswehr habe seit dem Jahr 2014 den Bau von Lagerhallen mit modernen Regalsystemen gefordert und im Jahr 2020 einheitlich priorisiert. Dabei seien auch die Erfahrungen mit modernen Regalsystemen im Materiallager Diepholz eingeflossen. Ende des Jahres 2022 habe das BMVg eine Landesbauverwaltung beauftragt, eine verbindliche Musterplanung für Lagerhallen in den Materiallagern zu erstellen. Obwohl der Bau von Lagerhallen inzwischen priorisiert sei, hänge es von der jeweiligen Landesbauverwaltung ab, wann diese umgesetzt werden.

Die eigenen Lagerkapazitäten zu optimieren sei originärer Auftrag jedes Materiallagers. Das BMVg werde im Einzelfall prüfen, welche Maßnahmen es für das unbrauchbare Material umsetzen werde. Insbesondere zu dem Material auf den Freilagerflächen hat es sich aber nicht geäußert.

18.4 Abschließende Würdigung

Nähere Angaben zu dem geplanten Mess- und Steuerinstrument hat das BMVg nicht gemacht. Insofern ist fraglich, ob und wann die erwarteten Effekte eintreten. Vor dem Hintergrund der seit Jahren unvollständigen Daten und der schleppenden Aussonderung und Verwertung bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass der Bundeswehr damit künftig eine Verbesserung gelingen wird. Die vermehrte Materialbeschaffung wird die Situation noch verschärfen.

Auf die Optimierung der eigenen Lagerkapazitäten ist das BMVg nicht näher eingegangen. Der bloße Verweis, dass dies Auftrag eines jeden Materiallagers sei, reicht nicht. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen vielmehr, dass die Bundeswehr ihrem gelagerten Material nicht genügend Beachtung schenkt. Das BMVg will nur im Einzelfall prüfen, welche Maßnahmen für das unbrauchbare Material umgesetzt werden. Dies zeugt nicht davon, dass die Bundeswehr sich intensiv bemüht, die Materiallager von dem ausgesonderten Material zu befreien oder das reparierfähige Material den Nutzern wieder zur Verfügung zu stellen.

Die langen Planungs- und Bauzeiten von Lagerhallen können zwar nicht den Streitkräften angelastet werden. Ein Verweis auf die Verantwortlichkeit der Landesbauverwaltungen löst das Problem aber nicht. Die Bundeswehr sollte so schnell wie möglich in eigener Kompetenz ihre Lagerbestände bereinigen und ihre Materiallager optimieren. Dabei sollte sie versuchen, mit vergleichsweise einfachen Lösungen mehr Material in ihren Lagern unterzubringen.

19 Fraunhofer-Gesellschaft hält Fördermittel zurück – BMBF bleibt jahrelang untätig

(Kapitel 3004 Titelgruppe 60)

Zusammenfassung

Die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung angewandter Forschung e. V. (FhG) erhält mehr Fördermittel, als sie benötigt. Das BMBF hat hingenommen, dass die FhG Fördermittel ohne Bedarf abrief und in ihrem Kassenbestand behielt.

Die FhG verfügt über eine Rücklage von rund 404 Mio. Euro. Dennoch hat das BMBF seine Zuwendungen jährlich gesteigert und zusätzliche Corona-Hilfen gewährt. Wie hoch die Rücklage sein darf und für welche Zwecke die FhG sie nutzen kann, hat das BMBF nicht verbindlich festgelegt. Zudem nutzte die FhG die Fördermittel des BMBF, um externe Aufträge und Projekte vorzufinanzieren. Auch hierfür bestand angesichts der Rücklage kein Bedarf.

Jeweils am Jahresende gingen bei der FhG die Einnahmen aus den vorfinanzierten Aufträgen und Projekten ein. Die für die Vorfinanzierungen abgerufenen Zuwendungen wurden in dieser Höhe wieder frei und blieben letztlich im Haushaltsjahr ungenutzt. Sie führten zu hohen Kassenbeständen von bis zu 225 Mio. Euro. Die FhG übertrug sie ins Folgejahr, anstatt sie an die Bundeskasse zurückzuzahlen. Das BMBF hat die Vorgehensweise der FhG geduldet.

Die FhG rief die Zuwendungen stets nahezu vollständig ab. Demzufolge war der Anteil der nicht abgerufenen Zuwendungen (Selbstbewirtschaftungsmittel) gering. Nur hierüber berichtete das BMBF dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Diesem war nicht bekannt, dass die nicht verbrauchten Zuwendungen insgesamt deutlich höher waren. Damit konnte sich die FhG einer Diskussion über ihren tatsächlichen Zuwendungsbedarf entziehen.

Angesichts des jahrelangen regelwidrigen Verhaltens der FhG und der eigenen Untätigkeit muss das BMBF umgehend aktiv werden. Neben einer stärkeren Kontrolle des Handelns der FhG muss es die Regelungen zur Rücklage und zur Vorfinanzierung anpassen. Es muss Transparenz über die nicht verbrauchten und ins Folgejahr verschobenen Zuwendungen herstellen.

Auch wenn die FhG versichert, sie habe die Kassenbestände stets zweckgerecht verwendet, steht durch ihr regelwidriges Verhalten die ordnungsgemäße Geschäftsführung infrage.

19.1 Prüfungsfeststellungen

FhG finanziert sich weit überwiegend aus öffentlichen Mitteln

Die FhG ist eine der größten außeruniversitären Forschungseinrichtungen Deutschlands. Sie betreibt anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung. Im Jahr 2022 beliefen sich ihre Erträge auf insgesamt 3 Mrd. Euro. Die FhG generiert sie im Wesentlichen aus der sogenannten Vertragsforschung:

- Erträge aus privatwirtschaftlichen Aufträgen (Wirtschaftserträge),
- Mittel aus öffentlichen Forschungsprojekten (Projektförderung) und
- Öffentliche Zuwendungen aus institutioneller Förderung (Grundfinanzierung), um den dann noch bestehenden Fehlbedarf zu finanzieren.

Die drei Bereiche sollen die Einnahmen der FhG zu jeweils einem Drittel abdecken. Jedoch lag die Grundfinanzierung zuletzt deutlich über den Wirtschaftserträgen. Auch die öffentliche Projektförderung war höher. Im Jahr 2022 betrugen die Wirtschaftserträge nur 26 %.

Die Grundfinanzierung stellen der Bund und die Länder bereit. Der Anteil des Bundes liegt überwiegend bei 90 %, die Länder übernehmen 10 %. Für das Jahr 2023 sind 854 Mio. Euro im Haushalt des BMBF veranschlagt. In den letzten Jahren ist die Grundfinanzierung kontinuierlich angestiegen. Aufgrund des Paktes für Forschung und Innovation erhöht sie sich jährlich um 3 %. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es sogar 5 %.

FhG bildet hohe Rücklage ohne betragsmäßige und inhaltliche Begrenzung

Grundsätzlich sind alle eigenen Mittel und Einnahmen eines institutionellen Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Abweichend davon darf die FhG seit dem Jahr 2005 Rücklagen in unbegrenzter Höhe bilden. Dafür kann sie Einnahmen nutzen, die die Wirtschaftsplanansätze übersteigen oder aus Lizenzen stammen und nicht für Ausgaben verwendet werden. Im ersten Jahr betrug die Rücklage rund 105 Mio. Euro. Seitdem ist sie erheblich angestiegen. Im Jahr 2022 waren es rund 404 Mio. Euro.

Die Zuwendungsgeber haben nicht festgelegt, wofür die Rücklage zu verwenden ist. Die FhG erklärte, die Rücklage diene insbesondere der Risikoversorge und dem Liquiditätsmanagement. Bei den zahlreichen Aufträgen aus der Wirtschaft und den Projektförderungen könnten Zahlungsverzögerungen entstehen. Deshalb benötige sie ausreichende liquide Mittel, um die Aufträge und Projekte vorzufinanzieren.

Trotz ihrer Funktion als Risikoversorge konnte die FhG die Rücklage auch in der Corona-Pandemie in voller Höhe behalten. Sie musste sie nicht einsetzen, um beispielsweise wegbrechende Wirtschaftserträge zu kompensieren. Denn der Bund gewährte ihr zu diesem Zweck

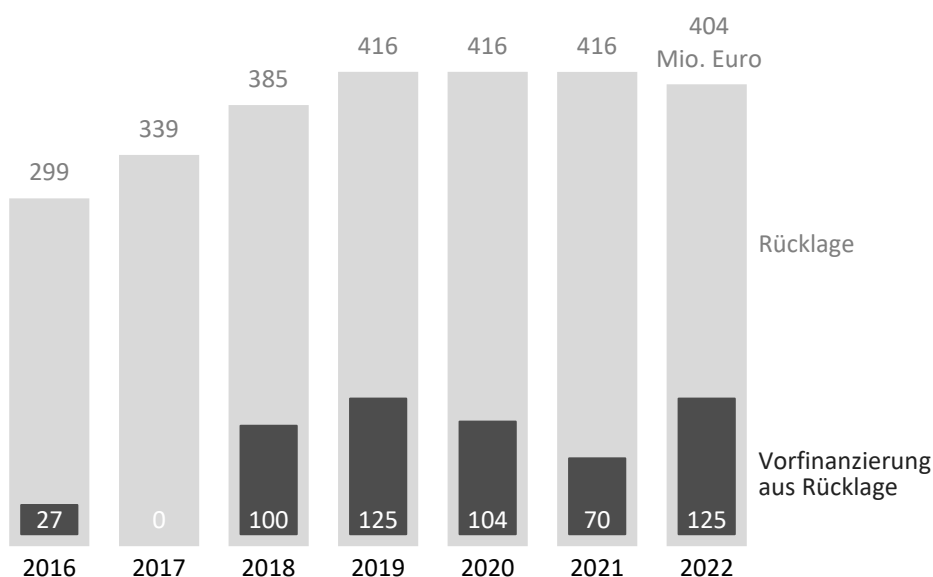
zusätzlich zur Grundfinanzierung eine Förderung von rund 279 Mio. Euro. Zugleich erzielte die FhG aus ihrer Rücklage allein im Jahr 2021 Zinserträge von 10,6 Mio. Euro.

Die FhG setzte die Rücklage in den Jahren 2016 bis 2022 nur zum Teil ein, um externe Projekte und Aufträge vorzufinanzieren. Hierfür nutzte sie in erheblichem Umfang Mittel aus der Grundfinanzierung. Bei entsprechendem Bedarf ist sie nach ihren Bewirtschaftungsgrundsätzen zur Vorfinanzierung aus Zuwendungsmitteln berechtigt. Diesen Bedarf legte sie jedoch, insbesondere angesichts ihrer hohen Rücklage, nicht dar. Das BMBF prüfte insoweit nicht, ob die FhG die Grundfinanzierung zu Recht nahezu vollständig abrief.

Abbildung 19.1

Rücklage bleibt zur Vorfinanzierung weitgehend ungenutzt

Die FhG hätte die Vorfinanzierungen zu einem größeren Teil aus der Rücklage bestreiten können. Die Grundfinanzierung hätte sie hierfür nicht so stark in Anspruch nehmen müssen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: FhG.

Die hohe Rücklage führte auch nicht dazu, dass die Zuwendungsgeber die Höhe der Grundfinanzierung überprüften und ggf. absenkten.

Hoher Übertrag unverbraucher Mittel – dennoch geringe Selbstbewirtschaftungsmittel

Die Einnahmen aus den mit der Grundfinanzierung vorfinanzierten Aufträgen und Projekten erhielt die FhG überwiegend erst zum Jahresende. In den Jahren 2016 bis 2022 verfügte sie dadurch jeweils über einen erheblichen Kassenbestand aus der Grundfinanzierung. Er betrug zwischen rund 40 und 225 Mio. Euro. Die für die Vorfinanzierungen abgerufenen

Zuwendungen wurden in dieser Höhe wieder frei. Die FhG hat sie in dem jeweiligen Jahr nicht verbraucht. Der Überschuss verblieb in der Kasse der FhG. Die Mittel schob sie jeweils ins Folgejahr.

Einen Teil der Grundfinanzierung rief die FhG nicht ab. Diese Mittel wies das BMBF auf Antrag der FhG als Selbstbewirtschaftungsmittel aus. Sie standen somit überjährig zur Verfügung. Hierüber informierte das BMBF den Haushaltsausschuss. In den letzten Jahren waren die Selbstbewirtschaftungsmittel im Vergleich zu den Kassenbeständen gering. Im Jahr 2021 beispielsweise waren es 4 Mio. Euro bei einem Kassenbestand von rund 225 Mio. Euro. Einen hohen Anteil an Selbstbewirtschaftungsmitteln sah die FhG als Risiko an. Sie befürchtete, dass der Haushaltsausschuss die Zuwendung kürzen oder Mittel sperren könnte.

Kassenbestände und Selbstbewirtschaftungsmittel zusammen bilden die nicht verbrauchten Mittel aus der Grundfinanzierung. Sie betrugen in den Jahren 2016 bis 2022 zwischen rund 85 und 290 Mio. Euro. Dies war aus den Berichten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung der Jahresabschlüsse der FhG erkennbar. Das BMBF nahm die hohen Kassenbestände bei vergleichsweise geringen Selbstbewirtschaftungsmitteln hin, ohne daraus Konsequenzen zu ziehen.

Das BMBF griff den Sachverhalt im Jahr 2022 erstmalig auf. Der FhG machte es deutlich, dass es nur mit dem Instrument der Selbstbewirtschaftung zulässig sei, Mittel überjährig zu verwenden. Bereits abgerufene, aber nicht verbrauchte Zuwendungen solle die FhG an die Bundeskasse zurückzahlen. Laut BMBF habe die FhG dargelegt, dass für die Verwendung der Kassenbestände konkrete Bedarfe vorlagen. Es habe keine Hinweise gegeben, dass die FhG sie nicht dem Verwendungszweck entsprechend verwendete. Bei korrekter Vorgehensweise hätte es somit keinen Handlungsbedarf durch das BMBF gegeben.

19.2 Würdigung

Nutzen und Wirtschaftlichkeit der Rücklage fraglich

Mit ihrer hohen Rücklage wäre die FhG in der Lage, finanzielle Risiken abzufedern oder die Liquidität zu sichern. Dafür soll sie nach eigenen Angaben auch verwendet werden.

