



Bemerkungen 2021

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

der Bund bekämpft die Corona-Pandemie mit einer expansiven Haushaltspolitik von historischem Ausmaß. Für die Jahre 2020 bis 2022 ist eine Nettokreditaufnahme von über 470 Mrd. Euro geplant. Das ist fast die Hälfte des zuvor in 70 Jahren aufgetürmten Schuldenbergs. Der Bund hat seinen finanziellen Spielraum damit ausgereizt. Dabei sind tragfähige und nachhaltige Finanzen die Voraussetzung für einen handlungsfähigen Staat. Sie sind für ein demokratisches Staatswesen elementar, weil so kommende Generationen selbstbestimmt haushalten und künftige Parlamente ihre Entscheidungsfreiheit behalten.

Unter diesen Umständen ist es wichtiger denn je, dass der Bund seine Aufgaben effizient erfüllt. Dabei können sich die Bürgerinnen und Bürger auf eine funktionierende externe Finanzkontrolle des Bundes verlassen. Um die Aufgabenerfüllung des Bundes zu überprüfen und zu fördern, gehen die Beschäftigten des Bundesrechnungshofes tagtäglich und an vielen Stellen der Bundesverwaltung den zentralen Fragen nach: Verwendet der Bund seine Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich? Nimmt er die Mittel ein, die ihm zustehen? Wo sollte der Bund systemische Veränderungen angehen, um effizienter zu werden?

Diese Fragen spiegeln sich auch in den vorliegenden Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes wider. Die Bemerkungen dienen der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns – ein zentrales Element der Gewaltenteilung. Zugleich erhält die Öffentlichkeit Informationen über das Regierungshandeln, die zur politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger beitragen.

Der Bundesrechnungshof greift wie immer Fälle auf, die für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind. Beispielsweise bei welchen Projekten die Digitalisierung stockt, in welchen Fällen Förderungen nicht die angestrebte Wirkung erzielen und wo es bei der Steuerung der Deutschen Bahn AG hapert. Das gilt auch für Fälle, in denen der Bund versäumt, Steuern einzunehmen: indem er Steuerausfälle nicht verhindert, Steuerbetrug nicht aufdeckt und Zinsen sowie Forderungen nicht einzieht. Nicht wirtschaftlich oder ordnungsgemäß sind zudem Millionenausgaben für unbesetzte Plätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, unzulängliche interne Kontrollsysteme im Auswärtigen Amt, die De-Mail oder die viel zu langsame Verwertung von außer Dienst gestellten Schiffen der Bundeswehr.

Aus seinen Feststellungen leitet der Bundesrechnungshof Empfehlungen ab. So zeigt er Möglichkeiten auf, wie Defizite abgestellt sowie Haushaltsmittel effizienter und effektiver eingesetzt werden können – und damit letztendlich, wie der Staat seine Handlungsfähigkeit verbessern kann. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2021 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel

verbindet er diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Diese und viele andere Themen wird der Bundesrechnungshof aktiv begleiten. Anspruch ist, in der Politik und in der Bundesverwaltung das Bewusstsein zu stärken, zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes im Kleinen wie im Großen beitragen zu müssen: Aus tragfähigen und nachhaltigen Finanzen erwächst staatliche und gesellschaftliche Stabilität.

Bonn, im November 2021

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kay Scheller', written in a cursive style.

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	8
 Allgemeiner Teil	
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020	12
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	15
1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	16
1.3 Haushaltsvollzug 2020	17
1.4 Haushaltsabschluss	20
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	29
1.6 Haushaltsüberschreitungen	33
1.7 Ausgabereste	36
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	41
1.9 Gewährleistungen	44
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	47
1.11 Vermögensrechnung	48
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	53
 Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
 Auswärtiges Amt	
2 Unzulängliche interne Kontrollsysteme im Auswärtigen Amt	78
 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)	
3 BMI ändert ohne triftigen Grund Vereinbarung mit einem Land – Zusatzausgabe 3 Mio. Euro	85
4 BMI nimmt Verantwortung für angemessene und dem Haushaltsrecht entsprechende Gehälter bei den politischen Stiftungen nicht ausreichend wahr	89

5	De-Mail: Elektronisches Pendant zur Briefpost kostete 6,5 Mio. Euro und wird kaum genutzt	95
6	Integrationskurse: Wartezeiten verkürzen und Auslastung verbessern	100

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

7	Unklares Rollenverständnis zwischen BMF und dem zentralen IT-Dienstleister des Bundes gefährdet Modernisierung der Haushaltsverfahren	108
8	Millionenschweren Steuer- und Beitragsbetrug durch Scheinrechnungen im Baugewerbe aufdecken und verhindern	113

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

9	Bekannte IT-Sicherheitsmängel im Bundeskartellamt bestehen nach zehn Jahren immer noch	118
---	--	-----

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

10	Milliardenförderung für die Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz: BMEL muss Nachweise über ordnungsgemäße Verwendung einfordern	124
11	BMEL verausgabte Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe ohne vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	131

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

12	Bundesagentur für Arbeit: 357 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze	138
13	Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig	145
14	BMAS duldet seit Jahrzehnten Verschlechterung des ortsnahe Serviceangebots zur Rente	152
15	Gesetzlich nicht zugelassene Tätigkeiten einer Arbeitsgemeinschaft von Sozialversicherungsträgern unverzüglich beenden	159

Bundesagentur für Arbeit

16	Bundesagentur für Arbeit muss Dienstleistungen für Jobcenter kostendeckend kalkulieren	164
----	--	-----

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

17	BMVI muss Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der Deutschen Bahn AG vermeiden	170
18	Bund bleibt untätig bei Einstieg der DB Energie GmbH in das Privatstromgeschäft	178
19	Deutsche Bahn AG hält Gewinne zurück: Hoher Millionenbetrag fehlt für den Erhalt des Schienennetzes	184
20	Laissez-Faire-Haltung des BMVI beim Ausbau von Rangierbahnhöfen – kein Gegensteuern bei Fehlentwicklungen	191
21	Keine Folgen bei unwirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln für das Schienennetz – BMVI geht Rückforderungsansprüchen nicht nach	197
22	BMVI verwendet 124 Mio. Euro zweckfremd für Straßen und Flughäfen statt Schiene: Klimaschutz bleibt auf der Strecke	203
23	Akustische Wirkung neu errichteter Lärmschutzwände ungeprüft – BMVI bleibt untätig	209

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

24	Bundeswehr muss die Verwertung von außer Dienst gestellten Schiffen und Booten beschleunigen	214
25	Bundeswehr bremst Ausbau der Elektromobilität im zivilen Dienstwagenfuhrpark	221
26	Bundeswehr verschleppt den Kauf wichtiger Geräte für die Pioniere – überflüssige Modernisierung veralteter Geräte kostet 1,7 Mio. Euro	226
27	Keine eingeschränkt einsetzbaren Lenkflugkörper für das betagte Kampfflugzeug Tornado beschaffen	230

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

- | | | |
|----|---|-----|
| 28 | 40 Jahre Umweltinnovationsprogramm – endlich messbare Ziele festlegen, Erfolgskontrolle bislang nicht möglich | 236 |
|----|---|-----|

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

- | | | |
|----|---|-----|
| 29 | BMZ vergibt 627 Mio. Euro für Entwicklungszusammenarbeit in rechtswidriger Förderpraxis | 241 |
| 30 | BMZ gründet Stiftungen: Nutzen fraglich, Kosten erheblich, Transparenz verbesserungsbedürftig | 247 |

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

- | | | |
|----|--|-----|
| 31 | Doppelförderungen beim Aufstiegs-BAföG verhindern – BMBF muss endlich Transparenz bei Arbeitgeberleistungen schaffen | 253 |
| 32 | Mangelhafte Bundesaufsicht des BMBF über das Aufstiegs-BAföG in Thüringen | 260 |

Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|----|--|-----|
| 33 | Bund muss sicherstellen, dass die Länder ihr eigenes Investitionsniveau beibehalten, wenn er ihnen Finanzhilfen gewährt | 268 |
| 34 | BMWi kann die Wirkung seiner milliardenschweren Energieeinspar-Programme nicht beurteilen | 274 |
| 35 | Hohe Mitnahmeeffekte und kaum CO ₂ -Einsparung: BMVI soll Förderung der Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs beenden | 281 |
| 36 | Steuerausfälle verhindern – Vorsteuerabzug bei Forschungseinrichtungen endlich einheitlich regeln | 288 |
| 37 | Haftungsansprüche endlich wie Steuerschulden verzinsen | 291 |
| 38 | Steuerliche Auswertung der „Panama Papers“ ohne nennenswerte Beteiligung des BMF: Steuerausfälle möglich | 295 |
| 39 | BMF ignoriert Reformbedarf: Forderungsbestand von fast einer Milliarde Euro überzahltem Kindergeld bei Familienkassen | 300 |

Vorbemerkung

Die Bemerkungen 2021 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2020 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.

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

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Für den Vollzug des Haushalts ist die Bundesregierung verantwortlich. 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. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie der Bundesregierung für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

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?
- Welche Maßnahmen 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 (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

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.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten 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 meistens auch die politische Leitung der Ministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) 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.

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 und werden nicht Teil der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

3 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 das 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 hat.

4 Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne 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, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abrufbar.

5 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 2020

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020 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 1,66 %.

Das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2020 wurde vor der Corona-Pandemie beschlossen und sah einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Es waren Einnahmen und Ausgaben von 362,0 Mrd. Euro geplant. Darin berücksichtigt war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 10,6 Mrd. Euro. Zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie beschloss der Haushaltsgesetzgeber zwei Nachtragshaushalte 2020. Die geplanten Ausgaben erhöhten sich dadurch auf 508,5 Mrd. Euro. Da auch die Steuereinnahmen nach unten korrigiert werden mussten und die geplante Entnahme aus der Rücklage gestrichen wurde, war eine Nettokreditaufnahme von 217,8 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich notwendig ([vgl. Tabelle 1.1](#)). Damit überschritt der Bund die nach der Schuldenregel zulässige Kreditobergrenze deutlich.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die in den Haushalten 2015 bis 2019 gebildete Rücklage von insgesamt 48,2 Mrd. Euro zur Finanzierung des zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden müssen. Eine deutliche Absenkung der für die Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme wäre rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich möglich gewesen. Hierauf hat der Bundesrechnungshof bereits bei den Beratungen zum zweiten Nachtrag hingewiesen.

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 443,4 Mrd. Euro um 65,1 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags ([vgl. Tabelle 1.2](#)). Der größte Anteil an den Minderausgaben (über 50 Mrd. Euro) entfiel auf Minderbedarfe bei pandemiebedingten Ausgaben (z. B. Corona-Unternehmenshilfen -24,8 Mrd. Euro). Minderausgaben von 3,1 Mrd. Euro fielen auch bei den Zinsausgaben an. Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist allerdings seit einigen Jahren durch Agio-Einnahmen geprägt. Diese Einmaleffekte überzeichnen die

finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Im Jahr 2020 erreichten sie mit 11,7 Mrd. Euro einen neuen Höchststand ([vgl. Abbildung 1.2](#)).

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 22,3 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche und andere führten zu gemeldeten Einnahmeausfällen des Bundes von 3,4 Mrd. Euro.

Der Bundeshaushalt benötigte eine Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro. Sie lag damit um 87,3 Mrd. Euro niedriger als veranschlagt. Wegen des schleppenden Mittelabflusses bei den pandemiebedingten Ausgaben dürfte aber mit „Nachholeffekten“ im Jahr 2021 zu rechnen sein. Hinzu kommt, dass sich der Finanzierungssaldo im Jahr 2020 auch ohne ein vollständiges Ausschöpfen der Kreditermächtigungen gegenüber dem Vorjahr um 144 Mrd. Euro verschlechtert hat. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine auch nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes ([vgl. Abbildung 1.1](#)).

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Jahr 2020 nur bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung im Jahr 2019 eingehalten. Mit den beiden Nachtragshaushalten des Jahres 2020 nutzte der Deutsche Bundestag zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel – also einschließlich der Finanzierungssalden der Sondervermögen – im abgelaufenen Jahr 102,8 Mrd. Euro, bei einer zulässigen Nettokreditaufnahme von 60,9 Mrd. Euro. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt ([vgl. Tabelle 1.4](#)). Ab dem Jahr 2023 ergibt sich daraus eine Tilgungsverpflichtung von insgesamt 41,9 Mrd. Euro. Diese belastet den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2023 über 20 Jahre mit 2,1 Mrd. Euro jährlich.

Über- und außerplanmäßig wurden Ausgaben von 862,7 Mio. Euro geleistet. Sie lagen damit unter dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber um 18,2 Mio. Euro über dem Vorjahreswert ([vgl. Abbildung 1.4](#)). Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 7,2 Mio. Euro ([vgl. Abbildung 1.5](#)).

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 standen übertragbare Mittel von 67,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Der schon hohe Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 bereitstand, hat sich damit verdreifacht ([vgl. Abbildung 1.6](#)). Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,2 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 44,2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an. Bei den übertragbaren flexibilisierten Mitteln setzte sich damit der kontinuierliche und dynamische Anstieg der vergangenen Jahre fort ([vgl. Abbildung 1.7](#)). Der starke Anstieg im nicht flexibilisierten Bereich ist vor allem auf nicht abgeflossene Mittel bei den pandemiebedingten Ausgaben zurückzuführen. Auch Mittel für „Zukunftsinvestitionen“, wie Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung, flossen erneut in

größeren Umfang nicht ab ([vgl. Tabelle 1.6](#)). Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen.

Aus den in das Haushaltsjahr 2020 übertragbaren Ausgaben von 22,0 Mrd. Euro bildeten die Ressorts Ausgabereste von 17,9 Mrd. Euro. Über 81 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2020 waren Verpflichtungsermächtigungen von 208,1 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 139,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 67 % und lag damit um 23 Prozentpunkte über dem niedrigen Niveau des Vorjahres. Dies zeugt von einer verbesserten Etatreife, führt aber zu entsprechenden Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren ([vgl. Abbildung 1.8](#)). Gleichzeitig lag der absolute Betrag der nicht ausgenutzten Verpflichtungsermächtigungen aufgrund des umfangreichen Ermächtigungsrahmens leicht über dem Niveau des Vorjahres. Der Bundeshaushalt 2020 erscheint daher auch an dieser Stelle überdimensioniert.

Aus den bis zum Jahresende 2020 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 270,1 Mrd. Euro zu leisten ([vgl. Abbildungen 1.9 und 1.10](#)). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise 1 865,7 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2020 Gewährleistungen von 667,6 Mrd. Euro übernommen ([vgl. Tabelle 1.7](#)).

Der Gesamtbestand an nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. Euro an. Er erreichte zum Jahresende 2020 mit 3,5 Mrd. Euro einen neuen Höchststand ([vgl. Abbildung 1.11](#)). Die Mittel verteilen sich auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden – wie im Vorjahr – die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Ende des Jahres 2020 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 572,3 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.8](#)). In der Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen weiterhin nicht oder nicht wertmäßig erfasst. Das liegt u. a. daran, dass die Rechnungslegungsvorschriften die mittelbare Bundesverwaltung, und damit z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, bisher nicht einbeziehen. Dies schränkt die Aussagekraft der Vermögensrechnung nach wie vor ein.