- Als Risikopuffer setzte die FhG die Rücklage jedoch nicht ein. So hätte sie Mittel aus der Rücklage einbringen können, um durch die Corona-Pandemie verursachte rückläufige Wirtschaftseinnahmen auszugleichen. Die gesonderte Unterstützung durch das BMBF wäre damit erst nachrangig in Anspruch zu nehmen gewesen.
- Auch als Liquiditätspuffer ließ die FhG die Rücklage größtenteils ungenutzt. Um externe Aufträge und Projekte vorzufinanzieren, hätte die FhG die Rücklage deutlich stärker heranziehen müssen. Ein Bedarf, hierfür die Grundfinanzierung zu verwenden, bestand in der in Anspruch genommenen Höhe nicht.

Die Zuwendungsgeber haben es versäumt, sich angesichts der Rücklage sukzessive aus der Pflicht zu nehmen. Sie haben sich weiterhin in einer „Nachschusspflicht“ gesehen, die sie aus der Fehlbedarfsfinanzierung abgeleitet haben. Sie haben die FhG finanziell so ausgestattet, dass sie selbst in Notlagen ihre Rücklage nicht antasten musste.

Das Bilden von Rücklagen widerspricht dem Wesen der Fehlbedarfsfinanzierung. Denn danach sind grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsbeiträge zur Finanzierung der förderfähigen Ausgaben heranzuziehen. Sonderregeln können nur gerechtfertigt sein, wenn sie einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz fördern. Dies ist hier nicht der Fall:

- Mangels entsprechender Vorgaben des BMBF kann die FhG selbst darüber bestimmen, in welcher Höhe und zu welchem Zweck sie Rücklagen bildet und verwendet. Anstatt sie – wie angekündigt – als Risiko- und Liquiditätspuffer einzusetzen, hat sie hierfür die Grundfinanzierung und weitere öffentliche Mittel genutzt.
- Die Rücklage führt nicht zu einem geringeren Zuwendungsbedarf. Das BMBF hat trotz hoher Rücklagen jährlich steigende Zuwendungen und zusätzliche Fördermittel bewilligt.
- Die Regelung verleitet die FhG, die Einnahmen im Wirtschaftsplan niedrig anzusetzen. Mehreinnahmen, die über den Ansatz im Wirtschaftsplan hinausgehen, können nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen der Rücklage zugeführt werden.

Das BMBF muss die grundsätzliche Notwendigkeit der Rücklage auf den Prüfstand stellen. Zumindest muss es Zweck und Obergrenze der Rücklage verbindlich festlegen. Es muss sicherstellen, dass die FhG die Rücklagen zweckentsprechend und vorrangig vor den Mitteln der Grundfinanzierung einsetzt. Nicht akzeptabel wäre es, wenn die FhG weiterhin unbegrenzt ungebundene Mittel ansparen kann, während die Grundfinanzierung stetig ansteigt.

Abruf der Zuwendungen nicht bedarfsgerecht

Die FhG nutzte die Grundfinanzierung, um Aufträge und Projekte vorzufinanzieren. Bei entsprechendem Bedarf ist sie nach ihren Bewirtschaftungsgrundsätzen hierzu berechtigt. Der erforderliche Bedarf bestand angesichts der hohen Rücklage nicht. Hierdurch hat die FhG den Bund geschädigt. Dem BMBF standen die Mittel nicht für andere Zwecke zur Verfügung. Die FhG selbst hat sich auf Kosten des Bundes einen ungerechtfertigten Zinsvorteil verschafft.

Das BMBF hat das Vorgehen der FhG hingenommen. Es hat sich den Bedarf zum Zeitpunkt der Mittelabrufe nicht darlegen lassen. Somit hat es zugelassen, dass die FhG Zuwendungsmittel zweckwidrig verwendete.

Selbstbewirtschaftungsmittel gering – Kassenbestände hoch

Zudem konnte die FhG stets relativ geringe Selbstbewirtschaftungsmittel ausweisen. Diese entstehen, wenn Zuwendungen nicht vollständig abgerufen werden. Die FhG hat jedoch die

Grundfinanzierung nahezu vollständig abgerufen. Die am Jahresende eingehenden Einnahmen aus mit der Grundfinanzierung vorfinanzierten Aufträgen und Projekten hat sie in ihrem Kassenbestand behalten.

Über die Selbstbewirtschaftungsmittel wird im Gegensatz zu den Kassenbeständen dem Haushaltsausschuss berichtet. Die nicht verbrauchten Zuwendungen waren aufgrund der hohen Kassenbestände tatsächlich jedoch deutlich höher. Dies wurde gegenüber dem Haushaltsausschuss nicht transparent. Es entstand der Eindruck, dass die FhG die Grundfinanzierung stets nahezu verbraucht hat, diese somit bedarfsgerecht war. So konnte die FhG sich Diskussionen um den tatsächlichen Zuwendungsbedarf leichter entziehen. Gleichzeitig konnte sie die Vorteile nutzen, die dadurch entstanden, dass die Kassenbestände überjährig verfügbar waren.

Fehlende Prüfungen und unzureichende Regelungen

Aus den Jahresabschlussprüfungen hatte das BMBF Kenntnis von den hohen Kassenbeständen der FhG. Dies hat jedoch nicht zu eigenen Prüfungen und Rückforderungen geführt. Insbesondere eine aufgrund der hohen Kassenbestände notwendige Prüfung des tatsächlichen Zuwendungsbedarfs der FhG hat es nicht durchgeführt. Die Intransparenz über die nicht verbrauchten Zuwendungen und die verzerrte Darstellung der Selbstbewirtschaftungsmittel hat es akzeptiert.

Zwar ist das BMBF inzwischen tätig geworden und hat gegenüber der FhG deutlich gemacht, dass sie ihr bisheriges Vorgehen so nicht fortsetzen dürfe. Das BMBF muss als Konsequenz aber auch seine eigene Kontrolle des bedarfsgerechten Mittelabrufs verstärken. Die Verwendungsnachweise muss es systematisch und eingehend selbst prüfen. Es muss dafür sorgen, dass die FhG die regelwidrige Restmittelübertragung abstellt. Die nicht verbrauchten und ins Folgejahr verschobenen Zuwendungen müssen transparent werden. Hinsichtlich der nicht bedarfsgerecht abgerufenen Mittel muss das BMBF den (Teil-)Widerruf der Zuwendungsbescheide sowie entsprechende Rückforderungen zuzüglich Zinsen prüfen.

Das BMBF sollte prüfen, ob die Regelung in den Bewirtschaftungsgrundsätzen der FhG angepasst werden sollte. Das Entstehen von Kassenbeständen und entsprechenden Zinsschäden beim Bund könnte durch Vorgaben zur Vorfinanzierung verhindert werden. Denkbar wäre der Zusatz, dass die Zuwendungen erst nachrangig zur Vorfinanzierung genutzt werden dürfen. In Betracht käme zudem eine Ergänzung, wie sie in den Bewirtschaftungsgrundsätzen der Helmholtz-Gemeinschaft enthalten ist. Danach müssen die zur Vorfinanzierung genutzten Zuwendungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt und innerhalb desselben Jahres ausgeglichen werden.

Auch wenn die FhG versichert, sie habe die Kassenbestände stets zweckgerecht verwendet, steht durch ihr dauerhaft regelwidriges Verhalten infrage, ob die ordnungsgemäße Geschäftsführung der FhG gesichert ist. Diese ist eine wesentliche Voraussetzung für den Empfang von Zuwendungen. Im Hinblick auf eine geordnete Buchführung muss die FhG die

Grundsätze von Wahrheit und Klarheit beachten. Über ihre Eigenmittel muss sie Transparenz schaffen. Zuwendungsmittel darf sie nur bei bestehendem Bedarf abrufen. Der Bundesrechnungshof hatte die Frage nach der ordnungsgemäßen Geschäftsführung bereits in seinem Bericht über Ausgewählte Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung der FhG vom 3. Februar 2023 aufgeworfen. Dort hatte er festgestellt, dass die FhG gegen interne und externe Vorgaben verstoßen hatte.

19.3 Stellungnahme

Das BMBF hat die Rücklagenbildung der FhG mit deren hohen Lizenzeinnahmen insbesondere aus Lizenzen des von der FhG entwickelten mp3-Formats begründet. Diese Einnahmen sollten sich nicht auf die Grundfinanzierung der FhG auswirken. Die Bewirtschaftungsgrundsätze sähen daher weder eine Obergrenze noch einen Verwendungszweck für die Rücklage vor.

Der Bund habe die Erhöhungen der Grundfinanzierung in den letzten Jahren nicht beliebig vorgenommen. Voraussetzung hierfür seien der Pakt für Forschung und Innovation sowie Beschlüsse des Haushaltsausschusses gewesen. Mit den zusätzlichen Mitteln während der Corona-Pandemie sollte die FhG den Wegfall von Wirtschaftserträgen ausgleichen. Sie sollte nach der Corona-Pandemie ohne Einschränkungen wieder starten können. Deshalb habe der Bund sie nicht verpflichtet, ihre Rücklage einzusetzen.

Mittlerweile hätten die Zuwendungsgeber jedoch die Notwendigkeit erkannt, dass sie die Rücklagenhöhe und fehlende Zweckbindung regeln müssen. Bis zum Jahresende 2023 wollen sie Vorgaben für eine Obergrenze und Verwendung der Rücklage entwickeln. Ziel sei der Abbau der Rücklage auf ein gebotenes Maß. Das BMBF hat zugesagt, die hierzu vom Bundesrechnungshof geforderten Änderungen in den Bewirtschaftungsgrundsätzen in die Wege zu leiten.

Wie das BMBF bestätigt hat, nutzte die FhG die Grundfinanzierung in erheblichem Maße zur Vorfinanzierung ihrer externen Projekte und Aufträge. Mittel aus der Rücklage habe sie nur in geringem Maße hierfür verwendet. Die FhG habe angenommen, dass die Rücklage hierfür nicht vorrangig einzusetzen sei. Das BMBF hat zugesagt, die Bewirtschaftungsgrundsätze auch zu diesem Punkt zu überarbeiten. Künftig solle die FhG die Grundfinanzierung nur nachrangig für Vorfinanzierungen einsetzen dürfen. Darüber hinaus solle sie hierfür genutzte Zuwendungsmittel zum frühestmöglichen Zeitpunkt und innerhalb desselben Jahres ausgleichen.

Das BMBF hat eingeräumt, dass es die FhG konsequenter zur Korrektur ihrer Mittelabrufe hätte auffordern müssen. Es habe der FhG deutlich gemacht, dass die derzeitige Praxis der gleichwertigen Behandlung von Kassenbeständen und Selbstbewirtschaftungsmitteln nicht fortgesetzt werden dürfe. Ab dem Haushaltsjahr 2023 werde die FhG die überjährige Mittelverwendung entsprechend den Regelungen zur Selbstbewirtschaftung vollziehen. Das BMBF

werde dies bei den Mittelabrufen, bei der Auswertung der Jahresabschlussunterlagen und bei der Verwendungsnachweisprüfung nachhalten.

19.4 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat der FhG in den letzten Jahren in hohem Maße Flexibilität eingeräumt. Es muss nun erkennen, dass es hierbei die haushaltsrechtlichen Grenzen überschritten hat. Mit der aufgezeigten Verwaltungspraxis hat die FhG den Bund finanziell geschädigt. Das BMBF hat den Handlungsbedarf inzwischen zwar erkannt. Jedoch muss es als größter Zuwendungsgeber der FhG umgehend für Abhilfe sorgen. Es ist aufgefordert,

- die Regelung zur Rücklagenbildung auf den Prüfstand zu stellen,
- mindestens Zweck und Obergrenze der Rücklage festzulegen und die zweckentsprechende Nutzung zu kontrollieren,
- die Praxis des nicht bedarfsgerechten Mittelabrufs durch die FhG zu beenden und den (Teil-)Widerruf der Zuwendungsbescheide und eine Verzinsung der Erstattungsbeträge zu prüfen,
- zu regeln, dass die Grundfinanzierung erst nachrangig für Vorfinanzierungen genutzt werden darf und die Vorfinanzierungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt und innerhalb eines Jahres auszugleichen sind,
- Transparenz über die nicht verbrauchten Zuwendungen zu schaffen.

Es hat sich gezeigt, dass es der FhG an einem verantwortungsbewussten Umgang mit öffentlichen Mitteln mangelt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung bei der FhG in Zweifel zu ziehen. Das BMBF muss nun handeln.

20 Institutionelle Förderung des Rückbaus seit 20 Jahren nicht ordnungsgemäß im Bundeshaushalt abgebildet

(Kapitel 3004 Titel 685 80)

Zusammenfassung

Das BMBF fördert zwei Einrichtungen für die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen seit 20 Jahren institutionell. Im Bundeshaushalt sind die Mittel jedoch als Projektförderung veranschlagt. Damit fehlt die Ermächtigung des Parlaments für die institutionelle Förderung.

Projektförderungen sind auf kürzere Zeiträume angelegt und decken Ausgaben für einzelne, abgegrenzte Vorhaben. Hingegen erstrecken sich institutionelle Förderungen über längere Zeiträume und umfassen die gesamten oder anteilige nicht abgrenzbare Ausgaben der geförderten Einrichtung. Faktisch liegt hier eine institutionelle Förderung vor: Ein Ende der Rückbauvorhaben ist nicht in Sicht und die Ausgaben der beiden Forschungsreaktoren werden vollumfänglich finanziert. Nach Schätzungen des BMBF könnten die Gesamtkosten letztlich mehr als 10 Mrd. Euro betragen. Dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) war die institutionelle Förderung bekannt.

Nach einer Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMBF beim BMF beantragt, die Einrichtungen institutionell fördern zu dürfen. Das BMF hat das abgelehnt. Die Gründe dafür sind nicht dokumentiert. Die Mittel sind weiterhin als Projektförderung veranschlagt. Dessen ungeachtet setzt das BMBF die institutionelle Förderung fort.

Der Bundeshaushalt gibt den Willen des Parlaments wieder, wofür die öffentlichen Mittel zu verwenden sind. Die tatsächliche Verwendung der Mittel muss sich damit decken. Hierauf muss das Parlament vertrauen können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF und das BMBF die Förderung sachgerecht als institutionelle Förderung aufsetzen und entsprechend im Haushalt ausweisen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Stilllegung und Rückbau von Forschungsreaktoren

Der Bund finanziert zum größten Teil die Stilllegung und den Rückbau früherer Forschungsreaktoren. Die Mittel gewährt er im Wesentlichen den beiden Rückbaueinrichtungen Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH (JEN) und Kerntechnische Entsorgung Karlsruhe GmbH (KTE). Ihre Kernaufgaben sind der Rückbau der stillgelegten Forschungsreaktoren und die Entsorgung der radioaktiven Reststoffe an den Standorten Jülich und Karlsruhe. Neben dem Bund finanzieren die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg den Rückbau der Forschungsreaktoren. An deren Errichtung und dem Betrieb hatten sich der Bund und die Länder mit erheblichen Beiträgen beteiligt.

Für die Vorhaben der JEN sind im Bundeshaushalt 2023 im Einzelplan des BMBF rund 90 Mio. Euro veranschlagt. Für die der KTE sind es rund 154 Mio. Euro. Ein Ende der Rückbauvorhaben ist nicht in Sicht. Der Planungshorizont reicht bis zum Jahr 2069. Die Kosten steigen stetig an. Nach Schätzungen des BMBF könnten die Gesamtkosten letztlich mehr als 10 Mrd. Euro betragen.

Die JEN und KTE sind Töchter der bundeseigenen EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH (EWN). Diese wird institutionell aus dem Haushalt des BMF gefördert. Die Finanzierungsverantwortung für die JEN und die KTE liegt beim BMBF als Zuwendungsgeber. Die Steuerungsverantwortung hingegen liegt beim BMF als Beteiligungsführer der EWN.

Seit 20 Jahren Widerspruch zwischen Veranschlagung und Förderung

Das BMBF fördert die Rückbaueinrichtungen JEN und KTE bzw. deren Vorgänger seit Anfang der 2000er-Jahre institutionell. Grundlage hierfür sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land sowie Finanzierungszusagen des Bundes für die beiden Einrichtungen. In diesen Dokumenten ist ausdrücklich von institutioneller Förderung die Rede. Dem BMF war die institutionelle Förderung bekannt. Im Bundeshaushalt sind die Mittel dennoch als Projektförderung veranschlagt worden.

- **Institutionelle Förderungen** decken die gesamten Ausgaben oder einen nicht abgegrenzten Teil der Ausgaben einer Einrichtung außerhalb der Bundesverwaltung. Die Förderung ist auf einen längeren Zeitraum angelegt.
- **Projektförderungen** decken die Ausgaben für einzelne und abgegrenzte Vorhaben. Sie können auch den überwiegenden Teil der Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers abdecken. Sie stellen regelmäßig auf einen kürzeren Zeitraum ab.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften kommt eine neue institutionelle Förderung in Betracht, wenn ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung besteht und diese

wirtschaftlich ist. Zudem muss gleichzeitig ein anderer Zuwendungsempfänger in einem finanziell gleichwertigen Umfang ausscheiden (sog. Omnibusprinzip).

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit gibt für den Bundeshaushalt vor, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze inhaltlich richtig sein müssen. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt, dass der Haushaltsplan transparent, übersichtlich und systematisch gestaltet wird.

Auch über die Anzahl institutionell geförderter Zuwendungsempfänger und über die institutionellen Förderungen selbst soll Transparenz geschaffen werden. Deshalb gelten für deren Veranschlagung im Bundeshaushalt besondere gesetzliche Anforderungen:

- Veranschlagung in Einzeltiteln (§ 17 Absatz 1 BHO)

Die Mittel sind gesondert in Einzeltiteln zu veranschlagen, soweit die Zuwendungen des Bundes zu den Betriebsausgaben 25 Mio. Euro überschreiten.

Die Vorhaben der verschiedenen Einrichtungen zum Rückbau von Forschungsreaktoren sind im Haushaltsplan in einem Titel als Projekte veranschlagt.

- Übersichten über Wirtschafts- und Stellenpläne (§ 26 Absatz 3 Nummer 2 BHO)

Der Haushaltsplan muss Übersichten über die Wirtschaftspläne der Einrichtungen enthalten. Bis zum Jahr 2022 waren zudem Stellenübersichten erforderlich. Das BMF kann Ausnahmen davon zulassen.

Im Haushaltsplan fehlen Hinweise auf die institutionelle Förderung der JEN und der KTE. Die Übersichten über die Wirtschaftspläne weist das BMBF nicht aus. Bis zum Jahr 2022 wies es auch die Stellenübersichten nicht aus. Eine Ausnahmegenehmigung des BMF hierfür fehlt.

- Billigung der Wirtschaftspläne (§ 8 Absatz 1 Haushaltsgesetz)

Die zuständige oberste Bundesbehörde (hier: das BMBF) muss die Wirtschaftspläne des Zuwendungsempfängers billigen. Anderenfalls bleiben die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gesperrt. Zudem ist in einigen Fällen eine Billigung durch das BMF erforderlich, beispielsweise bei Änderungen im Stellenplan des Zuwendungsempfängers. Bis zum Jahr 2019 war die Billigung durch das BMF in allen Fällen gefragt.

Das BMBF legte dem BMF die Wirtschaftspläne der JEN und KTE nicht zur Billigung vor. Das wäre bei der JEN auch nach der Änderung der haushaltsgesetzlichen Regelung erforderlich gewesen. Dort gab es im Jahr 2021 einen erheblichen Stellenaufwuchs.

Keine Auflösung des Widerspruchs nach Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2021 den Widerspruch zwischen der veranschlagten Projektförderung und der tatsächlichen institutionellen Förderung beanstandet. Er hat das BMBF aufgefordert, die Förderart bei den Rückbaueinrichtungen JEN und KTE mit dem BMF zu klären. Die Mittel sollte es entsprechend den Anforderungen des Haushaltsrechts veranschlagen. Nur so sei das Parlament über die tatsächliche Art der Förderung ausreichend informiert.

Das BMBF beantragte daraufhin im Februar 2022 beim BMF, die JEN und die KTE in den Kreis der institutionellen Zuwendungsempfänger aufzunehmen. Gleichzeitig beantragte es, die Darstellung im Haushaltsplan entsprechend zu ändern. In seinem Antrag legte es das erhebliche Bundesinteresse und die Wirtschaftlichkeit der institutionellen Förderung dar. Das BMF hat nach eigenen Angaben im Haushaltsaufstellungsverfahren 2022 hierüber abschlägig entschieden. Gründe, die gegen eine institutionelle Förderung sprechen, sind nicht dokumentiert.

Wie die aktuellen Zuwendungsbescheide belegen, fördert das BMBF die beiden Einrichtungen weiterhin institutionell. Der Widerspruch zwischen veranschlagter und tatsächlicher Förderung besteht fort. Dieser Umstand war auch dem BMF bekannt.

20.2 Würdigung

Das BMBF fördert die beiden großen Rückbaueinrichtungen JEN und KTE seit 20 Jahren institutionell, ohne vom Parlament hierzu ermächtigt zu sein. Für das Parlament ist die institutionelle Förderung bisher nicht erkennbar. Die Veranschlagung erweckt fälschlicherweise den Anschein, dass es sich um eine auf einen kürzeren Zeitraum angelegte Projektförderung handelt. Die Förderung wird sich aber noch über 40 Jahre fortsetzen. Hierdurch sind die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt.

Auch faktisch liegt eine institutionelle Förderung vor. Sie ist auf einen längeren Zeitraum angelegt und umfasst die gesamten Ausgaben der beiden Rückbaueinrichtungen. Deren Aufgabe besteht darin, die maßgeblich vom Bund betriebenen Forschungsreaktoren zurückzubauen. Der Bund hat somit ein Interesse am Rückbau der Anlagen und der Entsorgung der radioaktiven Reststoffe. Dieses Bundesinteresse kommt auch in den Verwaltungsvereinbarungen zum Ausdruck. Diese sprechen explizit von einer institutionellen Förderung.

BMF und BMBF haben die besonderen Regelungen zur Veranschlagung einer institutionellen Förderung missachtet. Die rechtswidrig veranschlagten Mittel belaufen sich jährlich auf fast 250 Mio. Euro und insgesamt möglicherweise auf mehr als 10 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt gibt den Willen des Parlaments wieder, wofür die öffentlichen Mittel zu verwenden sind. Die tatsächliche Verwendung der Mittel muss sich damit decken.

Das BMF trägt die Verantwortung dafür, dass dem Parlament ein Entwurf des Haushaltsplans vorgelegt wird, der allen haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht. Es muss die zutreffende Veranschlagung der Förderung im Bundeshaushalt sicherstellen. Das BMF hat den Antrag des BMBF auf institutionelle Förderung aus dem Jahr 2022 zwar abgelehnt. Die Gründe sind aufgrund der fehlenden Dokumentation aber nicht erkennbar. Bei der Anerkennung der institutionellen Förderung wäre das BMF durchaus mit Problemen wie der Durchsetzung des Omnibusprinzips konfrontiert. Dem darf es sich jedoch nicht mit einer rechtswidrigen Haushaltsveranschlagung entziehen. Aber auch dem BMBF war die haushaltsrechtlich unzulässige Veranschlagung bekannt. Es hätte die institutionelle Förderung nur bei entsprechender Ermächtigung des Parlaments gewähren dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMF und das BMBF die Förderung sachgerecht als institutionelle Förderung aufsetzen und entsprechend im Haushalt ausweisen.

20.3 Stellungnahme

Der Bundesrechnungshof hatte das BMF und das BMBF zu einer gemeinsamen Stellungnahme aufgefordert. Aufgrund abweichender Auffassungen haben die Ressorts getrennte Stellungnahmen abgegeben.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, die Veranschlagung als Projektförderung sei nicht rechtswidrig. Die Kenntnis von der tatsächlichen institutionellen Förderung ändere hieran nichts. Es hat keine haushaltsrechtliche Grundlage für eine institutionelle Förderung der JEN und der KTE erkannt. Ein Bundesinteresse an einer dauerhaften institutionellen Förderung fehle, da der Rückbau keine Maßnahme der Daseinsvorsorge sei. Daneben fehle die Darlegung, dem Omnibusprinzip gerecht zu werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die eine institutionelle Förderung rechtfertigen könne, gebe es nicht.

Aus Sicht des BMF sei eine Projektförderung zweckmäßig. Die zu fördernde Maßnahme sei keine Daueraufgabe. Vielmehr solle sie in einem möglichst überschaubaren Zeitrahmen erledigt werden. Auch der Gesetzgeber habe sich bewusst für eine Projektförderung entschieden. Ihm sei die Komplexität und die Langwierigkeit des Vorhabens bewusst gewesen. In der technischen Endphase der Rückbauvorhaben sei es nicht zweckmäßig, noch eine institutionelle Förderung anzuerkennen. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass sich hierdurch die Abwicklung verlängere.

Das BMBF habe eine Aufnahme der JEN und der KTE als institutionelle Zuwendungsempfänger in den Bundeshaushalt 2022 beantragt. Dieser Antrag habe sich mit der Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers zum Haushalt 2022 erledigt. Ein laufender Antrag liege nicht vor.

Aktuell fielen die Finanzierungsverantwortung und die Steuerungsverantwortung bei den Rückbaueinrichtungen auseinander. Dies sei aus Sicht der Bundesregierung nicht sachdienlich. Eine Bündelung der Kompetenzen sei in Vorbereitung. Das BMF befürworte eine möglichst zügige Umsetzung.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erklärt, dass es erst durch das Bemerkungsverfahren des Bundesrechnungshofes von der Ablehnung seines Antrags erfahren habe. Es teile die Auffassung des BMF nicht, dass dieser durch die Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers zum Haushalt 2022 erledigt sei. Antragsziel sei eine dauerhafte und haushaltsrechtlich korrekte Veranschlagung der Zuwendungen an die JEN und die KTE als institutionelle Förderung gewesen. Es werde deshalb beim BMF vorsorglich und unverzüglich einen neuen Antrag auf Ausweisung der Zuwendungen im Haushaltsgesetz als institutionelle Förderung stellen.

Die Darstellung der Förderung im Bundeshaushalt verletze die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht. Die Erläuterungen zum Kapitel 3004 Titel 685 80 enthielten für die JEN und die KTE transparente Informationen. Dies umfasse die bislang verausgabten und die noch vorbehaltenen Mittel, die geschätzten Gesamtausgaben sowie die voraussichtliche Gesamtdauer. Das BMBF aktualisiere die Daten regelmäßig anlässlich der Haushaltsaufstellung. Das Parlament werde hierdurch über wesentliche Aspekte für die Ausübung seiner Budgethoheit informiert. Aus dem Bundeshaushalt gehe nur nicht hervor, dass die Zuwendungsbescheide auf institutionelle Förderung lauteten.

Das System der Steuerung des Rückbaus kerntechnischer Versuchsanlagen sei vielschichtig. Zahlreiche unterschiedliche Akteure seien daran beteiligt. Es sei geplant, die bisherigen Verantwortlichkeiten im Bereich Stilllegung, Rückbau und Entsorgung kerntechnischer Versuchsanlagen beim BMF zusammenzuführen. Dieser Kompetenzbündelungsprozess dauere an. Das BMBF und das BMF stünden hierzu seit Anfang 2022 in Verhandlungen.

20.4 Abschließende Würdigung

Die gegensätzlichen Stellungnahmen von BMF und BMBF bestätigen, dass die Förderart der Rückbaueinrichtungen dringend zu klären ist. Derzeit kann das Parlament nicht darauf vertrauen, dass die Mittel nach seinem Willen verwendet werden. Gewichtige Argumente sprechen dafür, den Widerspruch in der Förderart zugunsten der institutionellen Förderung aufzulösen.

Gegenstand des Antrags des BMBF war die grundsätzliche Aufnahme der JEN und der KTE in die institutionelle Förderung des Bundes. Dieses Anliegen ist unabhängig vom Haushaltsjahr zu sehen. Eine Erledigung vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen. Das BMF darf sich nicht hinter den Haushaltsgesetzgeber zurückziehen. Es hätte den Antrag bescheiden müssen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt zudem, dass der Antrag den Abgeordneten bei

der Beschlussfassung über den Haushalt 2022 bekannt war. Eine bewusste Ablehnung fehlt möglicherweise.