Die Schulden des Bundes (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 2 433,4 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 385,4 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesministerium der Finanzen in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er hält u. a.

an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

An die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof die Voraussetzungen dafür oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Einheit, Klarheit, Wahrheit und Fälligkeit moniert. Zudem hat er bemängelt, dass die Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds entgegen ursprünglicher Absichtserklärungen und trotz guter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den letzten Jahren nicht zügig getilgt wurden ([vgl. Abbildungen 1.3 und 1.12](#)).

Hauptgrund für die Errichtung einiger Sondervermögen war, nicht etatreife Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne zu ziehen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen oder fließen erst Jahre später. Dies gilt insbesondere für den Energie- und Klimafonds, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Auch im Haushaltsjahr 2020 blieben deren Ausgaben für Fördermaßnahmen teilweise erheblich hinter den Sollbeträgen zurück.

Das grundlegende Problem dieser sogenannten unechten Sondervermögen zeigte sich besonders stark beim Energie- und Klimafonds. Dieser erhielt im Jahr 2020 weitere Zuweisungen von 27,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt, obwohl er nur 5,0 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen ausgab und über eine Rücklage von 6,2 Mrd. Euro verfügte ([vgl. Tabelle 1.16](#)). Auch aufgrund dessen fiel die Nettokreditaufnahme des Bundes deutlich höher aus als erforderlich. Der Bundesrechnungshof unterstreicht daher erneut seine Auffassung, dass die Ausgabeermächtigungen dieser unechten Sondervermögen in den Kernhaushalt des Bundes gehören.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2019

Für das Haushaltsjahr 2019 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2019 und die Vermögensrechnung 2019. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2021 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/235 vom 23. Juni 2021 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/21479, Bundesrat: Plenarprotokoll 1005 vom 28. Mai 2021 i. V. m. Bundesratsdrucksache 400/20.

² Bundestagsdrucksachen 19/25350 und 19/28690.

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments zur Wahrnehmung seines Budgetrechts.

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht, nicht vollständig oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das Immobilienvermögen, das Verkehrsinfrastrukturvermögen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nummer 1.11).

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2020 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 1 930 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,66 % 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.³

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- zu hohe Auszahlungen.

³ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,09 und 2,23 %. 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 1,09 und 2,23 %) liegt.

Die Fehlerquote des Jahres 2020 ist allerdings nicht uneingeschränkt mit der Fehlerquote der Vorjahre zu vergleichen. Im April 2020⁴ 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 spätest möglichen rechtlich zulässigen Zeitpunkt veranlasst werden dürfen. Auch die Einbeziehung von Überlegungen zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahlungsempfänger sei bei Festlegung von Auszahlungsterminen legitim und nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hat seinen Prüfmaßstab an diesen Hinweis angepasst.

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.

1.3 Haushaltsvollzug 2020

Das vor der Corona-Pandemie verabschiedete Haushaltsgesetz 2020 vom 21. Dezember 2019 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 362,0 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 10,6 Mrd. Euro geplant.

Für die Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie beschloss der Haushaltsgesetzgeber zwei Nachtragshaushalte (vgl. Tabelle 1.1). Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu meistern, wurde mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 das Ausgabevolumen um 122,5 Mrd. Euro erhöht. Wesentliche Mehrausgaben wurden in folgenden Bereichen veranschlagt:

- Globale Mehrausgabe im Einzelplan 60 zur unmittelbaren Pandemiebekämpfung (55,0 Mrd. Euro),
- Unterstützung Kleinunternehmer und Solo-Selbstständige (50,0 Mrd. Euro),
- Mittelaufstockung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (7,5 Mrd. Euro),
- Zahlungen aufgrund von Gewährleistungen und Garantien (5,9 Mrd. Euro) und
- Schutzausrüstung, Impfstoffentwicklung etc. (3,3 Mrd. Euro).

Aufgrund des erwarteten Rückgangs des Bruttoinlandsproduktes (BIP), wurden die Ansätze bei den Steuereinnahmen um 33,5 Mrd. Euro gegenüber dem ursprünglichen Haushalts-soll 2020 gesenkt. Die dadurch notwendige Nettokreditaufnahme stieg von Null auf

⁴ Vgl. E-Mail des BMF vom 8. April 2020 mit Hinweisen zum § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO sowie zum § 56 Absatz 1 BHO und zur Liquiditätsplanung des Bundes.

156,0 Mrd. Euro. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde zudem die Zweckbestimmung der Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ aufgehoben. An dem vorgesehenen Entnahmebetrag änderte sich zunächst nichts (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1

Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2020^a

	Ursprüngliches Soll 2020	Soll erster Nachtrag 2020	Soll zweiter Nachtrag 2020	Abweichung ggü. ursprünglichem Soll
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Ausgaben	362,0	484,5	508,5	146,5
Personalausgaben	35,4	35,4	35,4	0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	34,7	34,9	35,8	1,1
Zinsausgaben	12,6	12,6	9,7	-2,9
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	241,3	302,7	358,8	117,5
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-4,9	50,1	-2,3	2,6
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	0
Investitionsausgaben	42,9	48,8	71,3	28,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	361,7	328,2	290,4	-71,3
Steuereinnahmen	325,0	291,5	264,4	-60,6
Sonstige Einnahmen	26,1	26,1	26,0	-0,1
Entnahme aus Rücklage	10,6	10,6	0	-10,6
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,3	0
Nettokreditaufnahme	0	156,0	217,8	217,8
Nachrichtlich:				
nach Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme ^d	12,5	62,1	79,9	

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung sowie Corona-Soforthilfen und Corona-Überbrückungshilfen, Corona-Hilfen im Gesundheitsbereich und eine erhöhte Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF).

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Bundeshaushalt einschließlich der Finanzierungssalden der für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (vgl. Tabelle 1.4).

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2020, erster und zweiter Nachtragshaushalt 2020.

[zurück ↑](#)

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

Um das am 3. Juni 2020 beschlossene Konjunkturprogramm umzusetzen, brachte die Bundesregierung einen zweiten Nachtragshaushalt ein. Durch eine hohe Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) sowie eine Vielzahl weiterer Ansatzänderungen stieg das Ausgabevolumen gegenüber dem ersten Nachtrag noch einmal um 24,0 Mrd. Euro an. Gleichzeitig mussten die Steuereinnahmen – vor allem aufgrund der temporär ermäßigten Umsatzsteuer – um 27,1 Mrd. Euro nach unten angepasst werden. Die zum Haushaltsausgleich benötigte Nettokreditaufnahme stieg auf 217,8 Mrd. Euro.

Zusammen mit einem positiven Finanzierungssaldo der zu berücksichtigenden Sondervermögen von 19,1 Mrd. Euro überschreitet die Nettokreditaufnahme nun die nach der Schuldenregel zulässige Obergrenze um 118,7 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.4.4).

Der Deutsche Bundestag machte bei beiden Nachtragshaushalten von der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Die zusätzliche Nettokreditaufnahme im Haushaltssoll 2020 fiel auch deswegen so hoch aus, da die Bundesregierung die zum Jahresende 2019 auf 48,2 Mrd. Euro angewachsene Rücklage für künftige Bundeshaushalte „auf Vorrat“ halten wollte. Der im bisherigen Haushalt 2020 veranschlagte Entnahmebetrag von 10,6 Mrd. Euro wurde zu diesem Zweck mit dem zweiten Nachtragshaushalt gestrichen und durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme ersetzt. Zudem wurde entgegen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes⁵ eine Reihe von Ausgabeermächtigungen überveranschlagt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Rücklage vollständig zur Finanzierung des zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden sollen. Eine deutliche Absenkung der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 217,8 Mrd. Euro wäre rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich möglich gewesen. Die nochmalige Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

⁵ Vgl. Öffentliche Anhörung am 29. Juni 2020, Protokoll 19/67 nebst schriftlicher Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 25. Juni, Haushaltsausschussdrucksache 5961.

Bei einem vollständigen Einsatz der Rücklage hätte der Anstieg der Nettokreditaufnahme gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt nur noch 13,6 Mrd. Euro betragen. Die Ausgabeermächtigung für die Zuweisung an das Sondervermögen EKF war mit 26,5 Mrd. Euro im zweiten Nachtragshaushalt erheblich überveranschlagt. Dies führte beim EKF zu einer Rücklage am Jahresende 2020 von 31,5 Mrd. Euro (Soll: 26,6 Mrd. Euro). Eine Anpassung der Nettokreditaufnahme an den Ausgabebedarf wäre also auch ein Beitrag zur haushaltsrechtlich gebotenen Beachtung der Grundsätze der Jährlichkeit, der Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit gewesen.

Die bereits in den beiden Nachtragshaushalten 2020 verwendete Aussetzungsklausel der Schuldenregel wurde für den Bundeshaushalt 2021 erneut in Anspruch genommen. Nach einem Nachtragshaushalt liegt die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme mit 257,8 Mrd. Euro⁶ um 216,4 Mrd. Euro über der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 41,4 Mrd. Euro. Eine Auflösung der Rücklage ist immer noch nicht vorgesehen. Dies hält der Bundesrechnungshof für haushaltsrechtlich fragwürdig. Wie bereits im zweiten Nachtragshaushalt 2020 fehlt es am Bemühen, die Nettokreditaufnahme auf das erforderliche Maß zu begrenzen.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2020 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro ab. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 443,4 Mrd. Euro um 65,1 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags (vgl. Tabelle 1.2).

⁶ Die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme setzt sich zusammen aus der Nettokreditaufnahme des Bundes von 240,2 Mrd. Euro zuzüglich der negativen Finanzierungssalden der zu berücksichtigenden Sondervermögen von 17,6 Mrd. Euro.

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2020: Vergleich mit Soll und Vorjahr^a

	Ist 2020	Soll 2020 ^d	Abweichung Soll/Ist 2020	Ist 2019	Abweichung Ist 2020/2019
	<i>in Mrd. Euro</i>				
Ausgaben	443,4	508,5	-65,1	357,1	86,3
Personalausgaben	35,4	35,4	-0,0	34,2	1,2
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	33,9	35,8	-1,8	30,7	3,3
Zinsausgaben	6,4	9,6	-3,1	11,9	-5,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	315,7	358,8	-43,1	228,4	87,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	1,6	-2,3	4,0	0,4	1,2
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	13,5	-13,5
Investitionsausgaben	50,3	71,3	-20,9	38,1	12,3
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	312,7	290,4	22,3	356,9	-44,2
Steuereinnahmen	283,3	264,4	18,8	329,0	-45,7
Sonstige Einnahmen	29,5	26,0	3,5	27,9	1,6
Entnahme aus Rücklage	0	0	0	0	0
Münzeinnahmen	0,2	0,3	-0,1	0,2	0,0
Nettokreditaufnahme	130,5	217,8	-87,3	0	130,5
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	-130,7	-218,1	87,4	13,3	-144,0

Erläuterungen:

^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 Soll zweiter Nachtrag 2020.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020.

zurück ↑

Im Ergebnis der Ausgaben und Einnahmen sind weder Zuführungen an, noch Entnahmen aus Rücklagen enthalten. Der Finanzierungssaldo lag bei -130,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2020^a

– in Euro –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	312 723 709 652,80
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	443 431 974 051,50
Finanzierungssaldo	-130 708 264 398,70
Münzeinnahmen	248 042 460,86
Vorläufige Einnahme Verwahrung ^b	-4 261 250,99
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	130 464 483 188,83
Deckung Finanzierungssaldo	130 708 264 398,70

Erläuterungen:

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

^b Noch nicht zugeordnete Steuereinnahmen auf dem Verwahrkonto.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

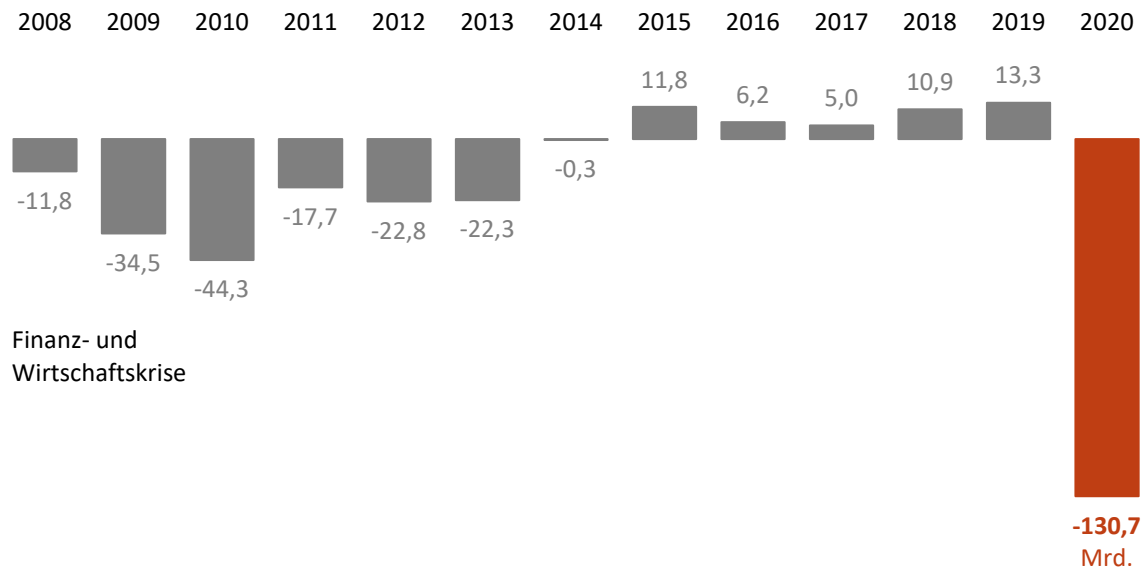
Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um 144 Mrd. Euro verschlechtert. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 und die sich anschließende Staatsschuldenkrise hatten keine nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes (vgl. Abbildung 1.1).

Gleichzeitig dürften sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechtert haben. Bei den Zinsausgaben sind keine wesentlichen Entlastungen mehr zu erwarten. Und ob sich bei den Steuereinnahmen die dynamischen Zuwächse der Jahre 2012 bis 2019 wiederholen lassen, erscheint zumindest fraglich.

Abbildung 1.1

Dramatische Verschlechterung des Finanzierungssaldos im Jahr 2020

Der negative Finanzierungssaldo lag im Jahr 2020 bei 130,7 Mrd. Euro. Gegenüber dem Jahr 2019 hat er sich um 144 Mrd. Euro verschlechtert. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine auch nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2020.