Bei den Rückbauvorhaben handelt es sich nicht um eine klassische Projektförderung mit einem klar planbaren Ziel. Es fehlt an Erfahrungswerten, wie schnell sich der Rückbau realisieren lässt. Die angenommene Gesamtdauer bis zum Jahr 2069 beruht auf Schätzungen. Selbst wenn sich die Rückbauvorhaben – wie das BMF meint – in ihrer technischen Endphase befinden, ist der vollständig abgeschlossene Rückbau ungewiss. Gute Gründe sprechen dafür, das zeitlich ungewisse Endziel als Maßstab zu nehmen und das Vorhaben als besondere Daueraufgabe einzuordnen. Dies wiederum erfordert zwingend eine institutionelle Förderung.

Das BMF missachtet mit seiner Stellungnahme die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Anders als das BMF gehen diese vom Bundesinteresse an einer dauerhaften institutionellen Förderung aus: Dafür sprechen die Folgen eines nicht ordnungsgemäßen Rückbaus – insbesondere einer nicht fachgerechten Entsorgung der radioaktiven Reststoffe.

Einzelne vom BMF gegen eine institutionelle Förderung vorgetragene Punkte, wie die unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, betreffen die Antragstellung. Hierauf hätte es das BMBF hinweisen und den Antrag nachbessern lassen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die aktuelle Veranschlagungspraxis rechtswidrig ist. Die Information des Parlaments durch das BMBF über wesentliche Eckdaten der Förderung ändert daran nichts. Wie das BMBF einräumt, wird das Parlament seit Jahren über die tatsächliche Förderart im Unklaren gelassen. Folglich werden die besonderen gesetzlichen Anforderungen hieran, etwa bei der Veranschlagung, nicht erfüllt.

Der Widerspruch zwischen veranschlagter und tatsächlicher Förderung muss umgehend beseitigt werden. Das BMBF und das BMF müssen sich für die gesamte „Restlaufzeit“ endlich auf eine Förderart verständigen.

Der Bundesrechnungshof hatte mehrfach die unzureichende Rückkoppelung zwischen den beteiligten Ressorts BMBF und BMF beanstandet, u. a. in seinem Bericht zu Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen vom 21. Dezember 2021. Die Kritik betraf insbesondere operative Entscheidungen, strategische Vorgaben und die Mittelveranschlagung im Haushalt. Er hatte empfohlen, beides in einem Ressort zusammenzuführen. Diese Empfehlung haben BMBF und BMF bisher nicht umgesetzt. An diesem Beispiel zeigt sich, dass die damals erhobene Forderung weiterhin von Relevanz ist.

21 Rechtskonforme Finanzierung des Frontex-Neubaus sicherstellen

Zusammenfassung

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) muss mit Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) darauf hinwirken, dass die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ihren Neubau rechtskonform finanziert. Sonst droht ein schädlicher Präzedenzfall mit finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt.

Das BMI vertritt Deutschland im Verwaltungsrat von Frontex. Aufgabe des Verwaltungsrates ist es, das Haushaltsgebaren von Frontex zu überprüfen. Frontex plant seit dem Jahr 2017 einen Neubau für das Hauptquartier in Warschau (Polen). Die voraussichtlichen Kosten von mindestens 140 Mio. Euro will Frontex über ein Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanzieren. Dies aber wäre ein Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Regelungen der Europäischen Union. Denn danach ist die Darlehensfinanzierung eines Neubaus unzulässig.

Der Bundesrechnungshof sieht hier zudem die Finanzierung durch die EIB kritisch. Denn die EIB darf nur dann ein Darlehen gewähren, wenn die damit finanzierten Investitionen die volkswirtschaftliche Produktivität der Europäischen Union steigern und den EU-Binnenmarkt fördern. Ob diese Voraussetzungen beim Frontex-Neubau erfüllt sind, erscheint fraglich.

Die haushaltsrechtlichen Regelungen dienen dazu, ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen. Sie schützen auch die finanziellen Interessen der EU-Mitgliedstaaten. Sollte Frontex den Neubau mit einem Darlehen finanzieren, würde ein schädlicher Präzedenzfall geschaffen. Andere EU-Agenturen oder EU-Institutionen könnten vergleichbare Ausnahmen anstreben. Das EU-Haushaltsrecht würde ausgehöhlt. In der Folge entstünden finanzielle Risiken für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.

Das BMF vertritt die deutschen Interessen in Haushaltsfragen im Rat der Europäischen Union (Rat). Die federführenden Bundesministerien müssen es bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten der Europäischen Union beteiligen. Dies hat das BMI versäumt. Zudem hätte das BMI im Verwaltungsrat darauf hinwirken müssen, dass Frontex den Neubau rechtskonform finanziert. Es sollte dies nun mit Unterstützung des BMF umgehend nachholen. Den Neubau für Frontex stellt der Bundesrechnungshof hingegen nicht in Frage.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Die Europäische Union verfügt derzeit über 35 dezentrale Agenturen (EU-Agenturen). Die EU-Agenturen unterliegen dem europäischen öffentlichen Recht und nehmen verschiedene Aufgaben wahr. Die EU-Agentur Frontex hat die Aufgabe, EU-Mitgliedstaaten beim Schutz der gemeinsamen europäischen Außengrenzen zu unterstützen. Deutschland ist über seinen Beitrag zum EU-Haushalt zu knapp einem Viertel an der Finanzierung von Frontex beteiligt.

Frontex plant seit dem Jahr 2017 einen Neubau für das Hauptquartier in Warschau (Polen). Das Bauprojekt soll über ein Darlehen der EIB finanziert werden. Einer Machbarkeitsstudie aus September 2020 zufolge, sollen die Kosten des Neubaus bei mindestens 140 Mio. Euro liegen. Die Verfasser empfehlen in ihrer Studie, zu prüfen, ob die Finanzierung des Frontex-Neubaus im Wege eines Darlehens haushaltsrechtlich zulässig ist.

Denn EU-Agenturen dürfen grundsätzlich keine Darlehen aufnehmen. Das EU-Haushaltsrecht lässt für Immobilienprojekte nur eine Ausnahme zu: den Ankauf einer Immobilie. Dieser darf über ein Darlehen finanziert werden, wenn das Europäische Parlament und der Rat dem ausdrücklich zustimmen. Das gilt jedoch nicht für den Neubau einer Immobilie. Hier sieht das EU-Haushaltsrecht keine Darlehensfinanzierung vor.

Die EIB ist eine unabhängige Sondereinrichtung der EU-Mitgliedstaaten. Sie darf Darlehen nur gemäß ihrer Satzung gewähren. Die darlehensfinanzierten Investitionen müssen dabei insbesondere dazu beitragen, die volkswirtschaftliche Produktivität der Europäischen Union im Allgemeinen zu steigern und die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes zu fördern.

Das BMI ist im Verwaltungsrat von Frontex – dem wichtigsten Entscheidungsgremium der EU-Agentur – vertreten. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist das BMF bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten mit Organen oder Dienststellen der Europäischen Union zu beteiligen. Das BMF vertritt im Rat zudem die deutschen Interessen in Haushaltsfragen.

Das BMI hat bislang weder hinterfragt, ob es haushaltsrechtlich zulässig ist, für den Neubau ein Darlehen aufzunehmen, noch, ob die EIB dieses gewähren sollte. Zudem hat es das BMF nicht frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden.

21.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt den Neubau für Frontex nicht in Frage. Das BMI hat aber versäumt, im Verwaltungsrat darauf hinzuwirken, dass Frontex den Neubau rechtskonform finanziert. Zudem hätte es sich frühzeitig mit dem BMF abstimmen müssen, weil die Maßnahme eine große finanzielle Bedeutung hat und sich über den Einzelfall hinaus finanziell auf Deutschland auswirken könnte.

Die Finanzierung des Neubaus für Frontex im Wege eines Darlehens ist mit dem EU-Haushaltsrecht nicht vereinbar. Denn EU-Agenturen dürfen den Neubau einer Immobilie nicht über ein Darlehen finanzieren. Nur beim Ankauf geht dies in Ausnahmefällen und mit ausdrücklicher Zustimmung von Europäischem Parlament und Rat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der EU-Haushaltsordnung vorgesehene Möglichkeit der Darlehensfinanzierung als Ausnahme eng auszulegen ist. Der Gesetzgeber unterscheidet in diesem Zusammenhang trennscharf zwischen dem „Ankauf“ und dem „Neubau“ einer Immobilie. Ein Grund hierfür dürfte das größere Risiko für unvorhersehbare Kostensteigerungen sein, das Neubauprojekten naturgemäß innewohnt.

Hinzu kommt, dass ein unmittelbarer Bezug zwischen dem Darlehen für den Frontex-Neubau und den satzungsgemäßen Zielen einer Finanzierung durch die EIB nicht erkennbar ist. Denn Frontex hat die Aufgabe, die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern. Und Frontex würde den Verwaltungsneubau auch ohne ein Darlehen der EIB realisieren.

Vor diesem Hintergrund hätte das BMI im Verwaltungsrat auf eine haushaltsrechtskonforme Finanzierung des Frontex-Neubaus hinwirken müssen. Es ist nicht ersichtlich, warum der Neubau nicht in den bewährten, regulären Verfahren finanziert wird, zumal dafür seit dem Jahr 2017 genügend Zeit gewesen wäre.

Das EU-Haushaltsrecht dient dazu, ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln staatlicher Stellen sicherzustellen. Es soll die finanziellen Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten schützen. Das BMI sollte daher nunmehr mit Nachdruck und mit Unterstützung des BMF darauf hinwirken, dass Frontex den Neubau rechtskonform finanziert.

Sollte Frontex dennoch gestattet werden, den Neubau mit einem Darlehen zu finanzieren, würde damit ein schädlicher Präzedenzfall geschaffen. Andere EU-Agenturen könnten dann unter Verweis auf diesen Fall vergleichbare Ausnahmen anstreben. Auch andere EU-Institutionen könnten diesem Beispiel folgen. Dies hätte zur Folge, dass das EU-Haushaltsrecht ausgehöhlt würde. Zudem würde die EIB ihr Aufgabenfeld ausweiten. All dies würde die finanziellen Risiken für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erhöhen.

21.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht gänzlich nachvollziehen könne. Denn das Verfahren laufe noch. Es sei noch nicht einmal abschließend entschieden, ob überhaupt ein neues Hauptquartier für Frontex errichtet werde. Dementsprechend sei auch die Art der Finanzierung noch offen. Nach Kenntnis des BMI strebe Frontex eine abschließende Entscheidung zum neuen Hauptquartier aktuell nicht vor Ende 2024 an. Frontex habe angekündigt, vor diesem Termin das Projekt, den Kostenrahmen und die Finanzierung zu erläutern. Zudem werde Frontex das Europäische Parlament und den Rat um Zustimmung bitten, bevor Verträge zu diesem Projekt geschlossen würden.

Zur Frage der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit einer Darlehensfinanzierung hat das BMI erklärt, dass aus dem Wortlaut der entsprechenden Vorschriften nicht eindeutig hervorgehe, ob eine Darlehensfinanzierung nur beim „Kauf eines errichteten Gebäudes“ oder auch beim „Erwerb eines Gebäudes im zukünftigen Fertigstellungszustand“ möglich sei. Es sei zudem denkbar, dass andere Sprachfassungen, wie die Englische, in diesem Punkt abwichen. Daher halte das BMI eine weitere rechtliche Prüfung für erforderlich.

Dessen ungeachtet befinde sich der gesamte Vorgang noch in der Prüfung durch Frontex und durch die Europäische Kommission. Ein Beschluss sei bislang nicht gefasst worden. Das Europäische Parlament und der Rat seien bereits im Oktober 2021 über die Planung unterrichtet worden. Nach Kenntnis des BMI seien dort grundlegende Bedenken nicht geäußert worden. Das BMI hat zudem betont, dass auch der finale Projektentwurf einschließlich der Finanzierung noch einmal dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Zustimmung vorgelegt würden.

Das BMI hat angekündigt, das Vorhaben durch seine Mitwirkung im Verwaltungsrat von Frontex in enger Abstimmung mit dem BMF weiter zu begleiten. Zudem will es auf eine sorgfältige Prüfung aller Rechtsfragen sowie die Einhaltung aller Rechtsvorschriften hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hat sowohl Frontex als auch die EIB als Drittbetroffene angehört. Die EIB hat erklärt, dass Frontex sie im Frühjahr 2020 gebeten habe, die Möglichkeiten einer Darlehensfinanzierung für den besagten Neubau zu prüfen. Das Vorhaben selbst sei aus Sicht der EIB als Teil des Stadtentwicklungsplans der Stadt Warschau grundsätzlich förderfähig. Das Prüfungsverfahren sei derzeit zwar ausgesetzt, könne jedoch bei einem ausreichend fortgeschrittenen Vergabeverfahren wieder aufgenommen werden. Mit einer abschließenden Entscheidung rechne die EIB frühestens im Jahr 2024.

21.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen des BMI überzeugen nicht. Unbestritten ist zwar, dass sich der Neubau des Hauptquartiers für Frontex formal noch in der Vorbereitung befindet. Die Vorbereitungen dazu laufen aber bereits seit mehr als fünf Jahren und sind zudem weit fortgeschritten. Und auch die offenen Rechtsfragen liegen seit Jahren auf dem Tisch. Deswegen hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI diese Fragen klärt und im Verwaltungsrat konsequent auf eine rechtskonforme Finanzierung des Neubaus hinwirkt. Beides hat der Bundesrechnungshof bis heute nicht feststellen können.

Der „Erwerb eines Gebäudes im zukünftigen Fertigstellungszustand“ (Bauträgervertrag nach deutschem Recht) kann nicht als Ankauf im Sinne des EU-Haushaltsrechts gewertet werden. Letztlich handelt es sich beim Bauträgervertrag um einen Werkvertrag, der lediglich kaufvertragliche Elemente aufweist. Die Darlehensfinanzierung eines solchen Modells würde ebenfalls den Regelungen des EU-Haushaltsrechts widersprechen. Der Bundesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass auch andere Sprachfassungen des einschlägigen EU-Haushaltsrechts zwischen Ankauf und Neubau deutlich unterscheiden. So wird in der englischen

Sprachfassung zwischen „acquisition of buildings“ für den Kauf einer Immobilie und „construction of buildings“ als Bezeichnung für eine Baumaßnahme differenziert. Für die italienische und die französische Fassung gilt entsprechendes. Die Rechtslage ist insoweit hinreichend klar. Im Ergebnis ist die Finanzierung der Baumaßnahme mittels Darlehen an Frontex nach dem EU-Haushaltsrecht unzulässig.