[zurück ↑](#)

1.4.2 Ausgaben

Der größte Anteil an den Minderausgaben gegenüber dem Soll des zweiten Nachtrags entfällt auf die Minderbedarfe bei den Corona-Soforthilfen und den Corona-Überbrückungshilfen. Diese blieben in der Summe um 24,8 Mrd. Euro (41,8 %) unter dem Soll. Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

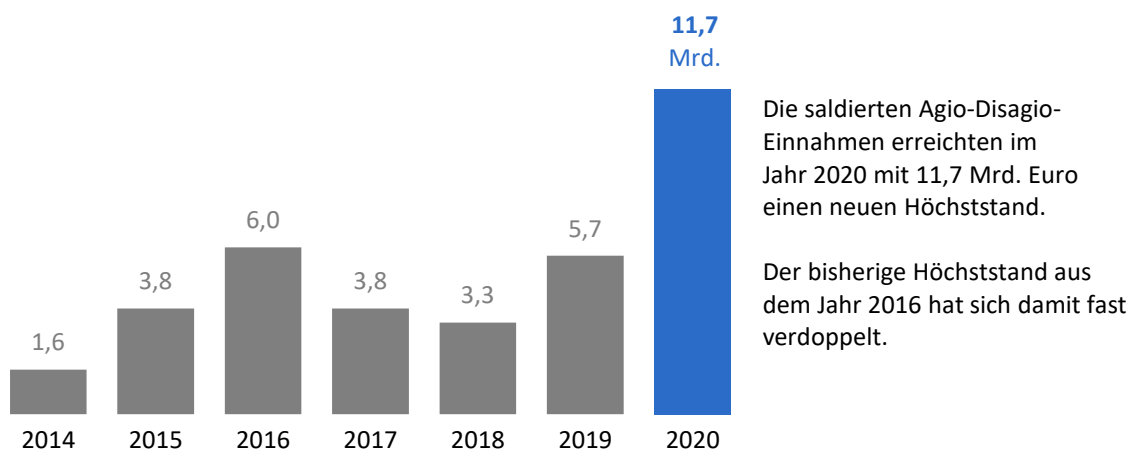
- Gewährleistungen (-6,5 Mrd. Euro) aufgrund einer deutlich niedrigeren Inanspruchnahme als geplant,
- Grundsicherung Arbeitslosengeld II (-5,7 Mrd. Euro), da der tatsächliche Mehrbedarf geringer ausfiel,
- Ausgaben für Bundesschienenwege (-5,3 Mrd. Euro), da die Mittel zur Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG (DB AG) nicht abflossen, sowie
- Ausgaben im Gesundheitsbereich (-5,0 Mrd. Euro), da pandemiebedingt veranschlagte Ausgaben nicht ausgeschöpft wurden.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist allerdings seit einigen Jahren durch Agio-Einnahmen geprägt⁷. Im Jahr 2020 erreichten sie mit 11,7 Mrd. Euro einen neuen Höchststand (vgl. Abbildung 1.2). Diese Einmaleffekte überzeichnen die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Ohne Berücksichtigung der saldierten Agio-Disagio-Einnahmen wären die Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Mrd. Euro gestiegen.

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen im Jahr 2020 auf neuem Höchststand

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Sie werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen. Dies überzeichnet das Zinsergebnis im Entstehungsjahr der Agien.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2020, saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

[zurück ↑](#)

Insgesamt beliefen sich die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen in den letzten sieben Jahren auf 36,0 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2021 sind Agio-Einnahmen von 4,5 Mrd. Euro geplant.

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

⁷ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Insofern dürften auch in künftigen Haushaltsjahren hohe Agien zu erwarten sein, solange der Finanzierungsbedarf hoch bleibt und sich das Zinsumfeld nicht grundlegend ändert.

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen, kann der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.⁸

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes⁹ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern, sollte es diese Auswirkungen jedoch auch in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – erläutern.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 22,3 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtrag veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 18,8 Mrd. Euro, die sonstigen Einnahmen lagen 3,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt.

Gegenüber dem Vorjahr sanken die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 44,2 Mrd. Euro bzw. 12,4 % (vgl. Tabelle 1.2). Dies ist vor allem auf Rückgänge bei fast allen Steuerarten zurückzuführen. Absolut die größten Rückgänge waren bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer (-17,0 Mrd. Euro), der Einfuhrumsatzsteuer (-7,6 Mrd. Euro), und der Lohnsteuer (-4,2 Mrd. Euro) zu verzeichnen.

1.4.4 Schuldenregel

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 BIP erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

⁹ Vgl. zuletzt Nummer 1.5.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2020.

- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regelobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2020 mit 11,7 Mrd. Euro. 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 12,5 Mrd. Euro.

Für den Bundeshaushalt 2020 war ursprünglich keine Nettokreditaufnahme geplant. Bei den Sondervermögen waren insgesamt negative Finanzierungssalden von 5,9 Mrd. Euro vorgesehen. Damit wurde die Kreditobergrenze der Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2020 eingehalten. Dies änderte sich mit den finanziellen Belastungen infolge der Corona-Pandemie im Verlauf des Jahres 2020 grundlegend.

Mit dem ersten und zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2020 wurde die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts auf insgesamt 217,8 Mrd. Euro ausgeweitet (vgl. Tabelle 1.4). Für die zu berücksichtigenden Sondervermögen wurden positive Finanzierungssalden von insgesamt 19,1 Mrd. Euro erwartet. Damit überstieg die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme von 198,7 Mrd. Euro den zulässigen Betrag von 79,9 Mrd. Euro um 118,7 Mrd. Euro.¹⁰ Der Deutsche Bundestag nutzte zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehene Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

¹⁰ Vgl. Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020, BGBl. I, Nummer 35, S. 1669.

Tabelle 1.4

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2020^a

		Ursprüngliches Soll 2020	Soll erster Nachtrag 2020	Soll zweiter Nachtrag 2020	Ist 2020
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35			
		<i>in Mrd. Euro</i>			
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 344,4			
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2020 (Zeile 1 * Zeile 2)	11,7			
4	Konjunkturkomponente	-0,5	-50,1	-53,6	-42,6
5	Saldo der finanziellen Transaktionen	-0,3	-0,3	-14,6	-6,6
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5)	12,5	62,1	79,9	60,9
7	Für Schuldenregel relevante NKA	5,9	161,9	198,7	102,8
	davon:				
	• NKA Bund	0	156,0	217,8	130,5
	Finanzierungssalden der Sondervermögen:				
	• EKF	-3,8	-3,8	20,4	25,3
	• Aufbauhilfefonds	-0,5	-0,7	-0,7	-0,4
	• Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFF)	-1,6	-1,3	-1,3	-1,0
	• „Digitale Infrastruktur“	-1,0	-1,0	-1,0	1,3
	• Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder	1,0	1,0	1,8	2,5
8	Strukturelle NKA (Zeile 7 + Zeile 4 + Zeile 5)	5,1	111,5	130,5	53,6
9	Überschreitung der zulässigen NKA (Zeile 8 – Zeile 3 oder Zeile 7 – Zeile 6)	0	99,8	118,7	41,9
10	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 6 – Zeile 7 + Zeile 9)				0
11	Gesamtsaldo Kontrollkonto				52,0
	<u>nachrichtlich:</u>				
	(Vorjahr)				(52,0)

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2020 sowie BMF-Monatsbericht September 2021, S. 37 ff.

zurück ↑

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Wird 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 Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ist für das Jahr 2020 daher null und der Saldo verbleibt damit auf dem Niveau des Jahres 2019.

Da die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2020 besser verlief, als mit dem zweiten Nachtragshaushalt angenommen, ergab sich aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 60,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4). Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr 102,8 Mrd. Euro.¹¹ Die Kreditobergrenze der Schuldenregel wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt. Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (60,9 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (102,8 Mrd. Euro) ergibt sich eine Tilgungsverpflichtung von 41,9 Mrd. Euro. Der vom Deutschen Bundestag gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 Grundgesetz beschlossene Tilgungsplan sieht vor, diesen Betrag ab dem Bundeshaushalt 2023 über zwanzig Jahre, also bis zum Jahr 2042, jährlich linear um 5 % zurückzuführen. Der Tilgungsbetrag beträgt somit 2,1 Mrd. Euro jährlich.

Im Bundeshaushalt 2021¹² ist eine Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme um 216,4 Mrd. Euro geplant. Die sich nach Haushaltsabschluss des Jahres 2021 ergebenden jährlichen Tilgungsverpflichtungen sind ab dem Jahr 2026 zusätzlich zu denen aus dem Haushaltsjahr 2020 (2 Mrd. Euro) zu leisten.¹³ Die Kreditrückzahlungen können allerdings nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen Lage stattfinden. D. h., dass sich bei ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen der Tilgungszeitraum verlängert. Zudem bleibt abzuwarten, ob in den Folgejahren die Kreditobergrenze der Schuldenregel wieder eingehalten werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, steigen die Tilgungsbeträge und die Tilgungszeiträume weiter an.

¹¹ Während der Bundeshaushalt eine Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro verzeichnete, wiesen die für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (EKF, Aufbauhilfefonds, KInvFF sowie Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder“) insgesamt positive Finanzierungssalden von 27,7 Mrd. Euro aus.

¹² Einschließlich Nachtragshaushalt.

¹³ Der tatsächliche Rückführungsbetrag für das Jahr 2021 wird endgültig zum 1. September 2022 berechnet.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

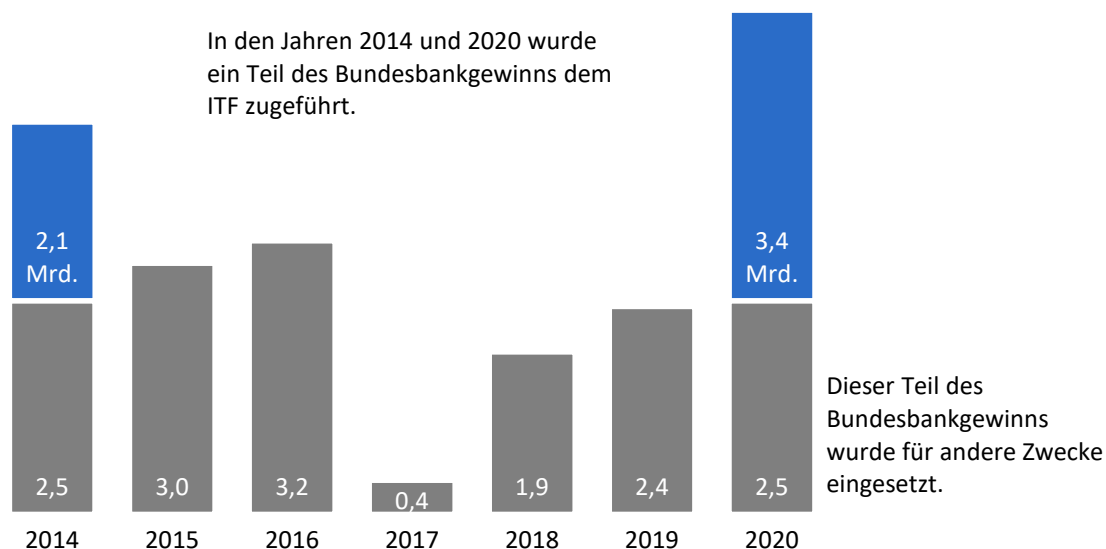
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Reingewinn an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage nach § 27 Bundesbankgesetz zuzuführen ist. Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, sollte im Haushaltsjahr 2020 an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollten dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.¹⁴ Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2019 erzielte und im Jahr 2020 abgeführte – Gewinn 5,9 Mrd. Euro. Hiervon wurden 3,4 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF verwendet (vgl. Abbildung 1.3).

Abbildung 1.3

Bundesbankgewinn erstmals seit dem Jahr 2014 wieder für Zuführungen an den ITF verwendet

Der Bundesbankgewinn wurde in den Jahren 2015 bis 2019 nicht zur Schuldentilgung des ITF eingesetzt. Erst im Jahr 2020 wurde wieder ein Teil des Gewinns – 3,4 Mrd. Euro – dem ITF zugeführt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2020.

[zurück ↑](#)

¹⁴ § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

Seit dem Jahr 2014 hat die Bundesbank Gewinne von insgesamt 21,4 Mrd. Euro an den Bund abgeführt. Davon wurden 5,5 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF genutzt, während 15,9 Mrd. Euro trotz guter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für andere Ausgaben-zwecke verwendet wurden. Diese waren:

- Zuführungen an den Bundeshaushalt zur allgemeinen Ausgabenfinanzierung von insgesamt 12,2 Mrd. Euro,
- eine Zuweisung an den KInvFF von 3,0 Mrd. Euro im Jahr 2015 und
- eine Zuweisung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2016.

Der ITF hat derzeit noch Schulden von 16,0 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.12.1). Wenn der Bundesbankgewinn seit dem Jahr 2014 vollständig zur Schuldentilgung des ITF genutzt worden wäre, könnte der ITF im Einklang mit den ursprünglichen politischen Absichtserklärungen mittlerweile fast vollständig getilgt sein.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁵ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

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

auf Kapitelebene darzustellen.

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

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2020 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 3,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.5).

¹⁵ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

Tabelle 1.5

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro</i>			
01	BPr und BPrA	0	0	0	0
02	BT	6,3	849,2	0	855,5
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	6,6	1,9	8,6
05	AA	0	432,5	358,3	790,8
06	BMI	208,5	2 760,4	5 763,8	8 732,8
07	BMJV	0	139 024,3	2 700,5	141 724,8
08	BMF	573,1	21 336,8	1 543,5	23 453,3
09	BMWi	0	765,5	81,1	846,6
10	BMEL	7,4	677,1	84,6	769,1
11	BMAS	142,2	365 159,8	5 318,0	370 620,0
12	BMVI	20,8	677,6	3 980,7	4 679,2
14	BMVg	0	492,8	156,5	649,4
15	BMG	0	144,7	0,0	144,7
16	BMU	0	30,6	11,7	42,4
17	BMFSFJ	42,5	3 253,0	199,2	3 494,7
19	BVerfG	0	0,6	0	0,6
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
23	BMZ	21 481,9	0	366,0	21 847,9
30	BMBF	207 854,2	10 968,3	122 710,9	341 533,4
32	Bundeschuld	0	24 701,8	188 644,7	213 346,5
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^d	524 976,6	1 768 323,0	1 929,8	2 295 229,4
	Gesamt	755 313,5	2 339 604,7	333 851,3	3 428 769,6

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.^d 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 2020 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle entfällt mit 2,3 Mrd. Euro auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, d. h. diese Ansprüche werden zurzeit nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Verfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2020 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung, insbesondere die Steuern (2,3 Mrd. Euro), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (0,4 Mrd. Euro), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (0,3 Mrd. Euro) und die Bundesschuld im Bereich der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen auf die Bedeutung eines konsequenten Forderungsmanagements hingewiesen. Das BMF hat das Thema in seiner Spending Review (Zyklus 2018/2019) aufgegriffen, mit einigen ausgewählten Ressorts erörtert und gemeinsam mit diesen Empfehlungen formuliert. Die Obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2020 enthielt ursprünglich keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch auf eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr konnte das BMF nicht zurückgreifen. Über die beiden Nachtragshaushalte wurden Kreditermächtigungen von 217,8 Mrd. Euro veranschlagt. Letztlich lag die Nettokreditaufnahme im Ist bei 130,5 Mrd. Euro. Damit steht für den Haushalt 2021 eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2020 von 87,3 Mrd. Euro¹⁶ zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2020¹⁷ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

¹⁶ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

¹⁷ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2020.

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 19,8 Mrd. Euro bis Ende 2020 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2020 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Die Finanzagentur und das BMF berichten dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.¹⁸

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁹ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte 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 (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2020).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2020 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 811,5 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 51,2 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Der gesamte Betrag von 862,7 Mio. Euro entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt zwar unter dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber geringfügig über dem Vorjahresergebnis von 844,4 Mio. Euro.

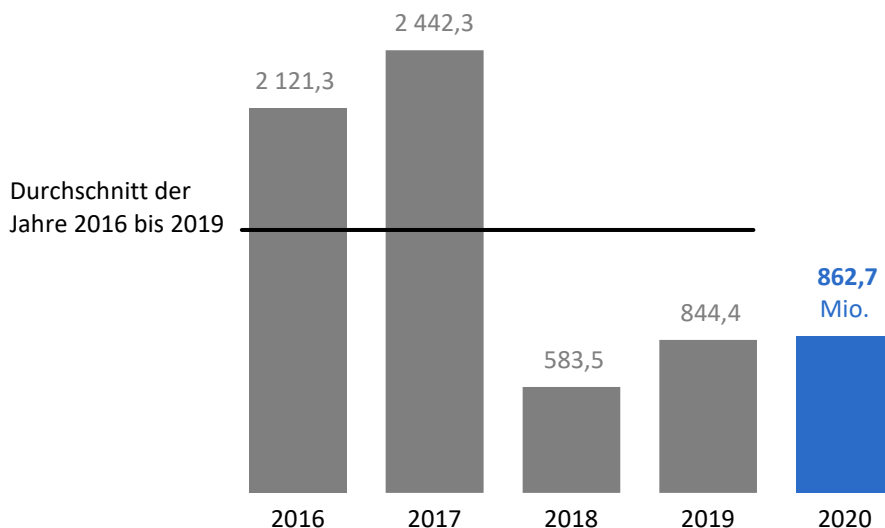
¹⁸ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹⁹ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.4

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2020 unter dem Durchschnitt der letzten Jahre

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 862,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020 unter dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber leicht über dem Vorjahresergebnis.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sowie beim BMBF an:

- 377 Mio. Euro für die Beschaffung des Waffensystems Eurofighter und
- 181 Mio. Euro für die Beschaffung des NATO-Hubschraubers 90;
- 100 Mio. Euro für hochschulbezogene zentrale Maßnahmen studentischer Verbände und anderer Organisationen (Überbrückungshilfe für Studierende zur Bewältigung pandemiebedingter akuter und unmittelbarer Notlagen).

Die höchste außerplanmäßige Ausgabe veranlasste das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI):

- 26 Mio. Euro als Zuschuss für laufende Zwecke an Flughafengesellschaften (Kapitalbedarf Flughafen Berlin Brandenburg GmbH aufgrund der Corona-Epidemie zur Aufrechterhaltung des operativen Geschäfts).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge²⁰ 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 2020 in allen Fällen nach.

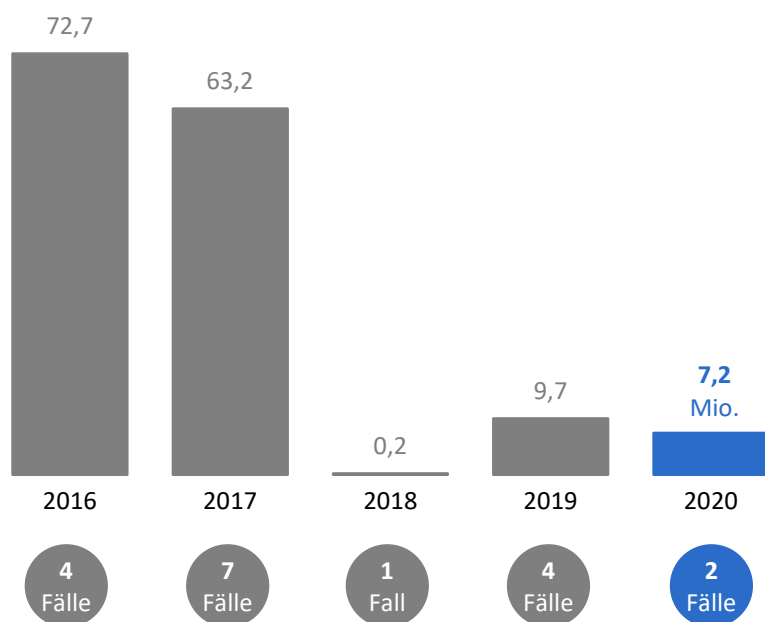
1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In zwei Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.5). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 7,2 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es vier Fälle mit Ausgaben von 9,7 Mio. Euro.

Abbildung 1.5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2020 in zwei Fällen ohne Einwilligung des BMF

In zwei Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF. Dies betraf Ausgaben von insgesamt 7,2 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

²⁰ 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 2020).

Das BMF erklärte in einem Fall, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte:

- 0,4 Mio. Euro für Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT) beim Deutschen Archäologischen Institut im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes.

1.7 Ausgabereste

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

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

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 Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2020) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2019) geben.

Am Ende des Haushaltsjahres 2019 waren Mittel von 22,0 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2020 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 17,9 Mrd. Euro. Dieser Betrag lag um 3 Mrd. Euro über dem des Vorjahres. Auch prozentual bildeten die Ressorts mehr Ausgabereste als in den Vorjahren.

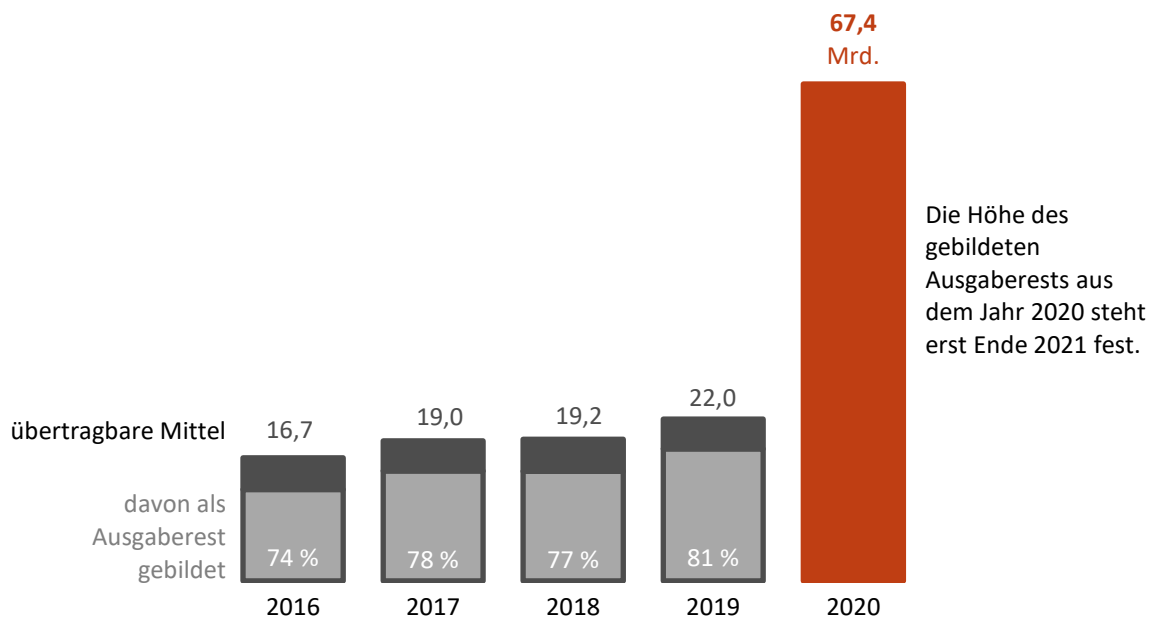
1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2020

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 betrugen die übertragbaren Mittel 67,4 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2021 zur Verfügung. Er liegt um 45,4 Mrd. Euro über dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 bereitstand, und hat sich damit mehr als verdreifacht (vgl. Abbildung 1.6). Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,2 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 44,2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

Abbildung 1.6

Übertragbare Mittel steigen gegenüber dem Vorjahr explosionsartig an

Die übertragbaren Mittel stiegen im Jahr 2020 um 45,4 Mrd. Euro und verdreifachten sich damit gegenüber dem Jahr 2019. Dies ist vor allem auf pandemiebedingt veranschlagte Ausgaben zurückzuführen. Auch Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ flossen erneut in größerem Umfang nicht ab.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Die in das Jahr 2021 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.6.

Die Tabelle verdeutlicht zum einen, dass die Zuwächse bei den übertragbaren Mitteln im Wesentlichen auf die pandemiebedingt veranschlagten Ausgaben zurückzuführen sind. Allein die übertragbaren Mittel bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen von 20,9 Mrd. Euro sind höher als alle nicht flexibilisierten übertragbaren Mittel des Vorjahres.

Zum anderen zeigt die Tabelle aber auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – wie im Vorjahr 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 KInvFF und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.6

In das Jahr 2021 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2020	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel
	<i>in Mio. Euro</i>	
Kap. 6002 Tit. 683 02	Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen	20 876
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	7 502
Kap. 1202 Tit. 831 01	Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG	6 000
Kap. 1503 Tit. 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	2 982
Kap. 1101 Tit. 856 22	Überjähriges Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit	2 387
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 565
Kap. 0604 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	1 012
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	931
Kap. 6002 Tgr. 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	907
Kap. 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	876
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	840
Kap. 0810 Tgr. 04	IT-Konsolidierung Bund	790
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	769
Kap. 3205	Verzinsung	762
Kap. 1210 Tgr. 08	Maßnahmen zur Reduzierung der durch Dieselfahrzeuge verursachten Stickoxid-Emissionen im Zusammenhang mit dem „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“	677
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	625
Kap. 1603	Zwischenlagerung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	562
Kap. 1106	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonstige internationale Angelegenheiten	559
Gesamt		50 622

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

[zurück ↑](#)

Der Haushaltsausschuss hat auf den Anstieg der übertragbaren Mittel bereits bei der Beschlussfassung zum Bundeshaushalt 2021 reagiert und einen ressortübergreifenden Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten gefasst. Darin hat er die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und hierbei die folgenden Vorgaben umzusetzen:

- Die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten ist auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen. Dies gilt erstmals

im Haushaltsjahr 2021 für die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020.

- Die aus dem Haushalt 2020 gebildeten nicht-flexibilisierten Ausgabereste sind – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des Jahres 2021 in Abgang zu stellen. In den Folgejahren ist in gleicher Weise für die jeweils aus dem Vorjahr gebildeten Ausgabereste im nicht-flexibilisierten Bereich zu verfahren.

Diese Vorgaben sind durch geeignete Maßnahmen der Ressorts innerhalb des jeweiligen Verfügungsrahmens des Einzelplans bereits ab der Bildung von Ausgaberesten im Haushalt 2021 sicherzustellen.²¹

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten außerhalb des flexibilisierten Bereichs ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweiligen Einzelplans sichergestellt ist. Für den Bereich bestimmter Verkehrsinvestitionen ist eine Ausnahme zugelassen. So dürfen z. B. bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Ausgabereste von 840 Mio. Euro) und bei der Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG (Ausgabereste von 6 Mrd. Euro) die Ausgabereste durch Einsparung in allen Einzelplänen in Anspruch genommen werden.²² Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabereste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.2 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 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 in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den 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.

Von den in das Haushaltsjahr 2020 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 4,87 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 4,73 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 97 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

²¹ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2021 des BMF, Nummer 3.2.

²² Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2020 des BMF, Nummer 3.5.6.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.²³ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

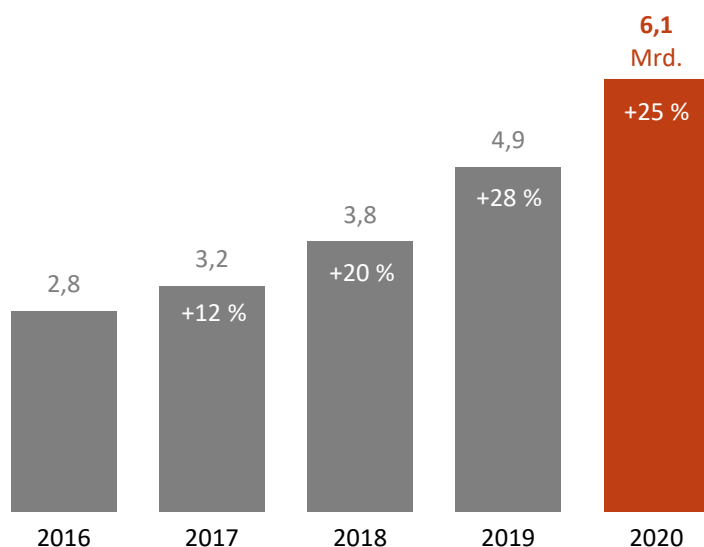
- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren Ausgaben sind 6,1 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 1,2 Mrd. Euro oder 25 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.7.

Abbildung 1.7

Kontinuierlicher und dynamischer Anstieg bei den übertragbaren flexibilisierten Mitteln

Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren Mitteln sind 6,1 Mrd. Euro flexibilisiert. Die flexibilisierten übertragbaren Mittel stiegen um 25 % gegenüber dem Vorjahr. Die Entwicklung der letzten Jahre setzt sich damit fort.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

²³ 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.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

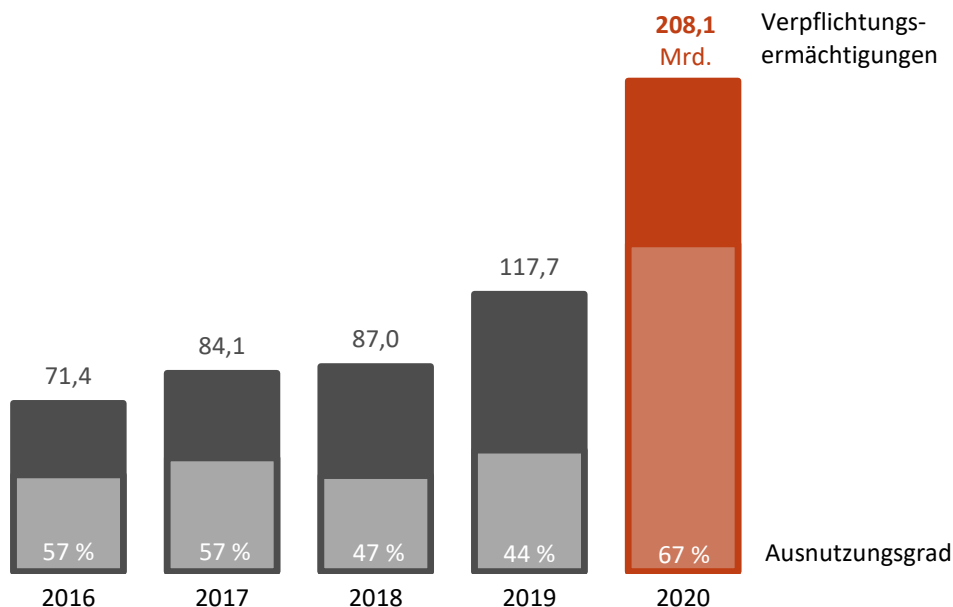
1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Bereits im ursprünglichen Haushaltsplan 2020 waren Verpflichtungsermächtigungen von 168,2 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 50,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Allein im Bereich der Schienenwege (Kapitel 1202) war ein Anstieg von 50 Mrd. Euro geplant. Mit den beiden Nachtragshaushalten wurden die Verpflichtungsermächtigungen weiter ausgeweitet. Dies betraf vor allem pandemiebedingte Haushaltstitel im Einzelplan 60 (+21,7 Mrd. Euro). Insgesamt standen für das Haushaltsjahr 2020 Verpflichtungsermächtigungen von 208,1 Mrd. Euro zur Verfügung.²⁴ Das sind fast doppelt so viele wie im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.8).