Dass die EIB das Neubauprojekt als grundsätzlich förderfähig betrachtet, räumt die Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Darlehensfinanzierung durch die EIB nicht aus. Die bloße Zugehörigkeit des Projekts zum Stadtentwicklungsplan der Stadt Warschau begründet noch keine satzungsgemäße Darlehensgewährung. Das BMI sollte darauf hinwirken, dass auch dies noch einmal eingehend hinterfragt wird.

Selbst wenn das Europäische Parlament und der Rat der Darlehensfinanzierung des Frontex-Neubaus zustimmen sollten, bleibt sie nach dem EU-Haushaltsrecht unzulässig. Zudem bleibt fraglich, ob sie mit der Satzung der EIB vereinbar ist. Vor diesem Hintergrund hätte das BMI hier nicht untätig bleiben dürfen. Die Stellungnahme des BMI lässt zudem nicht erkennen, dass es die hier angestrebte Darlehensfinanzierung als rechtlich problematisch einstuft. Deshalb vermag auch die Zusage des BMI, nunmehr auf eine Klärung aller Rechtsfragen sowie die Einhaltung aller Rechtsvorschriften hinwirken zu wollen, die Bedenken nicht abzumildern.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass sich das BMI nun umgehend und aktiv in den weiteren Entscheidungsprozess einbringt. Es sollte darauf hinwirken, mögliche Fehlentwicklungen zu vermeiden, bevor Fakten geschaffen werden. Es reicht nicht aus, zu warten, bis über die Baumaßnahme abschließend entschieden ist. Denn die Entscheidung läuft erkennbar auf eine haushaltsrechtlich unzulässige Darlehensfinanzierung hinaus. Das BMI muss sich mit Unterstützung des BMF dafür einsetzen, dass Frontex den Neubau rechtskonform im regulären Haushaltsverfahren finanziert. Auch zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch möglich. Denn das BMI verweist selbst darauf, dass die Entscheidung noch aussteht.

Auf die negative Signalwirkung einer Darlehensfinanzierung von Baumaßnahmen entgegen geltendem EU-Recht weist der Bundesrechnungshof noch einmal ausdrücklich hin.

22 Energiemanagement der BlmA für Bundesgebäude: viel zu spät und deutlich zu teuer

Zusammenfassung

Durch selbst verschuldeten Zeitdruck, Versäumnisse bei der Planung und unwirtschaftliche Entscheidungen verursacht die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) hohe Mehrkosten beim Aufbau eines Energiedatenmanagements.

Die BlmA kennt bislang nicht alle Energieverbrauchsdaten der von ihr verwalteten Dienstgebäude. Erst im Jahr 2023 gab sie den Aufbau eines Energiedatenmanagements in Auftrag. Dafür ist mit Kosten von bis zu 102,4 Mio. Euro zu rechnen. Nach einer Schätzung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) hätte das Projekt für nicht einmal die Hälfte realisiert werden können.

Zuvor hat die BlmA jahrelang den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) aus dem Jahr 2008 nicht umgesetzt, alle Gebäude mit Zählern für Strom, Wärme und Wasser auszustatten. Sie ist aufgefordert, Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses und der Bundesregierung, die sie zum Aufbau eines Energiedatenmanagements verpflichten, unverzüglich und vollständig umzusetzen. Die BlmA muss für eine enge Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle sorgen, um die Gesamtkosten so gering wie möglich zu halten.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Die BlmA ist Eigentümerin und Betreiberin nahezu aller inländischen, zivil genutzten Dienstliegenschaften des Bundes. Sie muss die Energie- und Wasserverbräuche ihrer Gebäude kennen, um die Betriebsüberwachung und damit eine energieeffiziente Nutzung der Gebäude sicherzustellen.

Beschlüsse zur Zählernachrüstung bleiben jahrelang unbeachtet

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2006 fest, dass zahlreiche Gebäude des Bundes nicht mit Zählern für Strom, Wärme und Wasser ausgestattet waren. Diese Zähler waren in vielen Fällen nur für die gesamte Liegenschaft zur Verbrauchsabrechnung vorhanden. Damit war es nicht möglich, die Verbräuche den einzelnen Gebäuden der jeweiligen Liegenschaft zuzuordnen. Er griff dieses Thema in seinen Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf. Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Bemerkung im März 2008 zustimmend zur Kenntnis und forderte das damals zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auf, eine ordnungsgemäße Überwachung des Gebäudebetriebs sicherzustellen.

Das BMVBS plante daraufhin, ein Energiecontrolling für die Bundesgebäude aufzubauen. Die fehlenden Mess- und Zähleinrichtungen wollte es einbauen lassen. Im Dezember 2010 forderte die Bundesregierung die BImA auf, ein umfassendes Energiemanagement einzuführen. Das BMVBS berichtete, die BImA sei nunmehr für die Betriebsüberwachung zuständig und müsse diese neu ausrichten. Damit schloss der Bundesrechnungshof Anfang des Jahres 2012 sein Bemerkungsverfahren ab.

Die BImA führte in den Folgejahren das Energiemanagement nicht ein. Sie stattete ihre Gebäude nicht mit den erforderlichen Zählern aus. Im Jahr 2019 erklärte sie auf Nachfrage des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), bis Mitte des Jahres 2021 in den von ihr verwalteten, zivil genutzten Gebäuden alle Verbrauchsdaten detailliert erfassen zu wollen. Diese Zusage setzte die BImA nicht um.

BImA schreibt Energiedatenmanagement ohne ausreichende Planung aus

Im Mai 2022 eröffnete die BImA ein Vergabeverfahren zur Einführung eines bundesweiten Energiedatenmanagements. Damit sollen der Strom-, Wärme- und Wasserverbrauch erfasst und mit einem IT-Programm verwaltet, überwacht und ausgewertet werden. Zuvor hatte die BImA weder genau ermittelt, wie viele Zähler sie benötigt, noch hatte sie geplant, wie die Zähler einzubauen sind. Sie ging davon aus, dass ihre Gebäude mit bis zu 24 000 Zählern ausgestattet werden müssen. Für das Vergabeverfahren teilte sie das Projekt in fünf Arbeitspakete auf:

1. Erstellen von Bestandsaufnahmen in den Gebäuden und Planung des Energiedatenmanagements,
2. Beschaffung und Bereitstellung von rund 16 000 Zählern entsprechend der Bestandsaufnahmen,
3. Installation der Zähler sowie Datenanbindung der neu installierten und der rund 2 000 vorhandenen Zähler,
4. Einrichtung und Betrieb des Energiedatenmanagements sowie
5. Beschaffung, Bereitstellung und Installation von rund 6 000 optionalen Zählern.

Alle Arbeitspakete sollen von einem Auftragnehmer als „Full-Service-Dienstleistung“ erbracht werden. Damit möchte die BlmA u. a. kurze Planungs- und Ausführungszeiten ermöglichen.

Die BlmA schätzte die Bruttogesamtkosten des Energiedatenmanagements auf 81 Mio. Euro. Davon entfielen 20,7 Mio. Euro auf die optionalen Zähler. Die BlmA wies dieses Arbeitspaket separat aus, weil sie erst nach dem Aufbau des Energiedatenmanagements entscheiden will, ob in einzelnen Gebäuden zusätzliche Zähler eingebaut werden sollen. Der Vorstand der BlmA hatte dem Vorhaben zu den genannten Kosten kurz vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens zugestimmt.

BlmA schreibt unwirtschaftliche Ausführungsvariante aus

Vor der Ausschreibung verglich die BlmA für ihre Kostenabschätzung zwei Zählerarten zur Wärmemengen- und Trinkwassermessung. Beide Zählerarten messen die Durchflussmenge mit Ultraschallsensoren. Sie stellte die zu erwartenden Kosten von einzubauenden Zählern den Kosten von Geräten gegenüber, die von außen auf das Rohr geschnallt werden (Clamp-on). Die BlmA kam zu dem Ergebnis, dass die einzubauenden Zähler bei kleinen Rohr-abmessungen und die Clamp-on-Zähler bei größeren Abmessungen weniger Kosten verursachen. Trotzdem schrieb sie ausschließlich Clamp-on-Zähler aus. Mechanische Zähler zog die BlmA gar nicht in Betracht. Diese sonst üblichen Zähler sind kostengünstiger als Geräte mit Ultraschallsensoren.

Vergleichskosten deutlich niedriger als BlmA-Schätzung und Auftrag

Das BBSR hatte im Jahr 2019 für das BMF die Kosten einer Nachrüstung von Zählern ermittelt. Hochgerechnet auf den Leistungsumfang aller Arbeitspakete des Energiedatenmanagements und ergänzt um die Baupreissteigerung ergeben sich 43,1 Mio. Euro. Davon entfallen 8,8 Mio. Euro auf die optionalen Zähler.

Die BlmA schloss am Jahresende 2022 einen Vertrag über das Energiedatenmanagement mit einer Auftragssumme von 84,1 Mio. Euro. Dieser Betrag enthält nicht die optionalen Zähler. Für sie kämen 18,3 Mio. Euro hinzu. Nach dem Vertrag erhält die BlmA vom Auftragnehmer auf Grundlage seiner Bestandsaufnahme und Planung ein Angebot für jedes Gebäude. Die BlmA ruft die Leistungen einzeln ab.

Zeitdruck führt zu risikobehafteten Ausführungsfristen

Laut Ausschreibungsunterlagen sollten am 1. Dezember 2022 die Zählernachrüstung und der Aufbau der Datenerfassung für das Energiedatenmanagement beginnen. Bis zum 31. Dezember 2023 sollten alle Arbeiten abgeschlossen sein. Im Verlauf des Vergabeverfahrens

erkannte die BlmA, dass diese Planung nicht zu halten war. Nun will sie bis Ende Juni 2024 jedes Gebäude mit Zählern ausgestattet haben.

Für einige Liegenschaften gelten besondere Sicherheitsanforderungen, für die das Personal des Auftragnehmers überprüft werden muss. Die BlmA gab an, dies dauere regelmäßig acht bis zwölf Wochen, könne aber auch bis zu sechs Monate in Anspruch nehmen.

Keine Anbindung des Energiedatenmanagements an IT-System der BlmA

Die Anbindung des Energiedatenmanagements an die BlmA-Liegenschaftsdatenbank sieht der Vertrag nicht vor. Ob und wie eine Anbindung möglich ist, will die BlmA zwei Jahre nach Inbetriebnahme prüfen. Sofern sich die Anbindung dann als zweckmäßig herausstellt, will sie untersuchen, wie sie das Energiedatenmanagement in ihre IT-Landschaft überführen kann. Die BlmA gab an, die sofortige Anbindung an ihre Liegenschaftsdatenbank sei zu komplex und zeitaufwendig. Damit beziehen sich Liegenschafts- und Gebäudeenergiedaten zwar auf denselben Gebäudebestand. Sie werden jedoch bis auf Weiteres getrennt geführt.

22.2 Würdigung

Sollte das Energiedatenmanagement im Jahr 2024 vollständig in Betrieb sein, hätte der Bund seit der ersten Prüfung des Bundesrechnungshofes 18 Jahre gebraucht, um eine gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung einzurichten. Erst das BMVBS und dann die BlmA missachteten damit nicht nur den Willen des Rechnungsprüfungsausschusses, für eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung zu sorgen. Die BlmA verschleppte auch den Auftrag der Bundesregierung. Da ihr bis heute gebäudescharfe Verbrauchsdaten fehlen, kann sie einen wirtschaftlichen Betrieb ihrer zivil genutzten Liegenschaften nur mit Einschränkungen sicherstellen. Es fehlen ihr zudem wichtige Daten für die energetische Gebäudebewertung und die fachliche Beurteilung der technischen Anlagen.

Trotz des langen Vorlaufs hat die BlmA das Energiedatenmanagement ohne ausreichende Planung vergeben. Weil der Auftragnehmer nun als „Full-Service-Dienstleister“ für die Planung zuständig ist, wird sie vor dem Einbau jedes Zählers die Notwendigkeit und den Umfang der Leistungen besonders genau prüfen müssen. Der Verzicht auf eine angemessene Planung birgt das Risiko von Abstimmungsschwierigkeiten. Dies kann zusammen mit den für einige Gebäude notwendigen Sicherheitsüberprüfungen zu Verzögerungen beim Aufbau des Energiedatenmanagements führen.

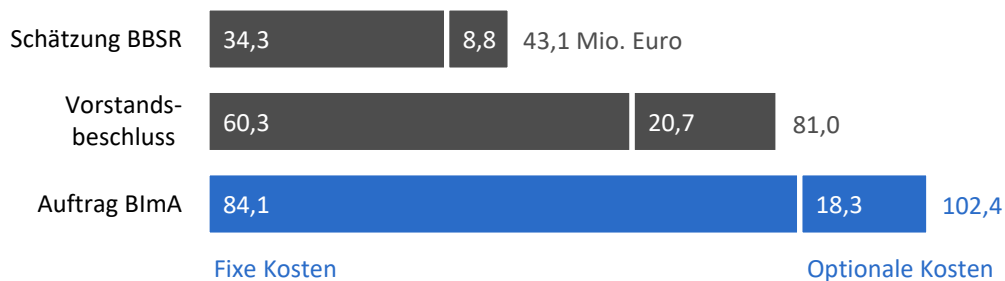
Auch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der BlmA war unzureichend. Die BlmA untersuchte nur teure Ultraschallzähler. Günstigere mechanische Zähler zog sie nicht einmal in Erwägung. Kostentreiber sind zudem der sehr eng getaktete Zeitplan und die Konzeption des Projekts als „Full-Service-Dienstleistung“. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass diese Umstände dazu geführt haben, dass das Energiedatenmanagement so teuer geworden ist. Die BlmA hat den Beschluss ihres Vorstands missachtet. Selbst wenn sie nicht alle der

6 000 optionalen Zähler abrufen, wird sie den vom Vorstand gesetzten Kostenrahmen von 81 Mio. Euro deutlich überschreiten.