Abbildung 1.8

Fast doppelt so hohe Verpflichtungsermächtigungen wie im Vorjahr

Die Verpflichtungsermächtigungen haben sich im Jahr 2020 mit 208,1 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr nahezu verdoppelt. Der Ausnutzungsgrad betrug 67 % und lag damit um 23 % höher als im Vorjahr. Dies zeugt von einer verbesserten Etatreife, führt aber zu entsprechenden Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

²⁴ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 139,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad der Ermächtigungen betrug 67 % und lag damit um 23 Prozentpunkte höher als im Vorjahr. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,7 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2020 liegt zwar über dem der Vorjahre. Dies zeugt grundsätzlich von einer verbesserten Etatreife. Im Zusammenspiel mit dem umfangreichen Ermächtigungsrahmen ergeben sich damit jedoch erhebliche Belastungen für künftige Haushalte. Gleichzeitig wurden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 69,1 Mrd. Euro aber nicht ausgenutzt. Das sind 2,8 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. 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. Der Bundeshaushalt 2020 einschließlich der beiden Nachträge erscheint aber auch an dieser Stelle überdimensioniert.

1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In sechs Fällen buchten die Ressorts über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ohne Einwilligung des BMF:

- Das Fernstraßen-Bundesamt hatte einen Mietvertrag im Jahr 2019 abgeschlossen. Eine Buchung der daraus resultierenden Verpflichtungen hatte es vergessen und konnte diese erst im Haushaltsjahr 2020 für die Folgejahre nachholen.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ging eine überplanmäßige Verpflichtung beim Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus ein.
- In zwei Fällen buchte das BMVg für das Jahr 2020 vorgesehene Ausgaben fehlerhaft als überjährige Verpflichtung.
- Das Bundesministerium für Gesundheit nahm in zwei Fällen Deckungen fehlerhaft in Anspruch.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Die Beauftragten für den Haushalt der betroffenen Ressorts müssen sicherstellen, dass 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.²⁵

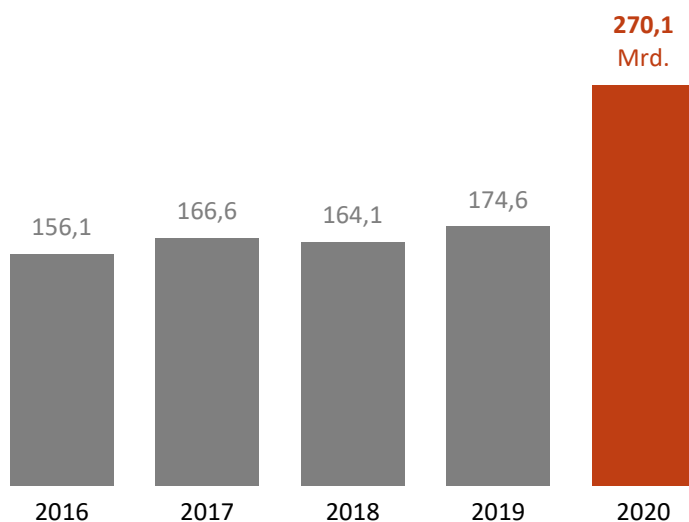
1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2020 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 270,1 Mrd. Euro erreicht. Dies waren fast 100 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.9).

Abbildung 1.9

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen erreicht im Jahr 2020 neuen Höchststand

Der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen lag zum 31. Dezember 2020 bei 270,1 Mrd. Euro. Er lag damit fast 100 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Von den bis zum Jahr 2020 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 61,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2021 und 44,9 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2022 (vgl.

²⁵ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2020 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

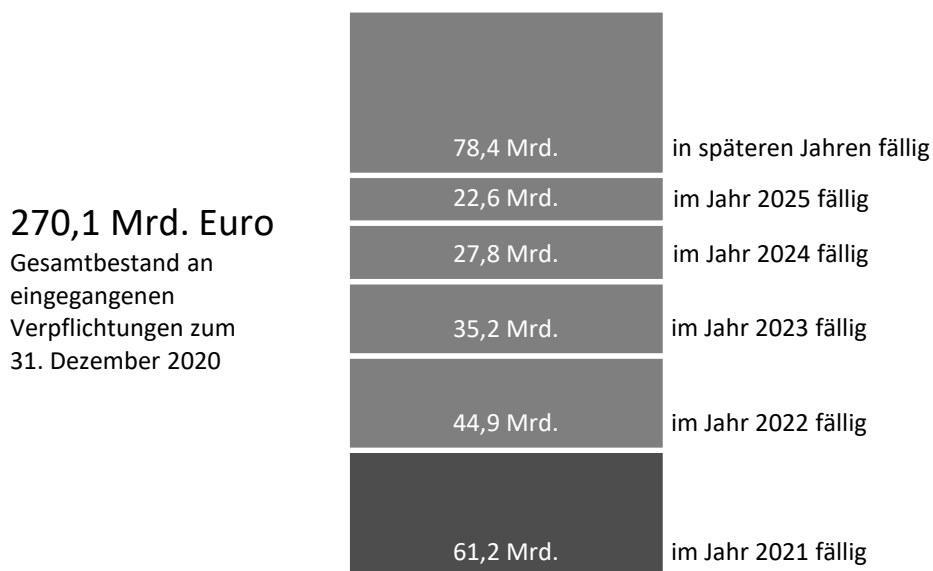
Abbildung 1.10). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2021 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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

Abbildung 1.10

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Von den bis zum Ende des Jahres 2020 eingegangenen Verpflichtungen führen 61,2 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2021 zu Ausgaben, die übrigen 208,9 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab dem Jahr 2022.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

[zurück ↑](#)

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 Haushaltsgesetz²⁶ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁷ ausgewiesen.

Durch das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2020 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 465,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 456,2 Mrd. Euro. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde er für das Haushaltsjahr 2020 mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz auf 821,7 Mrd. Euro ausgeweitet. Ende 2020 hatte der Bund auf dieser Grundlage Gewährleistungen von 546,0 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 165,8 Mrd. Euro.

Bei den Gewährleistungen nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG), den Gewährleistungen nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) und den Garantien nach dem Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) ergaben sich im Jahr 2020 nur geringfügige Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Tabelle 1.7).

Den Gewährleistungsrahmen von 6,4 Mrd. Euro nach dem SURE-Gewährleistungsgesetz²⁸ hat der Bund im Jahr 2020 vollständig in Anspruch genommen.

Der neu eingerichtete Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) hat seinen Gewährleistungsrahmen von 400 Mrd. Euro im Jahr 2020 noch nicht genutzt.

²⁶ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2020 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

²⁷ 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.

²⁸ Das „SURE-Gewährleistungsgesetz“ vom 10. Juli 2020 geht auf die Verordnung (EU) 2020/672 vom 19. Mai 2020 des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch zurück. Das Instrument wird Mitgliedstaaten mit günstigen Krediten der Union insbesondere bei Maßnahmen im Bereich der Kurzarbeit oder damit vergleichbaren Instrumenten unterstützen. Zur Finanzierung benötigt die Europäische Union von allen Mitgliedstaaten Garantien entsprechend ihrem Anteil am Bruttonationaleinkommen der Europäischen Union. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 6 383 820 000 Euro.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2020^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahres- ende	Veränderung
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2020				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	125,2	125,3	0,1
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	80,0	42,8	37,0	-5,8
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im In- land ^b	430,0	110,6	269,0	158,4
Internationale Finanzinstitutionen	100,0	60,1	68,6	8,5
Sonstiges	51,7	41,6	46,0	4,4
Summe Haushaltsgesetz	821,7	380,2	546,0	165,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	93,3	91,5	-1,8
SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in ei- ner Notlage im Anschluss an den COVID-19- Ausbruch	6,4	0	6,4	6,4
Summe weitere Gesetze	239,8	115,7	120,3	4,6
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 StFG	400,0	0	0	0
Garantien FMS nach § 8a StFG	1,3	2,6	1,3	-1,3
Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	400,0	0	0	0
Sonstiges	2,9	0	0	0
Summe Sondervermögen	804,2	2,6	1,3	-1,3
Gesamtsumme	1 865,7	498,5	667,6	169,1

Erläuterungen:

^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.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

zurück ↑

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 5,3 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 2020 insgesamt 1,3 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,5 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.

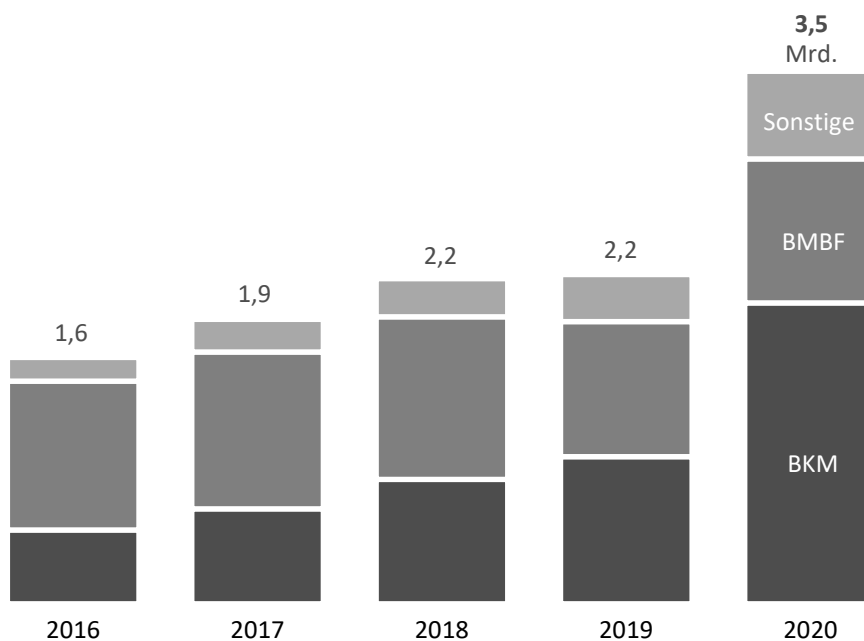
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2020 Selbstbewirtschaftungsmittel von 3,5 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem Jahresende 2019 (2,2 Mrd. Euro) um 1,3 Mrd. Euro oder 62 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Mitteln haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Sie können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 2,0 Mrd. Euro zurückgreifen. Das sind doppelt so viele wie im Vorjahr (1,0 Mrd. Euro). Die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten mit 1,0 Mrd. Euro über den zweitgrößten Bestand (vgl. Abbildung 1.11). Nachweise, dass hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

Abbildung 1.11

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel im Jahr 2020 auf Höchststand

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2020 3,5 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. Euro. Den höchsten Bestand haben weiterhin die BKM und das BMBF. Die Mittel stehen ihnen über das abgelaufene Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

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.

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes erfasst gemäß den VV-ReVuS ausschließlich das Vermögen und die Schulden der

Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. mittelbare Bundesverwaltung). Nach § 109 BHO haben diese am Ende des Haushaltsjahres eigenständig Rechnung zu legen, soweit nicht in ihren Errichtungsgesetzen etwas anderes bestimmt ist. Die hierbei anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften hängen ebenfalls von den Regelungen in den Errichtungsgesetzen ab.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht bisher nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).²⁹ Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert (vgl. Tabelle 1.8).

²⁹ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

	Stand: 01.01.2020	Stand: 31.12.2020	Verände- rung
	in Mrd. Euro		
Vermögen			
I. Immaterielles Vermögen	0 ^b	0 ^b	0
II. Sachvermögen	0 ^b	0 ^b	0
III. Finanzvermögen	163,0	206,0	43,0
darunter: <i>Kapitalbeteiligungen</i>	(85,6)	(77,6)	(-8,0)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(77,4)	(128,5)	(51,1)
IV. Vorräte	0 ^b	0 ^b	0
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	43,1	47,7	4,6
VI. Wertpapiere	71,0	224,5	153,5
VII. Flüssige Mittel	21,2	94,2	73,0
Vermögen gesamt	298,4	572,3	274,0
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich Kassen- verstärkungskredite	1 090,4	1 385,4	295,1
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0	0	0
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	25,1	26,0	0,9
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	2,2	1,8	-0,4
V. Rückstellungen	832,9	896,7	63,8
davon: <i>Pensionsrückstellungen</i>	(595,1)	(639,3)	(44,2)
<i>Beihilferückstellungen</i>	(213,8)	(230,5)	(16,6)
<i>Rückstellungen für übernommene Ge- währleistungen</i>	(4,7)	(5,8)	(1,1)
<i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsexponierte Bundeswertpapiere</i>	(6,0)	(3,7)	(-2,3)
<i>Rückstellungen für die Sanierung ökologi- scher Lasten</i>	(13,2)	(17,5)	(4,3)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	80,2	123,4	43,2
Schulden gesamt	2 030,7	2 433,4	402,7
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 732,4	-1 861,1	-128,7

Erläuterungen:

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

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

zurück ↑

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Bei den Beteiligungen an internationalen Organisationen und Einrichtungen ergaben sich Abweichungen zwischen den in der Vermögensrechnung 2019 ausgewiesenen Endbeständen und in der Vermögensrechnung 2020 ausgewiesenen Anfangsbeständen. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten für einige dieser Einrichtungen keine aktuellen Jahresabschlüsse vorgelegt werden.

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 i. d. F. Wertberichtigungen unberücksichtigt. Auch die Schulden sind noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Im Zuge der vom BMF geplanten weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes ist vorgesehen, weitere bisher fehlende Positionen in die Vermögensrechnung aufzunehmen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2020 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Im Beteiligungswert der DB AG sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese in Ausübung eines Bilanzierungswahlrechts nicht aktiviert.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2020 insgesamt 572,3 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 433,4 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskrediten) von 1 385,4 Mrd. Euro.

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2020 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 274 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem der Anstieg der Wertpapiere um 153,5 Mrd. Euro, der flüssigen Mittel um 73 Mrd. Euro und der Anstieg des Sonder- und Treuhandvermögens um 51,1 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Rückgang der Kapitalbeteiligungen um 8 Mrd. Euro ausgewirkt. Ursache für den deutlichen Anstieg der Wertpapiere und der flüssigen Mittel ist im Wesentlichen die finanzielle Vorsorge, die der Bund getroffen hat, um den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu begegnen.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 402,7 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere an steigenden Kreditmarktverbindlichkeiten. Diese erhöhten sich im Jahr 2020 um 295,1 Mrd. Euro. Die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen lagen um 60,8 Mrd. Euro über dem Wert vom Jahresanfang. Die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen stiegen um 43,2 Mrd. Euro. Dies ist vor allem auf die Schulden des neu hinzugekommenen Sondervermögens WSF zurückzuführen (vgl. Nummer 1.12.5).

1.11.2 Pensions- und Beihilferückstellungen

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen um 60,8 Mrd. Euro ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,35 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 0,81 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag er bei 1,16 %, im Jahr 2018 noch bei 1,47 %.

Die Standards staatlicher Doppik³⁰ sehen einen Zinssatz vor, der nicht dem siebenjährigen, sondern dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen entspricht. Sie folgen damit einer Änderung des § 253 Handelsgesetzbuch. Mit diesem Diskontsatz von 1,36 % für das Jahr 2020 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 97,7 Mrd. Euro niedriger. Aufgrund einer Aktualisierung der VV-ReVuS (vgl. Nummer 1.11.3) ist ab dem Haushaltsjahr 2021 der Zinssatz der Standards staatlicher Doppik anzuwenden.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 896,7 Mrd. Euro zum Jahresende 2020 standen Vermögenswerte von 24,8 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 3,2 Mrd. Euro gestiegen.

1.11.3 Aktivitäten des BMF

Das BMF hat im März 2021 im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof eine Aktualisierung der VV-ReVuS in Kraft gesetzt. Kernpunkt ist der neue Kontierungsplan, welcher auf Basis des zwischen Bund und Ländern abgestimmten VKR erarbeitet wurde. Dadurch sollen die Rechnungslegungsdaten für die Vermögensrechnung und für die Finanzvermögensstatistik unmittelbar ausgewertet werden können. Zusätzlich soll es möglich sein, die Rechnungslegungsdaten derart zu aggregieren und zu gliedern, dass sie ohne Überleitungsrechnung in einer Vermögensrechnung nach Abschlussgliederungssystem dargestellt werden können.

Nach der Neufassung der VV-ReVuS werden die Kapitalbeteiligungen künftig nach der Beteiligungsquote dargestellt. Die Sondervermögen werden künftig – vergleichbar mit der Rechnungswertermittlung bei den Kapitalbeteiligungen – in einer Nettoposition dargestellt. Bisher wurden die Bestände an Vermögen und Schulden der Sondervermögen getrennt ausgewiesen. Nunmehr werden das Vermögen und die Schulden saldiert. Sondervermögen mit einer positiven Nettoposition werden im Vermögen ausgewiesen, Sondervermögen mit einer negativen Nettoposition bei den Schulden. Hierdurch soll die Transparenz zu möglichen finanziellen Verpflichtungen und Risiken des Bundes erhöht werden. Durch die Neuregelung der Definition der Forderungen soll künftig – nach einer Anpassung des

³⁰ Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

Zahlungsüberwachungsverfahrens – grundsätzlich jede Forderung in der Vermögensrechnung nachgewiesen werden.

Darüber hinaus hat das BMF gemeinsam mit dem Zentralen Finanzwesen des Bundes eine webbasierte Anwendung zur Erstellung der Vermögensrechnung entwickelt. Aus dieser Anwendung erstellt das BMF bereits die Druckstücke für die Vermögensrechnung. Künftig sollen die Ressorts die vermögensrelevanten Daten in diese Anwendung eingeben. Hierdurch sollen Medienbrüche verhindert werden. Dieses Vorgehen pilotierte das BMF für die Erstellung der Vermögensrechnung 2020 mit einem Ressort. In einer ersten Ausbaustufe hat es ein Rechte-Rollen-Konzept und eine Belegstruktur angelegt, sodass künftig alle Arbeitsschritte in einem Journal dokumentiert werden können.

Der Bundesrechnungshof bewertet die vom BMF angestrebte technische Lösung für die Erstellung der Vermögensrechnung als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Hierdurch können die gegenwärtig fehleranfälligen und aufwendigen Prozesse der Gesamtrechnungslegung des Vermögens und der Schulden verbessert werden.

Weiterhin hält er ergänzende Schritte für erforderlich, um die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und damit ihre Aussagefähigkeit schrittweise zu verbessern. So bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) bisher noch unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist, obwohl die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben diese nach handelsrechtlichen Grundsätzen bilanziert. Der Bundesrechnungshof hält daher u. a. an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Im Haushaltsjahr 2020 wurden die Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ und der WSF neu gegründet.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu acht wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2020 bietet Tabelle 1.9.

Tabelle 1.9

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundes- haushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	Davon: Zu- führung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2020	2020	2020	2020	Ende 2020	Ende 2020
	<i>in Mio. Euro</i>					
Investitions- und Tilgungsfonds	0	195	195	0	791	16 807
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	6 616	6 616	0	31 823	55 172
ERP-Sondervermögen	0	979	407	0	21 740	585
Bundeseisenbahnvermögen	5 490	1 211	6 700	0	579	16
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	0	40 788	40 788	0	40 673	40 699
Energie- und Klimafonds	27 649	8 886 ^a	36 535	31 500	0	0
Kommunalinvestitionsförderungs- fonds	0	4 845 ^a	4 845	3 861	0	0
Digitale Infrastruktur	1 722	2 832 ^a	4 554	4 036	0	0

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

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 haushaltsrechtlich bedenklich. An Stelle einer Rücklagenzuführung in den Sondervermögen wäre das haushaltsrechtlich angemessene Instrument für in künftigen Haushaltsjahren geplante, aber für das Aufstellungsjahr nicht ausgabewirksame Maßnahmen das Ausbringen von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen beim EKF, dem KInvFF und dem

Digitalinfrastrukturfonds werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem wird durch das Errichten solcher unechter Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine grundsätzliche Kritik an der Errichtung dieser Sondervermögen unverändert aufrecht. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

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)³¹ errichtet.

Das ITFG sah vor, Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung vom Januar 2009 bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Zur finanziellen Ausstattung des Sondervermögens durfte das BMF erforderliche Kreditmittel bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro aufnehmen.³² Insgesamt sind in den Jahren 2009 bis 2011 Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen.

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem finden sich auf der Ausgabenseite als „echte“ Ausgaben lediglich die Zinszahlungen für die Kreditaufnahmen am Kreditmarkt wieder. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des Sondervermögens Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2020 bereits Mittel in Höhe von insgesamt 2,7 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von 2,1 Mrd. Euro.

Der ITF wurde ausschließlich mit Fremdkapital finanziert. Es war das erklärte Ziel der Bundesregierung, 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. Aufgrund dessen bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz

³¹ Artikel 6 ITFG des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I 2009 S. 416, 417, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016, BGBl. I 2016 S. 1217.

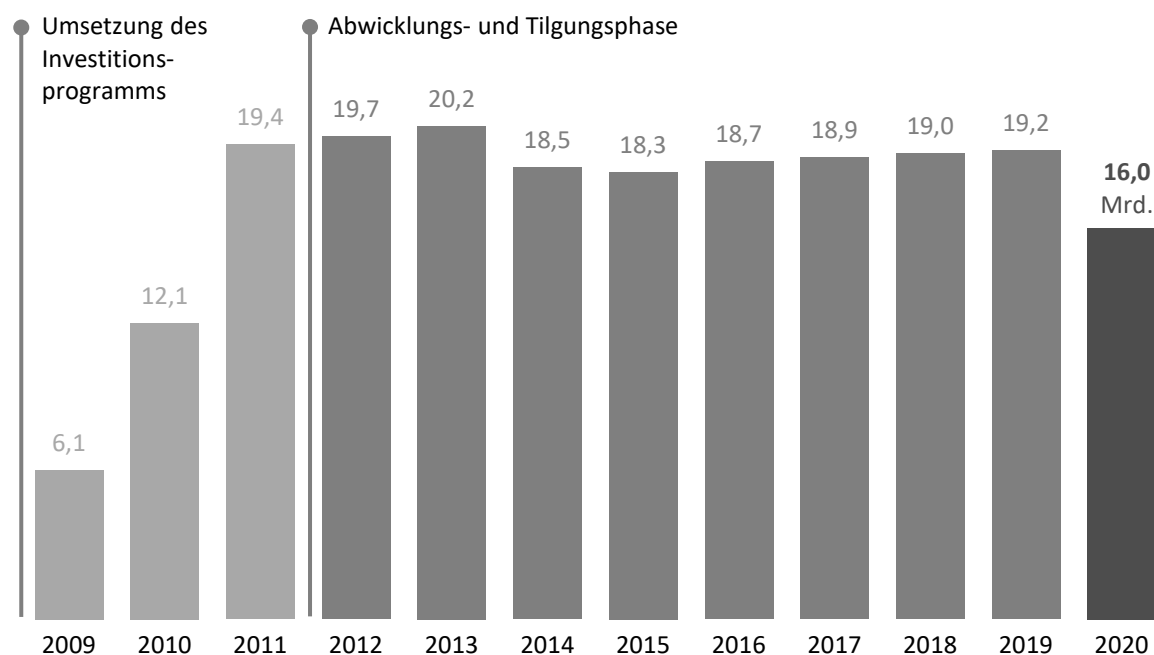
³² § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009, BGBl. I S. 1577.

zwischen Vermögen und Schulden) vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 in einer Größenordnung von 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.12). Erst im Jahr 2020 verringerte es sich signifikant.

Abbildung 1.12

Ziel einer zügigen Tilgung der Gesamtschulden des ITF weiterhin nicht in Sicht

Auch wenn der Bundesbankgewinn im Jahr 2020 erstmals seit dem Jahr 2014 wieder zur Tilgung eingesetzt wurde, liegt das negative Eigenkapital beim ITF immer noch bei 16,0 Mrd. Euro. Entgegen ursprünglicher politischer Absichtserklärungen und trotz guter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen unterblieb bisher ein zügiger Schuldenabbau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Dank Einnahmen von 3,4 Mrd. Euro aus dem Bundesbankgewinn konnten im Jahr 2020 erstmals seit dem Jahr 2014 wieder Schulden getilgt werden. Daneben flossen dem ITF im Haushaltsjahr 2020 aus zurückgezahlten Finanzhilfen 1,2 Mio. Euro sowie vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen von 0,2 Mio. Euro zu. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020 war durch den zugeführten Bundesbankgewinn geprägt. Dadurch verringerte sich das negative Eigenkapital von -19,2 Mrd. Euro auf -16,0 Mrd. Euro. Dies wird in

den folgenden Jahren zu einer geringeren Zinsbelastung führen. Im Haushaltsjahr 2020 stiegen die Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr jedoch noch um 61,6 Mio. Euro (+45,3 %) auf 195,9 Mio. Euro.

Den Ausgaben standen – ohne den zugeführten Bundesbankgewinn – Einnahmen von 1,4 Mio. Euro³³ gegenüber. Diese Einnahmen sind jedoch nicht beeinflussbar und schwanken jährlich erheblich (Vorjahr: 0,3 Mio. Euro). Die Einnahmen und Ausgaben sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

Tabelle 1.10

Haushaltsrechnung des Investitions- und Tilgungsfonds

	Ist 2019	Ist 2020	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	134	195	61
davon:			
Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,1	0,2	-0
Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn	0	3 351	3 351
Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	134	-3 157	-3 291
Ausgaben	134	195	61
davon:			
Zinsen für Kreditaufnahmen	134	196	62
Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-0,2	-1	-1
<u>nachrichtlich:</u>			
Eigenkapital	-19 172	-16 016	3 156

Erläuterungen:

^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 (Rotbuchung).

^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 (Rotbuchung).

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

³³ Vermischte Einnahmen (0,04 Mio. Euro), sonstige Zinseinnahmen (0,11 Mio. Euro) und Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (1,22 Mio. Euro).

Bewertung/Ausblick

Aufgrund der fortgeschrittenen Abwicklungsphase bewegen sich die Einnahmen des ITF aus Erstattungen für nicht zweckentsprechend verwendete Mittel nur noch auf einem niedrigen Niveau. Sie stellen keinen spürbaren Beitrag zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens dar.

Gleichzeitig ist vor dem Hintergrund der während der Corona-Pandemie stark ausgeweiteten Staatsverschuldung eine weitere Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden in absehbarer Zeit aufgebraucht sein. Danach wird der Bundeshaushalt für diese Ausgaben aufkommen müssen. Der ITF ist damit ein weiterer Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen zu dauerhaften Zusatzlasten führen.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)³⁴ 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 (Sicherungsmaßnahmen). Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.³⁵

Der Bund haftet gemäß § 5 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.³⁶ Falls die Mittel des FMS für nach dem 31. Dezember 2012 gewährte Maßnahmen nicht ausreichen, um einen Schlussverlust auszugleichen, können Mittel der Beitragsjahre 2013 und 2014 des Restrukturierungsfonds hierfür herangezogen werden, soweit er mit der nationalen Bankenabgabe befüllt ist.³⁷

Das parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 10a StFG 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.

³⁴ Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (StFG) geändert.

³⁵ § 13 Absatz 1 StFG.

³⁶ § 13 Absatz 2 StFG.

³⁷ § 13 Absatz 2a StFG, § 3 Absatz 4 Gesetz zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute.

Sicherungsmaßnahmen des FMS bestehen in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS – auch teils nachrangig gemäß einer vereinbarten Haftungskaskade – aus. 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 Finanzagentur aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Zum Jahresende 2020 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung), der FMS VV GmbH und der Deutschen Pfandbriefbank (pbb). Als Abwicklungsanstalt übernahm die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) Teile des Portfolios der WestLB, die heute als Portigon AG firmiert. Die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) übernahm Teile des Portfolios der HRE.

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.³⁸

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2020 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

³⁸ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung (bis zum 28. Dezember 2020: 60 Mrd. Euro). Weitere 60 Mrd. Euro (bis zum 28. Dezember 2020: 30 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 (wie bisher) bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

Tabelle 1.11

Jahresabschluss des Finanzmarktstabilisierungsfonds

	Ist 2019	Ist 2020	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^b</i>		
Einnahmen	25 940	6 616	-19 324
Ausgaben	25 940	6 616	-19 324
Vermögen	26 831	31 823	4 992
Schulden	49 856	55 172	5 315
nicht gedeckter Fehlbetrag	23 025	23 349	324
<u>nachrichtlich:</u>			
Erträge ^a	66	196	130
Aufwendungen ^a	537	520	-17
Jahresfehlbetrag nach Handelsgesetzbuch	470	324	-147
Bilanzsumme	49 856	55 172	5 315
Finanzanlagen ^a	1 222	1 164	-58

Erläuterungen:

^a Werte sind bereinigt um ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM.

^b Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020 sowie Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 7 vom 25. Juni 2021 – Jahresabschluss 2020 des FMS; FMS Frankfurt am Main – Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2020 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2020.