Abbildung 22.1

Aufbau des Energiemanagements überteuert

Durch den selbst verschuldeten Zeitdruck, Versäumnisse bei der Planung und unwirtschaftliche Entscheidungen verursacht die BlmA hohe Mehrkosten beim Energiedatenmanagement.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BBSR, 2019 (Werte auf Leistungsumfang und Kostenstand des BlmA-Projekts hochgerechnet); Vorstandsbeschluss BlmA, 2022; Vertrag über das Energiedatenmanagement, 2022.

Die BlmA ist aufgefordert, Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses und der Bundesregierung unverzüglich und vollständig umzusetzen. Ihre jahrelangen Versäumnisse kann sie nicht mehr ausgleichen. Nun muss die BlmA wenigstens die wirtschaftliche Ausführung des Energiedatenmanagements durch den Auftragnehmer sicherstellen. Dazu muss sie vor jedem Leistungsabruf sorgfältig prüfen, welche Zähler für das jeweilige Gebäude erforderlich sind. Nur wenn die BlmA für eine enge Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle sorgt, wird sie den Abruf der Leistungen und damit die Gesamtkosten auf das notwendige Maß reduzieren können.

Nicht nachvollziehbar ist, dass die BlmA die Anbindung des Energiedatenmanagements an ihre Liegenschaftsdatenbank nicht von vornherein geplant hat. Sie muss dies unverzüglich nachholen, damit sie zeitnah über eine umfassende Datenbank verfügen kann. Damit ließe sich das Energiedatenmanagement bestmöglich unterstützen.

22.3 Stellungnahme

Die BlmA hat mitgeteilt, sie wolle zeitnah und kostenbewusst eine moderne und leistungsfähige Lösung einführen, mit der sie Energieverbrauchs- und Emissionszahlen erfassen und auswerten könne. Auf dem Weg zu einer klimaneutralen Bundesverwaltung habe sie die Einführung des Energiedatenmanagements für alle zivilen Dienstgebäude in ihrem Klimaprogramm festgeschrieben.

Für die Ausschreibung des Energiedatenmanagements seien auf Basis einer zentralen Energiedaten- und Gebäudeauswertung ein ausreichend genaues Mengengerüst ermittelt, technische Realisierungsvarianten betrachtet und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

durchgeführt worden. Der durchgängige Einbau von Clamp-on-Ultraschallzählern habe sich als wirtschaftlich erwiesen. Die einfache Montage reduziere Termin- und Kostenrisiken. Die BlmA teile daher nicht die Feststellung des Bundesrechnungshofes, sie habe das Energiedatenmanagement nicht ausreichend geplant und die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.

Die BlmA hat weiter erklärt, die von ihr ermittelten Kosten des Energiedatenmanagements ließen sich nicht mit der hochgerechneten Kostenschätzung des BBSR vergleichen. Diese bilde die technischen Bedarfe und die damit verbundenen Kosten nicht vollständig ab. Die optionalen Leistungen könne die BlmA nach der Einführung des Energiedatenmanagements abrufen, wenn einzelne Gebäude genauer betrachtet werden müssten. Einfordern könne der Auftragnehmer den Abruf jedoch nicht.

Die BlmA hat versichert, dass alle energierelevanten, von ihr verwalteten zivil genutzten Gebäude plan- und auftragsgemäß bis zum 30. Juni 2024 an das Energiedatenmanagement angebunden werden sollen. Weder aus dem Vergabeverfahren noch aus dem laufenden Projekt seien Verzögerungen durch Sicherheitsüberprüfungen erkennbar. Der Auftragnehmer halte bereits sicherheitsüberprüftes Personal vor.

Abschließend hat die BlmA zugesagt, die Anbindung des Energiedatenmanagements an die BlmA-Liegenschaftsdatenbank im Laufe des Projekts zu überprüfen.

22.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der BlmA sind nicht geeignet, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu entkräften. Die unwirtschaftlichen Ultraschallzähler, der selbst verschuldete Zeitdruck und die „Full-Service-Dienstleistung“ verteuern das Projekt erheblich. Die BlmA geht auch fehl in der Annahme, die hochgerechnete Kostenschätzung des BBSR enthalte nicht alle Leistungen. Die Kostendifferenz erklärt sich aus preiswerteren Zählern, einer ausreichenden Planung und angemessenen Umsetzungsfristen.

Zwar ist absehbar, dass die Wasser- und Energieverbräuche nach jahrzehntelangen Versäumnissen erfasst und ausgewertet werden. Die fristgerechte Fertigstellung und schnelle Inbetriebnahme des Energiedatenmanagements darf aber nicht zulasten einer genauen Überwachung und wirtschaftlichen Steuerung des Projekts gehen. Der Bundesrechnungshof verweist erneut darauf, wie wichtig jetzt eine enge Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle ist. Die BlmA ist dafür verantwortlich, die Kosten des Energiedatenmanagements im Rahmen des bestehenden Vertragsverhältnisses so gering wie möglich zu halten.

23 Kaum Treibhausgas-Einsparung: BMDV muss Förderung von alternativen Antrieben im Schienenverkehr überdenken

(Kapitel 6092 Titel 892 06)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hat bei einem auf den Klimaschutz abzielenden Förderprogramm nicht untersucht, wie viel Treibhausgase (THG) es damit einsparen kann. Tatsächlich sind die erreichbaren THG-Einsparungen sehr gering.

Mit dem im Klimaschutzprogramm 2030 des Bundes enthaltenen Förderprogramm will das BMDV den Anteil alternativer Antriebe im dieselbetriebenen, nicht elektrifizierten Schienenverkehr erhöhen. Dadurch will es in signifikantem Umfang THG im Verkehr einsparen. Jedoch trägt das Förderprogramm zu den Klimaschutzzielen des Bundes nur äußerst gering bei.

Das BMDV bewilligte in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 228 Mio. Euro für neue und umzurüstende Schienenfahrzeuge. Mit 94 Mio. Euro dieser Bewilligungen förderte es die Beschaffung von Dieselfahrzeugen mit nicht emissionsfreien Hybridantrieben doppelt so stark wie angekündigt. Dabei kann es gerade mit diesen kaum THG einsparen.

Die Wirtschaftlichkeit der Förderung ist fraglich. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zum Förderprogramm fehlen.

Das BMDV sollte keine Dieselfahrzeuge mehr fördern. Es muss das Förderprogramm endlich nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben überprüfen und bei Unwirtschaftlichkeit einstellen.

23.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV fördert alternative Antriebe im Schienenverkehr

Im Jahr 2021 legte das BMDV ein Programm zur „Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ auf (Förderprogramm). Das Förderprogramm ist im Klimaschutzprogramm 2030

des Bundes enthalten und läuft vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2024. Der Bund stellt hierfür bis zu 309 Mio. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds bereit. Das Förderprogramm ist auch im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) der Bundesregierung enthalten. Es wird mit 227 Mio. Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der Europäischen Union für den DARP bezuschusst. Das BMDV plant, das Förderprogramm auf insgesamt 598 Mio. Euro aufzustocken. Um die Vereinbarkeit des DARP mit den Anforderungen der ARF sicherzustellen, ließ die Bundesregierung dessen Wirkungen durch einen Gutachter analysieren.

Das BMDV beabsichtigt mit dem Förderprogramm, den Anteil an alternativen Antrieben im nicht elektrifizierten dieselbetriebenen Schienenverkehr zu erhöhen. Es will so signifikante THG-Emissionen im Verkehr einsparen und damit zu den Klimaschutzzielen des Bundes beitragen. Zudem soll das Förderprogramm den Markt für innovative Antriebe bei Schienenfahrzeugen aktivieren. Das BMDV zählt zu den alternativen Antrieben in den ersten beiden Förderaufrufen vor allem

- batterieelektrische Antriebe (emissionsfrei),
- Wasserstoff-/Brennstoffzellenantriebe (emissionsfrei) sowie
- die Kombination von Dieselmotor und batterieelektrischem oder elektrischem Antrieb (sogenannte Hybridantriebe mit Dieselmotor, nicht emissionsfrei).

Mit dem Förderprogramm unterstützte das BMDV private und öffentliche Zuwendungsempfänger bislang vor allem dabei, neue Schienenfahrzeuge mit alternativen Antrieben zu beschaffen oder vorhandene umzurüsten. Es bewilligte dafür in den ersten beiden Förderaufrufen in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 228 Mio. Euro. Weitere 21 Mio. Euro bewilligte es für die Tank- und Ladeinfrastruktur sowie Studien.

BMDV bewertet THG-Einsparungen nicht

Im Jahr 2021 wurde das Bundes-Klimaschutzgesetz geändert. Demnach muss der Verkehr seine THG-Jahresemissionen bis zum Jahr 2030 auf 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂-Äq.) verringern.

Im Jahr 2022 überschritt der Verkehr mit 148 Millionen Tonnen CO₂-Äq. die nach Bundes-Klimaschutzgesetz erlaubten THG-Jahresemissionen von 139 um 9 Millionen Tonnen CO₂-Äq. Der weitaus größte Emittent war mit 145 Millionen Tonnen CO₂-Äq., also einem Anteil von 98 %, der Straßenverkehr. Im Schienenverkehr werden die dem Verkehr zuzurechnenden THG-Emissionen vom dieselbetriebenen Schienenverkehr verursacht. Sie beliefen sich im Jahr 2022 auf 839 000 Tonnen CO₂-Äq. Bezogen auf den gesamten Verkehr entsprach das einem Anteil von 0,6 %.

Das BMDV ermittelte vor Beginn des Förderprogramms weder, wie viel THG-Emissionen im Schienenverkehr maximal eingespart werden können, noch wie viel vom – dieselbetriebenen – Schienenverkehr tatsächlich verursacht werden. Es konkretisierte auch nicht seine Ziele, z. B. wie viel THG es mit dem Förderprogramm insgesamt einsparen will. Die

haushaltsrechtlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und (begleitende) Erfolgskontrolle fehlten. Deshalb konnte das BMDV auch die Fördereffizienz des Programms nicht bewerten.

Erst aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes ermittelte das BMDV nachträglich die erwarteten THG-Einsparungen der Förderaufrufe der Jahre 2021 und 2022. Seine Berechnungen stützte es auf die Angaben der Zuwendungsempfänger. Diese erwarteten, mit den geförderten Schienenfahrzeugen THG-Jahresemissionen von 92 000 Tonnen CO₂-Äq. einsparen zu können.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Angaben des BMDV zu den erwarteten THG-Einsparungen. Er stellte fest, dass die Annahmen des BMDV plausible Werte für THG-Einsparungen um das Zwei- bis Fünffache überschritten. Besonders hohe Überschreitungen betrafen die Hybridantriebe mit Dieselmotor.

Das BMDV hatte bereits im Jahr 2022 aufgrund einer anderen Prüfung des Bundesrechnungshofes sein Förderprogramm zur Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs wegen einer erheblichen Zielverfehlung bei der THG-Einsparung vorzeitig eingestellt.

BMDV bewilligt Millionenzuschüsse für Hybridantriebe mit Dieselmotor

Schienenfahrzeuge mit Hybridantrieben verursachen durch ihren Dieselmotor auch künftig THG-Emissionen im Verkehr. Sie sind nicht emissionsfrei. Aus diesem Grund hatte auch der Gutachter des DARF explizit davon abgeraten, Hybridantriebe mit Dieselmotor mit Bundesmitteln zu fördern. Angesichts enorm langer Lebensdauern von bis zu 45 Jahren seien sie „keine echte Alternative“. Auch nach den Vorgaben der ARF der Europäischen Union gilt es nicht als Klimaschutzmaßnahme, Schienenfahrzeuge mit Dieselmotor zu beschaffen.

Das BMDV hatte im DARF angegeben, der Fokus des Förderprogramms liege in der Beschaffung von emissionsfreien Schienenfahrzeugen für den Schienenpersonennahverkehr. Im Schienengüterverkehr seien auch „nicht emissionsfreie alternative Antriebe“ mit einem Dieselmotor förderfähig. Das BMDV war davon ausgegangen, dass die Förderung von Schienenfahrzeugen mit Dieselmotor maximal 20 % der beantragten ARF-Mittel betragen werde, also maximal 45 Mio. Euro. Auf dieser Grundlage hatte die EU-Kommission festgestellt, dass keine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele der Europäischen Union vorliege und hatte für den DARF die ARF-Mittel bewilligt.

Das BMDV bewilligte in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 228 Mio. Euro. Davon entfielen 94 Mio. Euro, also ein Anteil von 41 %, auf Hybridantriebe mit Dieselmotor. Diese werden fast vollständig im Schienengüterverkehr eingesetzt.

23.2 Würdigung

Wirtschaftlichkeit angesichts geringer THG-Einsparungen fraglich

Das BMDV hat vor Beginn des Förderprogramms weder die bestehenden THG-Emissionen des dieselbetriebenen Schienenverkehrs noch die mit dem Förderprogramm erzielbaren THG-Einsparungen untersucht und bewertet. Das widersprach dem Haushaltsrecht und war auch angesichts der hohen und dem BMDV bekannten Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes nicht sachgerecht. So blieb völlig unklar, ob und in welchem Ausmaß das Förderprogramm zu den Klimaschutzzielen des Bundes beiträgt. Das BMDV hätte hierzu die Wirtschaftlichkeit nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben untersuchen müssen.

Tatsächlich ist das THG-Einsparpotenzial des Förderprogramms im Verkehr nicht signifikant, sondern vergleichsweise gering. Denn der dieselbetriebene Schienenverkehr verursacht lediglich 0,6 % der THG-Emissionen des gesamten Verkehrs. Dem potenziell unbedeutenden Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes stehen jedoch erhebliche Ausgaben gegenüber. Es ist daher zweifelhaft, ob das Förderprogramm wirtschaftlich ist, wenn es nicht signifikant und nachweisbar zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung beitragen kann. Deshalb ist auch die Fördereffizienz des Programms mehr als fraglich.