Das Jahresergebnis ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die erstmalige Bildung von Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG (352 Mio. Euro),
- die teilweise Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM in Höhe von 178 Mio. Euro³⁹,
- die Abschreibung des Werts der Anteile an der Commerzbank AG um 49 Mio. Euro und der pbb um 9,2 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (104,6 Mio. Euro, Vorjahr: 127 Mio. Euro).

Als Erlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens für die EAA an. Die Sonstigen betrieblichen Erträge (183 Mio. Euro) resultierten überwiegend aus der teilweisen Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM.

³⁹ Bilanzwert am 31. Dezember 2020: 670 Mio. Euro, Vorjahr: 848 Mio. Euro.

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2020 wie folgt dar:

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ursprüngliche Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2020	Bilanzwert zum 31.12.2019
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Commerzbank AG	5,1	1,0	1,1
HRE	7,6	0,1	0,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	14,6	1,1	1,2

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

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2020 sowie Bericht über das Geschäftsjahr 2020 des FMS.

Aus der Beteiligung an der HRE ging im Jahr 2019 die Beteiligung an der pbb hervor. Sie war zum Jahresende 2020 mit 41,4 Mio. Euro aktiviert (Vorjahr: 50,6 Mio. Euro). Die Beteiligung an der FMS VV GmbH war wie im Vorjahr mit 0,4 Mio. Euro bewertet.

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 0,6 Mrd. Euro ausgewiesen.

Für den FMS waren zum Jahresende 2020 Haushaltskredite in Höhe von 25,5 Mrd. Euro aufgenommen (Vorjahr: 24,6 Mrd. Euro).⁴⁰ Die Kreditermächtigung des FMS per Dezember 2020 wurde mit 25,48 Mrd. Euro genutzt, die für die Refinanzierung der FMS-WM mit 30 Mrd. Euro (Vorjahr: 25 Mrd. Euro).⁴¹

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 wird aktuell auch künftig keine Belastung für den FMS erwartet. Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis 2035 erheblich reduziert haben. Ob, wann und in welcher Höhe der FMS aus der FMS-WM in Anspruch genommen wird, lässt sich derzeit nicht einschätzen. Zum Jahresende 2020 ist die Verlustausgleichsverpflichtung bei angenommenem Bestehen der FMS-WM bis zum Jahr 2060 mit 670,0 Mio. Euro (Vorjahr: 848,0 Mio. Euro) bewertet.

⁴⁰ Lagebericht FMS, S. 9.

⁴¹ Haushaltsausschussdrucksachen 19/8380, 19/8438.

Ausschüttungen für den FMS werden im Jahr 2021 (für das Geschäftsjahr 2020) lediglich von der pbb erwartet. Vorbehaltlich der Zustimmung der Europäischen Zentralbank (EZB) soll eine Dividende von 0,26 Euro je dividendenberechtigter Stückaktie gezahlt werden. Dieser Betrag entspricht dem maximalen Betrag gemäß der geltenden Empfehlung der EZB. Der FMS würde hierdurch eine Dividendenzahlung in Höhe von 1,2 Mio. Euro erhalten. Sofern die EZB nach dem 30. September 2021 höhere Ausschüttungen erlaubt, wird die pbb die Möglichkeit weiterer Dividendenzahlungen prüfen.

Für das Geschäftsjahr 2021 ist ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen von einem negativen Ergebnis des FMS auf Vorjahresniveau auszugehen. Möglicherweise sind zudem Wertkorrekturen bei den Beteiligungen und Zuführungen zu den Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen erforderlich.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen des European Recovery Program (ERP) bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des ERP errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für 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 2020

Die Einnahmen des Sondervermögens betrugen 979 Mio. Euro und resultieren überwiegend aus Gewinnbeteiligungen an der KfW (712 Mio. Euro). Dem standen Ausgaben von 407 Mio. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 572 Mio. Euro (Vorjahr: 284 Mio. Euro) führte zur Substanzstärkung des Sondervermögens. Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.13 abgebildet.

Tabelle 1.13

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro ^a</i>				
Einnahmen	833	787	979	192	146
davon:					
• Einnahmen aus Vermögen	626	538	712	174	86
• Tilgung von Darlehen	156	193	239	46	83
• Zinszuschüsse Bundeshaushalt	51	56	27	-29	-24
• sonstige Einnahmen	0	0	1	1	1
Ausgaben	550	787	407	-380	-143
davon:					
• Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	13	46	9	-37	-4
• Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	191	224	159	-65	-32
• deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	333	500	231	-269	-102
• sonstige Ausgaben	13	17	8	-9	-5
Einnahmeüberschuss	284	0	572	572	288
<u>nachrichtlich:</u>					
Bilanzgewinn	918	0	1 164	0	246
Eigenkapital	19 990	0	21 155	0	1 165

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020 sowie ERP-Jahresrechnungen.

Im Jahr 2020 leistete das Sondervermögen Auszahlungen von 168 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte bzw. neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen (159 Mio. Euro bzw. 9 Mio. Euro). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den Ausgaben Rückflüsse von 42 Mio. Euro enthalten sind, die die Ausgaben entsprechend reduziert haben. Die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen lagen bei 210 Mio. Euro. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen von insgesamt 8 Mio. Euro zuzurechnen. Die im Jahr 2020 erbrachte Förderleistung lag somit bei insgesamt 218 Mio. Euro. Geplant war allerdings eine Förderleistung von 354 Mio. Euro.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2020 um 1,2 Mrd. Euro auf 21,2 Mrd. Euro. Das Vermögen

lag damit um 5,5 Mrd. Euro (35 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁴² von 15,6 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

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

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2020 mit 218 Mio. Euro deutlich unter der für das Jahr 2020 geplanten Förderleistung von 354 Mio. Euro (-136 Mio. Euro). Diese war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße, unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, festgelegt worden. Selbst die bei der ERP-Neuordnung im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro wurde um 82 Mio. Euro unterschritten.

Der Bundesrechnungshof erwartet zwar, dass das Förderpotenzial des Sondervermögens in Zeiten nach der Corona-Pandemie stärker ausgeschöpft wird. Dennoch bleibt er unverändert bei seiner Auffassung, dass eine Modifikation der Förderzielgröße erforderlich ist. Er gibt zu bedenken, dass die tatsächlich erzielte Förderleistung nunmehr sieben Jahre hintereinander signifikant unter der Förderzielgröße geblieben ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMWi, ein Konzept zur Neuberechnung der jährlich zu erbringenden Mindestförderung zu erarbeiten und den politischen Gremien zur Entscheidung vorzulegen. Die Neuberechnung sollte die gegenüber 2007 geänderten Rahmenbedingungen sowie die gestiegene Bedeutung der Wagniskapitalfinanzierung berücksichtigen und realistische Zielgrößen enthalten.

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 betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

⁴² Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2020.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2020

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2020 sind in Tabelle 1.14 dargestellt.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des Bundeseisenbahnvermögens

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 914	6 829	6 701	-127	-213
davon:					
• Zuführungen Bundeshaushalt	5 492	5 613	5 490	-123	-2
• Eigene Einnahmen	1 422	1 216	1 211	-5	-211
Ausgaben	6 919	6 829	6 700	-128	-218
davon:					
• Personalausgaben	6 324	6 232	6 115	-117	-209

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020 und Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2019 und 2020.

Das BEV hatte im Jahr 2020 Ausgaben von 6,7 Mrd. Euro.⁴³ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,2 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,2 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2021 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,6 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2020⁴⁴ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 579,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (254,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,2 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (301,7 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2020 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 15,8 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (8,5 Mio. Euro) und

⁴³ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

⁴⁴ Vgl. S. 101 der Vermögensrechnung.

- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (4,7 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes verringerte sich von 268,4 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 254,4 Mio. Euro im Jahr 2020. Der Rückgang von 5,2 % resultiert aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Wert von 3,4 Mrd. Euro aus.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 33 Personen und damit um 5,1 %. Die Zahl der zur DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 18 829 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 83,9 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2020 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 138 282 Versorgungsbe-rechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtig-ten um 103 197 Personen und damit um 42,7 % zurück.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und kön-nen die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ih-rer Pflicht zur Erstattung der Personalkosten befreit. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend. Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit Beschlüs-sen vom November 2016 und Oktober 2019 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine Anträge auf Befreiung von den Personalkosten geltend ma-chen kann. Ein entsprechendes Gesetz ist nunmehr am 10. Juni 2021 in Kraft getreten.

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. Sie vertritt die Auffassung, dass eine Auflö-sung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Dazu gehören auch Überlegun-gen, Aufgaben und Personal des BEV auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Er hat der Bundesregierung empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgaben-bereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten (vgl. Bemerkungen 2018, Nummer 17, Bundestagsdrucksache 19/5500).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMVI im Jahr 2019 u. a. auf, künftig jährlich ei-nen Fortschrittsbericht vorzulegen, der alle Ausgabenbereiche des BEV umfasst und Aus-kunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt.

Die Fortschrittsberichte des BMVI betrafen bisher nur den Immobilienbereich des BEV. Alle übrigen Bereiche wollte es in einem bisher nicht vorliegenden Perspektivbericht darstellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat im Dezember 2020 den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der WSF wurde per Gesetz im März 2020 als ein Sondervermögen des Bundes eingerichtet. Er soll Unternehmen der Realwirtschaft stabilisieren, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.

Der WSF ist grundsätzlich subsidiär zu anderen Hilfsprogrammen. Die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF richten sich an Großunternehmen. Das Finanzvolumen des WSF umfasst:

- 400 Mrd. Euro für Garantien (§ 21 StFG),
- 100 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und
- 100 Mrd. Euro für Refinanzierungen von KfW-Sonderprogrammen (§ 23 StFG).

Den Unternehmen dürfen anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Durch die Stabilisierungsmaßnahmen muss eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie bestehen. Unternehmen, die eine Maßnahme dieses Gesetzes beantragen, dürfen zum 31. Dezember 2019 nicht die EU-Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ erfüllt haben. Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF nach den §§ 21 und 22 StFG in Anspruch nehmen, müssen die Gewähr für eine solide und umsichtige Geschäftspolitik bieten. Sie sollen insbesondere einen Beitrag zur Stabilisierung von Produktionsketten und zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten.

Das BMF verfügt für den WSF nach § 24 Absatz 1 StFG über eine Kreditermächtigung in Höhe von 200 Mrd. Euro, von denen

- 100 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung von Unternehmen sowie für Ausfälle von Garantien eingesetzt werden können und weitere
- 100 Mrd. Euro für Kredite an die KfW, zur Refinanzierung der ihr von der Bundesregierung als Reaktion auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zugewiesenen Sonderprogramme.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Im Haushaltsjahr 2020 wurden keine Garantien durch den WSF ausgereicht. Mit sieben Unternehmen vereinbarte der WSF acht Rekapitalisierungen mit einem Gesamtvolumen von 6,8 Mrd. Euro. Davon wurden 1,8 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2020 in Anspruch genommen. Zur Refinanzierung der KfW-Sondermaßnahme „Corona-Hilfe für Unternehmen“ vergab der WSF Darlehen von 38 Mrd. Euro.

Die Entwicklung wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen des WSF ist in Tabelle 1.15 abgebildet.

Tabelle 1.15

Jahresabschluss des Wirtschaftsstabilisierungsfonds

	Soll 2020	Ist 2020
	<i>in Mio. Euro</i>	
Einnahmen	0	40 788
davon:		
• Anleihen		39 863
• weitere Einnahmen		925
Ausgaben	0	40 788
davon:		
• Rekapitalisierungen		1 830
• Refinanzierung KfW		38 000
• Schuldendienst		958
<u>nachrichtlich:</u>		
Vermögen	0	40 673
Schulden	0	40 699
Garantien	400 000	0

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020 sowie Bericht der Finanzagentur über das Geschäftsjahr 2020 des WSF.

Bewertung/Ausblick

Insgesamt ist absehbar, dass das Volumen für die Stabilisierungsmaßnahmen bis zum 31. Dezember 2021 nicht ausgeschöpft wird. Der Bundesrechnungshof würde dies nicht grundsätzlich als Misserfolg werten. Es könnte auch darauf hindeuten, dass der subsidiäre Ansatz des WSF funktioniert und einen wirtschaftlichen Einsatz der Finanzmittel erlaubt. Es bleibt

Aufgabe der Bundesregierung, dies zu gegebener Zeit im Wege der haushaltsrechtlich erforderlichen Erfolgskontrollen zu bestimmen.

1.12.6 Energie- und Klimafonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde im Januar 2011 das Sondervermögen EKF errichtet⁴⁵, das im Jahr 2020 von sieben Ressorts bewirtschaftet wurde. Der EKF soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Zudem werden im EKF alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung fließen dem EKF die Erlöse zu, die in der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz erzielt werden (CO₂-Emissionshandel). Außerdem erhält das EKF seit dem Jahr 2014 jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes. Der EKF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁴⁶ Bei den Rücklagen des EKF handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Das Fondsvolumen hat sich auf nunmehr 36,5 Mrd. Euro erheblich erhöht (Vorjahr: 9,4 Mrd. Euro). Die Ausweitung des EKF zeigt sich auch in 31 neuen Ausgabetiteln, die erstmals veranschlagt wurden. Die Haushaltsrechnung ist in Tabelle 1.16 abgebildet.

⁴⁵ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683) geändert worden ist.

⁴⁶ § 5 EKF-Gesetz.

Tabelle 1.16

Haushaltsrechnung des Energie- und Klimafonds

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	9 415	35 024	36 535	1 511	27 120
davon:					
• Erlöse aus der Versteigerung von CO ₂ -Zertifikaten	3 147	2 264	2 642	378	-505
• Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	1 792	26 523	27 649	1 126	25 857
• Entnahme aus der Rücklage	4 469	6 237	6 237	0	1 768
• Sonstige Einnahmen	7	0	6	6	-1
Ausgaben	9 415	35 024	36 535	1 511	27 120
davon:					
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 846	6 261	3 992	-2 269	1 146
• Investitionen	332	2 121	1 043	-1 078	711
• Zuführung an die Rücklage	6 237	26 643	31 500	4 857	25 263

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020 sowie Jahresrechnungen des EKF.

[zurück ↑](#)

Die Finanzausstattung des EKF war geprägt durch eine Bundeszuweisung von 27,6 Mrd. Euro. Die Zuweisung lag damit um 1,1 Mrd. Euro über dem Soll und betrug mehr als das Fünfzehnfache des Vorjahres. Die Erlöse aus den Versteigerungen der CO₂-Zertifikate lagen um 0,4 Mrd. Euro über dem Soll, sanken allerdings im Vergleich zu dem Jahr 2019 um 0,5 Mrd. Euro.

Wie in den vergangenen Jahren lagen auch im Jahr 2020 die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen bei den Fördermaßnahmen teilweise erheblich unter dem Soll. Die Ressorts begründeten den geringen Mittelabfluss mit administrativen Verzögerungen. Die Minderausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (-2,3 Mrd. Euro) sowie bei den Investitionen (-1,1 Mrd. Euro) trugen mit dazu bei, dass die Rücklage auf 31,5 Mrd. Euro angewachsen ist. Sie lag damit um 4,9 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert.