Davon unabhängig hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMDV die Angaben der Zuwendungsempfänger zu den erwarteten jährlichen THG-Einsparungen nicht auf Plausibilität prüfte. So übersah es, dass die Annahmen zum Teil drastisch überhöht waren, bis zum Fünffachen dessen, was noch plausibel wäre. Das BMDV schrieb dem Förderprogramm somit deutlich höhere THG-Einsparungen als tatsächlich erreichbar zu. Der Bundesrechnungshof ist deshalb davon ausgegangen, dass die bislang bezuschussten Schienenfahrzeuge nur einen Bruchteil der vom BMDV erwarteten THG-Emissionen einsparen werden. Aber selbst, wenn das Förderprogramm diese Einsparung erbrächte, wäre fraglich, ob die hierfür verwendeten Bundesmittel wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert umgehend nachvollziehbar zu prüfen, ob es das Förderprogramm in verbesserter Form fortführen kann oder wegen Unwirtschaftlichkeit einstellen muss. Es sollte hierfür schnellstmöglich die Ziele des Programms festlegen und konkretisieren sowie die Wirtschaftlichkeit in einer begleitenden Erfolgskontrolle untersuchen.

Förderung von Hybridantrieben mit Dieselmotor bedenklich

Der Bundesrechnungshof hat es für äußerst bedenklich gehalten, dass das BMDV den nicht emissionsfreien Hybridantrieben mit Dieselmotor in der Praxis ein deutlich höheres Gewicht eingeräumt hat, als im DARP angekündigt. Nach bislang zwei Förderaufrufen liegt der Dieselanteil an der Förderung mit 41 % jedoch bereits doppelt so hoch.

Die Auffassung des Gutachters des DARP hat der Bundesrechnungshof zudem geteilt: Schienenfahrzeuge mit Dieselmotor sind keine echte Alternative. Er hat es in diesem Zusammenhang für eine Beschönigung gehalten, wenn das BMDV bei Hybridantrieben mit Dieselmotor überhaupt von „alternativen Antrieben“ spricht.

Für die EU-Kommission war der angekündigte Dieselanteil von 20 % an der Gesamtförderung ausschlaggebend für ihre Einschätzung, dass das Förderprogramm die Umweltziele der Europäischen Union nicht erheblich beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMDV mit seiner Förderpraxis diese Schwelle nunmehr längst überschritten hat. Damit besteht das Risiko, dass das Förderprogramm den Umweltzielen der Europäischen Union zuwiderläuft.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV dringend empfohlen, die Förderung von Schienenfahrzeugen mit nicht emissionsfreiem Dieselmotor umgehend zu beenden. Sie ist nicht nachhaltig und insoweit mit einem Klimaschutzprogramm des Bundes unvereinbar.

23.3 Stellungnahme

Das BMDV hat eingeräumt, dass es die mit dem Förderprogramm erzielbaren THG-Einsparungen im Schienenverkehr bislang nicht nachvollziehbar quantifiziert und abgebildet hat. In einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde es die Ziele des Förderprogramms mit den potenziellen THG-Einsparungen verknüpfen. Bei künftigen Förderanträgen werde es zudem bewerten, ob die erwarteten THG-Einsparungen plausibel sind.

Die mit dem Förderprogramm bezuschussten Schienenfahrzeuge seien im Gesamtzusammenhang der Mobilitätswende zu sehen. Sie würden den Verkehrsträger Straße entlasten bzw. teilweise ersetzen. Das wirke sich ebenfalls auf die Erreichung der Klimaschutzziele des Bundes aus. In welchem Ausmaß, hat das BMDV offengelassen. Zudem müssten alle Verkehrsträger ihren Beitrag zu den Klimaschutzziele leisten. Welcher das jeweils sei, hat es ebenfalls nicht benannt. Einzelne Verkehrsträger bezüglich ihres THG-Einsparpotenzials abzuwägen, halte es weder für zielführend noch für gerechtfertigt.

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es Hybridantriebe mit Dieselmotor als Übergangslösung ansehe. Sie seien keine abschließende Lösung für einen klimaneutralen Schienenverkehr. Bei den Angaben im DARP habe es sich um Schätzungen gehandelt. Das BMDV hat eingeräumt, mit den bislang bezuschussten Dieselfahrzeugen den im DARP angegebenen Anteil überschritten zu haben. Es hat zugesagt, bei dem nächsten Förderaufruf Dieselfahrzeuge nicht mehr zu finanzieren.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMDV überzeugt nicht. Zwar wird das BMDV künftig keine Dieselfahrzeuge mehr fördern. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof das Vorgehen des

BMDV beim Förderprogramm unverändert weder für sachgerecht noch für ordnungsgemäß. Das BMDV befasst sich auch weiter nur sehr oberflächlich mit der Wirkung des Förderprogramms als Klimaschutzmaßnahme. Es hat weder das THG-Einsparpotenzial des Förderprogramms ermittelt und bewertet noch das Förderprogramm in einer begleitenden Erfolgskontrolle hinterfragt.

Eine bloße Verknüpfung der möglichen THG-Einsparungen des Förderprogramms mit den Klimaschutzzielen des Bundes hält der Bundesrechnungshof für nicht ausreichend, um die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. So ignoriert das BMDV nach wie vor, dass mit den erheblichen Fördermitteln auch künftig nur sehr geringe Wirkungen bei der THG-Einsparung erreichbar sind. Bedenklich ist auch, dass das BMDV dem Förderprogramm nunmehr vermeintliche Wirkungen einer Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene zuschreibt, ohne dies belegt zu haben. Der Bundesrechnungshof wertet die Sichtweise des BMDV als äußerst spekulativ. Denn nicht elektrifiziert und dieselbetrieben sind vor allem unbedeutendere Abschnitte des Schienennetzes mit grundsätzlich geringerer Verkehrsnachfrage.

Die Frage, was das Förderprogramm hinsichtlich der Klimaschutzziele des Bundes tatsächlich bewirkt, lässt das BMDV unbeantwortet. Indem das BMDV darauf verweist, dass es vermeintlich nicht zielführend sei, die Beiträge einzelner Verkehrsträger abzuwägen, wird es der Bedeutung der Klimaschutzziele des Bundes keinesfalls gerecht.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof an seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest.

Der Bundesrechnungshof hat zum wiederholten Male festgestellt, dass klimaschutzrelevante Förderprogramme des BMDV schwerwiegende Mängel aufweisen. Das BMDV muss deshalb unverzüglich über den vorliegenden Einzelfall hinaus organisatorisch sicherstellen, dass künftig vergleichbare Fehlentwicklungen bei Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz systematisch ausgeschlossen werden.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

24 Freibetrag für Körperschaften überdenken

(Kapitel 6001 Titel 014 01)

Zusammenfassung

Der Freibetrag nach § 24 Körperschaftsteuergesetz (KStG) verfehlt sein Ziel und verursacht Mitnahmeeffekte. Der Gesetzgeber sollte daher steuerliche Regelungen ändern, um kleine gemeinnützige Körperschaften auf andere Weise zu entlasten.

Bestimmte Körperschaften haben Anspruch auf einen steuerlichen Freibetrag in Höhe von 5 000 Euro. Die Regelung soll die Steuerpflichtigen von unnötigem Bürokratieaufwand befreien. Gleichzeitig soll sie die Finanzbehörden von einem Arbeitsaufwand entlasten, der nicht im angemessenen Verhältnis zum Steueraufkommen steht.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist der Freibetrag weder ein wesentlicher Beitrag zur Entbürokratisierung, noch erleichtert er das Verwaltungshandeln. Er begünstigt zu einem Großteil auch Körperschaften, die erhebliches Einkommen erzielen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist der Ansicht, der Freibetrag sei in seiner derzeitigen Form beizubehalten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Freibetrag nach § 24 KStG zu streichen. Gleichzeitig könnte der Gesetzgeber die Freigrenze, bis zu der Einnahmen nicht besteuert werden, für kleine gemeinnützige Körperschaften anheben. Diese Maßnahmen würden den Aufwand für alle Beteiligten reduzieren. Zudem würden entsprechend dem ursprünglichen Zweck der Freibetragsregelung kleine Körperschaften zielgerichtet steuerlich entlastet.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Freibetrag für bestimmte Körperschaften

Vom Einkommen bestimmter Körperschaften ist ein Freibetrag in Höhe von 5 000 Euro abzuziehen (§ 24 KStG). Der Gesetzgeber hat den Kreis der Begünstigten negativ abgegrenzt: Nicht in den Genuss des Freibetrags kommen insbesondere Gesellschaften mit beschränkter

Haftung oder Aktiengesellschaften. Begünstigt sind vielmehr im Wesentlichen Körperschaften, die keine Gewinnausschüttungen vornehmen können.

Die Regelung soll einer Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens dienen, indem sie die Steuerpflichtigen von Bürokratieaufwand befreit. Gleichzeitig soll sie die Finanzbehörden von einem Arbeitsaufwand entlasten, der nicht im angemessenen Verhältnis zum steuerlichen Aufkommen steht. Schließlich soll sie die entsprechenden Körperschaften maßvoll steuerlich begünstigen.

Die Finanzämter ziehen jährlich bei durchschnittlich 75 000 Körperschaften einen Freibetrag nach § 24 KStG ab. Das Freibetragsvolumen beträgt rund 129 Mio. Euro mit einer steuerlichen Auswirkung von etwa 20,5 Mio. Euro pro Veranlagungszeitraum. Die Freibeträge verteilen sich zu rund drei Vierteln auf Vereine, Stiftungen und Verbände und zu einem Viertel auf Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Vereine, Stiftungen und Verbände

Der Bundesrechnungshof hat den Abzug des Freibetrags bei Vereinen, Stiftungen und Verbänden geprüft. Rund drei Viertel dieser Körperschaften waren gemeinnützig tätig. Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Diese Körperschaften sind lediglich mit ihren wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben partiell steuerpflichtig. Typische wirtschaftliche Geschäftsbetriebe von gemeinnützigen Vereinen sind beispielsweise die selbst betriebene Gastwirtschaft oder gesellige Veranstaltungen.

Verbände erfüllten oftmals die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Körperschaftsteuer. Sie erzielten mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten häufig ein wesentliches zu versteuerndes Einkommen. In einem Einzelfall lag es bei über 561 000 Euro.

Eine steuerliche Vereinfachung für gemeinnützige Körperschaften ist die Freigrenze für Einnahmen aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben von 45 000 Euro. Übersteigen die Einnahmen aller wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe einschließlich der Umsatzsteuer diese Grenze nicht, so fallen keine Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer an. Liegen die Einnahmen über der Freigrenze, ziehen die Finanzämter vom Einkommen gemeinnütziger Körperschaften den Freibetrag nach § 24 KStG ab.

Rund ein Viertel der Vereine, Stiftungen und Verbände war nicht als gemeinnützig anerkannt oder erfüllte nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung. Diese Körperschaften waren ohnehin dazu verpflichtet, Steuererklärungen abzugeben. 6 % davon erzielten ein wesentliches zu versteuerndes Einkommen. Das höchste zu versteuernde Einkommen belief sich bei einer Stiftung auf rund 560 Mio. Euro.

Betriebe gewerblicher Art

Betriebe gewerblicher Art sind wirtschaftliche Aktivitäten juristischer Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Städte). Sie sind Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen (außerhalb der Land- und Forstwirtschaft) dienen, und die sich aus der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Der Gesetzgeber hat Betriebe gewerblicher Art besonders geregelt, damit privaten Unternehmen aus einer Nichtbesteuerung der öffentlichen Hand keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Für Betriebe gewerblicher Art sind jährlich Erklärungen zur Körperschaft- und Gewerbesteuer abzugeben. Mehr als ein Viertel der untersuchten Betriebe gewerblicher Art erzielte ein wesentliches zu versteuerndes Einkommen. In einem Fall betrug das zu versteuernde Einkommen über 670 Mio. Euro.

Veranlagung trotz fehlender Steuerpflicht

Bei fast zwei Dritteln der Körperschaften, die die Voraussetzungen für den Abzug eines Freibetrags erfüllten, bestand grundsätzlich keine Steuerpflicht. Dennoch haben diese Körperschaften Steuererklärungen abgegeben, und die Finanzämter haben Veranlagungen durchgeführt. In vielen Fällen haben sie diese Körperschaften über einen langen Zeitraum hinweg veranlagt, ohne dass Umsatzsteuer oder Körperschaft- und Gewerbesteuer festzusetzen waren.

24.2 Würdigung

Ein bedeutender Teil der Körperschaften, die in den Anwendungsbereich des § 24 KStG fallen, sind nicht steuerbefreit und daher verpflichtet, Steuererklärungen abzugeben. Dies sind nicht-gemeinnützige Vereine oder Stiftungen, andere nicht steuerbefreite Körperschaften oder Betriebe gewerblicher Art. Sie erzielen teilweise ein erhebliches Einkommen. Einen Bürokratieabbau oder eine Verwaltungsvereinfachung durch den Freibetrag kann der Bundesrechnungshof daher nicht erkennen.

Auch für gemeinnützige Körperschaften, deren Einnahmen nicht über der Freigrenze von 45 000 Euro liegen, vereinfacht der Freibetrag das Besteuerungsverfahren nicht. Denn diese erstellen gleichwohl Steuererklärungen. Deren Bearbeitung bindet ohne steuerliche Auswirkung grundlos Personalkapazitäten in den Finanzämtern.

Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhalten den Freibetrag zudem ohne nachvollziehbaren Grund. Privatrechtliche Kapital- oder Personengesellschaften mit ähnlichen Einkommen oder Gewinnen können keinen Freibetrag abziehen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Freibetrag nach § 24 KStG zu streichen und dem BMF Maßnahmen nahegelegt, die nur noch kleine gemeinnützige Körperschaften

begünstigen. Andere Körperschaften sollten von der Begünstigung generell ausgeschlossen werden.

24.3 Stellungnahme

Das BMF hat auf eine Stellungnahme zu der Bemerkung verzichtet. Im Prüfungsverfahren hat es die Ansicht vertreten, der Freibetrag nach § 24 KStG sei zutreffend ausgestaltet und in seiner derzeitigen Form beizubehalten. Er trage erheblich zur Entbürokratisierung bei, indem er aufwendige Prüfungen entbehrlich mache und Streitigkeiten zwischen der Finanzverwaltung und den Steuerpflichtigen vermeide.

24.4 Abschließende Würdigung

Die Auffassung des BMF zur Wirkung des Freibetrages nach § 24 KStG widerspricht den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Der Freibetrag ist nicht dazu geeignet, die beabsichtigte Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung zu bewirken. Der Gesetzgeber sollte ihn daher abschaffen und die steuerlichen Regelungen ändern, um die ursprünglich mit dem Freibetrag angestrebten Ziele auf andere Weise zu erreichen.

So könnte eine Anhebung der Freigrenze für Einnahmen wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe gemeinnütziger Körperschaften das Besteuerungsverfahren vereinfachen. Auch würde eine höhere Freigrenze zielgerichtet und maßvoll kleine gemeinnützige Körperschaften steuerlich entlasten.

25 Forschungszulage: Steuerfreiheit umfassend regeln

Zusammenfassung

Die Steuerfreiheit der Forschungszulage ist nur lückenhaft gesetzlich geregelt. Der Bundesrechnungshof hält eine umfassende Regelung für geboten. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sieht keinen Handlungsbedarf.

Die im Jahr 2019 eingeführte steuerliche Forschungszulage soll Investitionen in Forschung und Entwicklung auslösen, langfristig Innovationen stärken, Wachstum und Beschäftigung sichern sowie die Liquidität der begünstigten Betriebe und Unternehmen steigern. Die Steuerfreiheit der Forschungszulage ist teilweise nicht gesetzlich, sondern allein in einer Verwaltungsanweisung verankert. Somit ist sie nicht umfassend wirksam.

Das BMF hält die Steuerfreiheit der Forschungszulage gleichwohl für vollumfänglich gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Rechtsunsicherheit in der Frage der Steuerfreiheit zulasten der forschenden und entwickelnden Unternehmen geht. Das BMF sollte deshalb eine die vollumfängliche Steuerfreistellung garantierende Gesetzesänderung erarbeiten.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Indirekte Forschungsförderung

Mit der steuerlichen Forschungszulage (kurz: Forschungszulage) fördert der Staat betriebliche Forschungs- und Entwicklungsleistungen aller Art.

Die Forschungszulage soll

- zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung in Deutschland auslösen,
- innovative Unternehmen stärken sowie
- Wachstum und Beschäftigung sichern.

Aus wirtschaftlicher Sicht leistet der Staat nachträgliche Zuschüsse zu bestimmten betrieblichen Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsprojekte. Damit ist die Forschungszulage als Betriebseinnahme grundsätzlich steuerpflichtig. Forschende und entwickelnde Unternehmen haben einen Anspruch auf die Forschungszulage unabhängig von ihrer Größe, Rechtsform, wirtschaftlichen Betätigung oder Gewinnsituation.

Die Finanzämter setzen die Forschungszulage fest und rechnen sie auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer an. Ist die Forschungszulage höher als die Steuerschuld, zahlen die Finanzämter die Forschungszulage insoweit aus (Anrechnungsüberhang). Die Förderung der Unternehmen tritt dadurch nachlaufend erst in einem der Folgejahre ein. Ihrem Wesen nach ist die Forschungszulage gleichwohl keine Steuer, sondern eine Subvention, die lediglich in das steuerliche Erhebungsverfahren einbezogen wird.

Steuerfreiheit der Forschungszulage unvollständig geregelt

Ein wesentlicher Baustein der Förderung von Forschung und Entwicklung ist die Steuerfreiheit der Forschungszulage. Diese soll gewährleisten, dass die Forschungszulage unabhängig von dem individuellen Steuersatz und der konkret festgesetzten Steuer gleichmäßig wirkt und die Liquidität der forschenden und entwickelnden Unternehmen steigert.

Die erste Fassung des Forschungszulagengesetzes im Jahr 2019 enthielt keine Regelung zur Steuerfreiheit der Forschungszulage. Allein die indirekte Leistung der Forschungszulage durch Anrechnung auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer sollte die Steuerfreiheit begründen. Der Bundesrechnungshof berichtete dem BMF und dem Deutschen Bundestag im Jahr 2020 von seinen Zweifeln daran, dass die Steuerfreiheit der Subvention auf diese Weise rechtssicher ausgestaltet werden kann.

Das Jahressteuergesetz 2020 regelte dann die steuerfreie Auszahlung eines Anrechnungsüberhangs als fiktive Steuererstattung im Forschungszulagengesetz. Soweit die Forschungszulage aber nicht ausgezahlt, sondern auf die Steuerschuld angerechnet wird, ist diese Minderung als Betriebseinnahme nach wie vor zu versteuern. In diesen Fällen wird die liquiditätssteigernde Wirkung der Forschungszulage gemindert.

In einer Verwaltungsanweisung legt das BMF aus, wie die Steuerfreiheit der Forschungszulage anzuwenden ist. Dabei unterscheidet es nicht zwischen der Anrechnung der Forschungszulage auf die Steuerschuld und der Auszahlung eines Anrechnungsüberhangs. Es sieht also die gesamte Leistung der Forschungszulage als steuerfrei an.

25.2 Würdigung

Die Steuerfreistellung der Forschungszulage ist nur wirksam, soweit sie gesetzlich verankert ist. Hiernach ist bloß die Auszahlung der Forschungszulage (Anrechnungsüberhang) steuerfrei. Soweit die Forschungszulage auf die Steuerschuld angerechnet wird, regelt nicht das

Gesetz, sondern allein die Verwaltungsanweisung eine Steuerfreistellung. Das BMF darf in dieser Form aber keine Ausnahmen von der gesetzlichen Besteuerung machen. Wenn es von einer vollumfänglichen Steuerfreistellung für die angerechnete Forschungszulage ausgeht, überschreitet seine Auslegung den Wortlaut des Gesetzes.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Rechtsunsicherheit in der Frage der Steuerfreiheit zulasten der forschenden und entwickelnden Unternehmen geht. Diese tragen das Risiko, dass die Auslegung der Finanzverwaltung einer finanzgerichtlichen Prüfung nicht standhält. Finanzgerichte können die Frage der Steuerfreiheit im Weg der Gesamtfallprüfung selbst zum Gegenstand des Verfahrens machen. Diese Unsicherheit schränkt in der Folge den Rechtsschutz zur Forschungszulage erheblich ein. Bis zu einer höchstrichterlichen Klärung der Rechtslage ist damit die Gleich- und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährdet.

Das BMF sollte eine zur Rechtsklarheit beitragende und die vollumfängliche Steuerfreiheit garantierende Gesetzesänderung erarbeiten.

25.3 Stellungnahme

Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Regelung der Steuerfreiheit der Forschungszulage für unbegründet gehalten. Die gesetzliche Regelung sei unmissverständlich und klar. Rechtsunsicherheiten verblieben nicht. Es hat daher keinen Handlungsbedarf gesehen.

25.4 Abschließende Würdigung

Die aktuelle Rechtslage zur Steuerfreiheit der Forschungszulage ist unzureichend. Dieser Mangel hat weitreichende Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hält deswegen eine gesetzliche Regelung zur vollumfänglichen Steuerfreistellung für unerlässlich, um Rechtssicherheit für die forschenden und entwickelnden Unternehmen zu schaffen.

26 Steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen: Ergänzung der Lohnsteuerbescheinigung nicht länger aufschieben

Zusammenfassung

Die Finanzämter berücksichtigen steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht bei der Veranlagung zur Einkommensteuer – vor allem deshalb, weil ihnen die Datengrundlage für Kontrollen fehlt. Die Folge sind Steuerausfälle. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hält eine Verbesserung der Datengrundlage für wünschenswert, lässt jedoch die Umsetzung offen.

Arbeitgeber können ihren Beschäftigten nach verschiedenen Vorschriften steuerfreien Aufwendungsersatz zahlen. In der Praxis erstatten sie häufig Reisekosten, Mehraufwendungen bei doppelter Haushaltsführung sowie Kinderbetreuungskosten. Vom Arbeitgeber erstattete Aufwendungen dürfen die Beschäftigten bei der Einkommensteuererklärung nicht mehr als Werbungskosten oder Sonderausgaben abziehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Beschäftigten die steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht korrekt erklärten. Die Finanzämter konnten dies aber nicht erkennen, da ihnen die Datengrundlage fehlte. Hauptursache hierfür war, dass die Arbeitgeber die Erstattungen den Finanzämtern nur teilweise übermitteln. Die Folge waren bei vielen Veranlagungen Steuerausfälle in Höhe eines vierstelligen Euro-Betrages. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, alle relevanten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen zum Inhalt der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung zu machen.

Auch das BMF hält dies für wünschenswert, lässt jedoch die Umsetzung offen. Es sieht andere Vorhaben als vordringlich an. Vor dem Hintergrund der Steuerausfälle hält es der Bundesrechnungshof für geboten, dass das BMF eine Ergänzung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung nun aktiv voranbringt.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Kein Abzug von Werbungskosten oder Sonderausgaben bei steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen von ihren Einnahmen diejenigen Aufwendungen, die mit ihrer Tätigkeit zusammenhängen, als Werbungskosten abziehen. Der Werbungskostenabzug ist ausgeschlossen, wenn die Aufwendungen bereits durch den Arbeitgeber oder von dritter Seite steuerfrei erstattet wurden. Gleiches gilt sinngemäß für Aufwendungen, die als Sonderausgaben abziehbar sind. Zu den in der Praxis häufigsten Erstattungen im Bereich der Werbungskosten gehören Reisekosten und Mehraufwendungen bei doppelter Haushaltsführung. Bei den Sonderausgaben sind es die vom Arbeitgeber übernommenen Kinderbetreuungskosten.

Lohnsteuerbescheinigungen enthalten nicht alle Arbeitgeber-Erstattungen

Nach Ablauf eines Kalenderjahres muss der Arbeitgeber der Finanzverwaltung bestimmte Angaben aus den Lohnkonten seiner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer elektronisch übermitteln (elektronische Lohnsteuerbescheinigung). Dazu gehören aber nicht zwingend alle von ihm steuerfrei geleisteten Erstattungen. Denn das zuständige Finanzamt kann zulassen, dass Arbeitgeber-Erstattungen gar nicht erst im Lohnkonto aufgezeichnet werden. Eine Zustimmung zu diesen Aufzeichnungserleichterungen gilt nach einer Verwaltungsregelung auch ohne Antrag des Steuerpflichtigen als erteilt, wenn die Erstattungen bereits vor dem Jahr 2004 außerhalb des Lohnkontos aufgezeichnet wurden. Damit müssen diese nicht Bestandteil der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung werden. Hintergrund der Aufzeichnungserleichterungen waren technische Schwierigkeiten der Arbeitgeber bei der Übermittlung der Angaben an die Finanzämter.

Steuerpflichtige geben steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht korrekt an

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Beschäftigte Aufwendungen steuermindernd geltend machten, obwohl sie hierfür steuerfreie Erstattungen ihrer Arbeitgeber erhalten hatten. Folge waren bei vielen Veranlagungen Steuerausfälle im vierstelligen Euro-Bereich. Die Veranlagungsstellen erhielten oft erst nach einer abgeschlossenen Einkommensteuerveranlagung durch eine Lohnsteuer-Außenprüfung Kenntnis von steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen.

Kontrolle durch Finanzämter häufig nicht möglich oder unzureichend

Durch die Angaben in den Lohnsteuerbescheinigungen erfuhren die Finanzämter häufig nicht, dass die vom Steuerpflichtigen geltend gemachten Aufwendungen um steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen zu mindern waren. Zudem waren Belege zu den Aufwendungen in den Steuerfällen nur teilweise vorhanden. Die Finanzämter forderten diese nur vereinzelt an, selbst wenn das Risikomanagementsystem die Belegvorlage durch entsprechende Hinweise forderte. So konnten sie nicht nachprüfen, ob der Steuerpflichtige unberechtigterweise Werbungskosten bzw. Sonderausgaben geltend gemacht hatte.

26.2 Würdigung

Den Finanzämtern bleiben in vielen Fällen steuerfreie Erstattungen der Arbeitgeber unbekannt. Sie können die gesetzlichen Abzugsverbote kaum ohne die Mitwirkung der Steuerpflichtigen prüfen. Sofern Werbungskosten oder Sonderausgaben abgezogen werden, obwohl hierfür steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen vorliegen, führt dies zu fehlerhaften Einkommensteuerfestsetzungen. Hiermit gehen Steuerausfälle in nicht bezifferbarer Höhe einher. Der Bundesrechnungshof sieht die Grundsätze der gesetzmäßigen und gleichmäßigen Besteuerung verletzt. Hauptursache ist nach seiner Auffassung die eingeschränkte Übermittlung steuerfreier Erstattungen durch die Arbeitgeber an die Finanzämter.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle relevanten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen zum Inhalt der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung zu machen. Dabei hat er die Frage aufgeworfen, ob die vor 20 Jahren angeführten technischen Schwierigkeiten der Arbeitgeber weiterhin gegeben sind und die darauf gründenden Vereinfachungsregelungen nach wie vor Bestand haben sollten. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu entwickeln, um die elektronische Lohnsteuerbescheinigung zu ergänzen, und dabei auch eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens einzubeziehen.

26.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf verwiesen, dass es die Erfassung der steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung mit den Ländern beraten habe. Bund und Länder stimmten darin überein, dass eine Ausweitung der digitalen Datenlieferung mit der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung wünschenswert sei. Im Ergebnis sollten die in der Praxis am häufigsten angewandten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen in die elektronische Lohnsteuerbescheinigung aufgenommen werden. Hierbei stünden Erstattungen für Kinderbetreuung, Reisekosten und doppelte Haushaltsführung im Fokus. Die Umsetzung werde aber wegen vordringlicher gesetzgeberischer Arbeiten zur Umsetzung des Koalitionsvertrages verschoben und erst nach deren Abschluss wieder aufgenommen. Genaue zeitliche Einschätzungen seien nicht möglich.

26.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die einvernehmliche Auffassung von Bund und Ländern zu einer Ergänzung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung. Vor dem Hintergrund der im Raum stehenden Steuerausfälle hält er es aber für geboten, dass das BMF die erforderlichen Maßnahmen nun aktiv voranbringt. Es darf dies nicht auf unbestimmte Zeit verschieben.

Die Bemerkungen sind am 24. Oktober 2023 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 7. Dezember 2023

Kay Scheller

Präsident