Bewertung/Ausblick

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass auch im Jahr 2020 wieder bei einer Vielzahl von Ausgabetiteln erhebliche Überveranschlagungen festzustellen waren, die an der Veranschlagungsreife der Mittel zweifeln lassen. Beispielsweise konnte bei einzelnen Titeln wegen des Zeitbedarfes für neue Förderrichtlinien realistischerweise noch nicht mit Mittelabflüssen gerechnet werden. Zudem war schon im Soll 2020 eine Rücklagenzuführung von 26,6 Mrd.

Euro vorgesehen. Die Bundesregierung rechnete also bereits bei der Verabschiedung des zweiten Nachtragshaushalts damit, dass der EKF die neuen Ausgabeermächtigungen im aktuellen Haushaltsjahr nicht benötigt. Bewusste Überveranschlagungen allein vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen sind mit den Haushaltsgrundsätzen unvereinbar und zu unterlassen. Die Entwicklung beim EKF verdeutlicht die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik an unechten Sondervermögen: 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.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Vorjahren beanstandet, dass der EKF erhebliche Bundeszuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt erhalten hat, die für die vorgesehene Leistungserbringung nicht erforderlich waren. Er erwartet, dass das BMF bei künftigen Haushaltsaufstellungen der Bildung überhöhter Rücklagen entgegenwirkt und von nicht benötigten Bundeszuweisungen für den EKF absieht. Der haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich überzeugendste Weg wären die Auflösung des EKF und seine Eingliederung in den Bundeshaushalt.

Das BMF hat darauf hingewiesen, es sei bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans für den EKF bestrebt, offenkundig überhöhte Mittelveranschlagungen zu vermeiden. Gerade bei neuen Programmen sei es aber oft nicht möglich, genaue Vorhersagen über die zeitliche Verteilung des Mittelabflusses zu treffen. Auch sei der mittel- bis langfristige Planungshorizont innovativer Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu berücksichtigen. In einigen Fällen komme es auch noch im parlamentarischen Verfahren zu Mittelaufstockungen oder Neuveranschlagungen. Eine Unterveranschlagung, die zu einem zumindest vorübergehenden Förderstopp führen könne, wolle das BMF schon aufgrund der damit verbundenen negativen Signalwirkung unbedingt vermeiden. Im Übrigen werde die Bundesregierung ihre Anstrengungen zum Klimaschutz künftig noch weiter erhöhen müssen.

Die aktuelle Finanzplanung für den EKF bis zum Jahr 2025 zeige, dass die Rücklage im Finanzplanungszeitraum verbraucht werde. Zudem könne der Wirtschaftsplan des EKF in einigen Haushaltsjahren nur durch globale Minderausgaben ausgeglichen werden. Vor diesem Hintergrund sei ein vollständiger Verzicht auf die Bundeszuweisung derzeit nicht möglich.

Die Hinweise des BMF sind nicht geeignet, die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Überveranschlagungen im Jahr 2020 zu entkräften. Mit dem Hinweis auf mittel- bis langfristige Planungshorizonte räumt das BMF indirekt ein, dass derartige Fördervorhaben zu überhöhten Veranschlagungen führen können. Dies zeigt auch der Soll-Wert zur Entwicklung der Rücklage. Zudem bleibt das BMF überzeugende Argumente für eine Aufrechterhaltung des EKF weiterhin schuldig. Dass der Klimaschutz eine zunehmend wichtige Aufgabe ist, spricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eher dafür, die Maßnahmen des EKF im Bundeshaushalt zu veranschlagen.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvFF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁴⁷ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert⁴⁸. Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015 und wurden zuletzt im April 2020 geändert.⁴⁹ Danach wurden die gesetzlichen Antragsfristen nochmals um jeweils ein weiteres Jahr verlängert. Für das Infrastrukturprogramm⁵⁰ endet der Förderzeitraum nunmehr mit Ablauf des Jahres 2021 und für das Schulsanierungsprogramm⁵¹ mit Ablauf des Jahres 2023.

Der Bund stattete den KInvFF 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 KInvFF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später im Zeitpunkt des Mittelabrufs durch die Länder.

⁴⁷ KInvFErrG vom 24. Juni 2015, BGBl. I, 2015, Nummer 24, S. 974 f.

⁴⁸ KInvFG vom 24. Juni 2015, BGBl. I, 2015, Nummer 24, S. 975 ff.

⁴⁹ Artikel 2c und 2b des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes vom 15. April 2020, BGBl. I, 2020, Nummer 19, S. 812 f.

⁵⁰ Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁵¹ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 ist in Tabelle 1.17 abgebildet.

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds

	Ist 2019	Ist 2020	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	5 698	4 845	-853
davon:			
• Entnahme aus der Rücklage	5 698	4 845	-853
Ausgaben	5 698	4 845	-853
davon:			
• Infrastrukturprogramm	670	559	-111
• Schulsanierungsprogramm	183	426	243
• Zuführung an die Rücklage	4 845	3 861	-984

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2020 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 984,4 Mio. Euro ab. Davon entfielen 558,8 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 425,6 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 3 860,5 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 55 % des Gesamtvolumens am Ende des Haushaltsjahres 2020 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvFF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Auch der KinvFF 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 schon mehrfach 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.⁵² Mit ihm werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabit-netzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum;
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus;⁵³
- 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).⁵⁴ Ihm fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes von 6,5 Mrd. Euro aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden.⁵⁵ Außerdem stellt der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds bis zum Jahr 2025 weitere 5,0 Mrd. Euro zum Ausbau des Mobilfunknetzes in den Bereichen zur Verfügung, in denen den Mobilfunkbetreibern keine Ausbauverpflichtung obliegt.⁵⁶ Somit verfügt der Digitalinfrastrukturfonds über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 13,9 Mrd. Euro. Der Betrag verbleibt allerdings bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über den Digitalinfrastrukturfonds ausgezahlt. Um sicherzustellen, dass der Digitalinfrastrukturfonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁵⁷

Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG kann der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Der Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 wirkte sich unmittelbar auf die Finanzausstattung des Digitalinfrastrukturfonds aus. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie

⁵² Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2525.

⁵³ 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.

⁵⁴ Vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

⁵⁵ Vgl. § 4 Absatz 1 DIFG.

⁵⁶ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; vgl. § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁵⁷ Vgl. § 5 DIFG.

fürten zu einem rasanten Anstieg von Homeoffice-Arbeitsplätzen und einem schlagartigen Übergang der Bildungseinrichtungen zum digital gestützten Home-Schooling. Ein unterstellter Mangel an digitalen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler sowie ein nicht näher spezifizierter Bedarf an IT-Administration in den Schulen waren Anlass für den Haushaltsgesetzgeber, den Wirtschaftsplan des Digitalinfrastrukturfonds erheblich auszuweiten.

Mit Inkrafttreten des zweiten Nachtragshaushalts 2020 stieg sein Volumen gegenüber dem ursprünglichen Soll von 3,22 Mrd. auf 4,22 Mrd. Euro an. Hinzu kam im Haushaltsvollzug eine weitere, für den DigitalPakt Schule zweckgebundene Zuweisung von 0,5 Mrd. Euro aus der globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie.⁵⁸ Das Volumen betrug im Ist im Jahr 2020 letztendlich 4,55 Mrd. Euro, da z. B. die Frequenzerlöse hinter den Erwartungen zurückblieben.

Die Haushaltsrechnung ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

⁵⁸ Die Mittel wurden von Kapitel 6002 Titel 971 04 nach Kapitel 6002 Titel 884 02 umgebucht und von dort dem Digitalinfrastrukturfonds zugewiesen.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	2 748	4 230	4 554	324	1 806
davon:					
• Frequenzerlöse	348	348	111	-237	-237
• Zuführung aus dem Bundeshaushalt	0	1 222	1 722	500	1 722
• Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 680	1 869	1 904	35	224
• Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	720	791	817	27	97
Ausgaben	2 748	4 230	4 554	324	1 806
davon:					
• Gigabitnetzausbau	20	480	37	-443	17
• Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	7	2 117	481	-1 637	474
• Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 904	1 632	1 944	312	40
• Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	817	0	2 092	2 092	1 275
<u>nachrichtlich:</u>					
Rücklagenbildung	2 721		4 036		1 315
Zweckausgaben	27		518		491

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020.

Der geplante erhebliche Anstieg der Ausgaben wurde trotz eines bestehenden Bedarfs nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2020 gegenüber den Ausgaben des Jahres 2019 von 27 Mio. auf 518 Mio. Euro und damit auf mehr als das Neunzehnfache. Geplant war jedoch ein Anstieg dieser Ausgaben auf 2 597 Mio. Euro. Die Zweckausgaben blieben damit wiederholt deutlich hinter dem Soll zurück. Dementsprechend wuchsen die Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds um 48,3 % von 2 721 Mio. auf 4 036 Mio. Euro. Geplant war, die Rücklagen um 40,0 % auf 1 632 Mio. Euro zurückzuführen.

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren zu verzeichnende geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Etatreife der Mittelzuweisungen.

Die veranschlagten Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt waren nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Haushaltsjahr 2020 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds mehr als hinreichend gedeckt gewesen wären. Der mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 nachgeschossene Bundeszuschuss von 1,0 Mrd. Euro sowie die Verstärkung von 500 Mio. Euro aus der globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie waren deshalb entbehrlich.

Damit gilt auch hier die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik an unechten Sondervermögen: 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 schon mehrfach geäußerte Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

2 Unzulängliche interne Kontrollsysteme im Auswärtigen Amt

Zusammenfassung

Komplexe administrative Strukturen und erhebliche Haushaltsvolumina erfordern adäquate, leistungsstarke Systeme zur internen Verwaltungskontrolle. Daran fehlt es im Auswärtigen Amt.

Das Auswärtige Amt hat kein wirksames Kontrollsystem mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Es gibt zwei Kontrollsysteme mit getrennten Geschäftsbereichen und unterschiedlichen Aufgaben: Eine Inspektion und eine Interne Revision. Beide sind unmittelbar dem Leitungsbereich zugeordnet. Die Interne Revision ist seit Jahren untätig. Das für die Auslandsvertretungen zuständige Inspektionswesen weist erhebliche Schwächen auf. Beide Kontrollsysteme sind unzureichend voneinander abgegrenzt. Für damit einhergehende Mängel bei der internen Kontrolle und hohe Kontrollrisiken trägt die Leitung des Auswärtigen Amts die Verantwortung. Das Kontrollsystem gewährleistet keine angemessene Steuerung der komplexen Organisation des Auswärtigen Amts. Zwar hat das Auswärtige Amt auf die Kritik des Bundesrechnungshofes hin in Teilen Änderungen angekündigt. Im Wesentlichen hält es jedoch an seinem bestehenden Kontrollwesen fest, ohne klares Konzept und trennscharfe Abgrenzung von Verantwortlichkeiten.

Das Vorhalten zweier Kontrollsysteme nebeneinander auf gleicher Ebene mit unzureichend voneinander abgegrenzten Aufgaben ist unter dem Gesichtspunkt eines angemessenen Risikomanagements nicht weiter vertretbar. Das Auswärtige Amt muss sein internes Kontrollsystem neu ausrichten.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Der Auswärtige Dienst umfasst die Zentrale in Berlin (Zentrale) und zurzeit 228 Auslandsvertretungen. Hinzu kommt seit dem Jahr 2021 eine neu gegründete, dem Auswärtigen Amt nachgeordnete Behörde, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (Bundesamt). Das Auswärtige Amt beschäftigt mehr als 10 000 Personen. Die Organisationsstruktur ist für eine

oberste Bundesbehörde vergleichsweise komplex. Der Etat des Auswärtigen Amts beträgt mittlerweile 5,8 Mrd. Euro, auf die Auslandsvertretungen entfallen etwa 1 Mrd. Euro an Sach- und Personalkosten. Für seinen Geschäftsbereich hat es zwei Kontrollsysteme, eine Inspektion und eine Interne Revision. Beide sind dem Leitungsbereich unmittelbar zugeordnet. Für die Inspektion gilt die vom Auswärtigen Amt praktizierte Personalrotation.

Inspektion

Es gibt *reguläre Inspektionen* nach § 8 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD) und gesetzlich nicht geregelte *Sonderinspektionen*.

§ 8 GAD gibt der Inspektion vor, „[...] regelmäßig Aufgabenerfüllung, Organisation und Ausstattung der Auslandsvertretungen, die Einhaltung der organisatorischen, dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Lebensbedingungen der Bediensteten zu überprüfen. Sie achten auf einen zweckentsprechenden Einsatz des Personals und der Sachmittel und beraten die Auslandsvertretungen in Fragen der Führung und Zusammenarbeit.“ Dazu näher die amtliche Begründung: „[...] Sie beraten den Leiter und die Mitarbeiter in allen dienstlichen und persönlichen Angelegenheiten [...]. Wünsche und Beschwerden [...] nehmen sie entgegen. [...]“

Die Inspektion hat danach drei Aufgaben: Kontrolle, Beratung und „Personalfürsorge“.

Unklares Selbstverständnis der Inspektion

Inspektion meint im deutschen Sprachraum eine mit Kontrolle beauftragte Organisation. Für die Inspektion des Auswärtigen Amts steht die Beratung von Auslandsvertretungen im Vordergrund. Zudem führt sie mit jedem Beschäftigten der Auslandsvertretungen ein „persönliches Interview“.

Als der regulären Inspektion bei der Kontrolle einer Auslandsvertretung berichtet wurde, dass dort über mehrere Jahre ein nicht ordnungsgemäßes Verfahren von erheblicher finanzieller Tragweite praktiziert wurde, ging sie der Sache nicht nach. Zum Zeitpunkt der Kontrolle hatte die Auslandsvertretung ihre Praxis geändert. Die Inspektion unterließ es, in ihrem Bericht auf die früheren Zustände einzugehen und empfahl keine weiteren Schritte. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte sie, sie habe „ihren Auftrag in der Überprüfung des neuen Verfahrens gesehen. Der Zentrale sei laut Berichterstattung der Auslandsvertretung der gesamte Vorgang bekannt gewesen, das alte Verfahren war abgestellt und somit habe es keinen Grund für eine Prüfungsbemerkung gegeben.“ Die Leitung des Auswärtigen Amts veranlasste zu dem Fall ein halbes Jahr nach der regulären Inspektion eine Sonderinspektion, um die Vorgänge vor der Umstellung des Verfahrens zu untersuchen. Die Interne Revision des Auswärtigen Amts war mit der Sache nicht befasst.

Unzureichende Nachverfolgung von Prüfungsergebnissen

Effektive Kontrolle hängt wesentlich davon ab, dass ihre Ergebnisse nachverfolgt werden. Bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes sah die Inspektion eine solche Nachverfolgung nicht als ihre Aufgabe an. Dafür war ein Referat der Zentralabteilung des Auswärtigen Amts zuständig. Es hielt nach, ob Auslandsvertretungen und Fachreferate ihm fristgerecht über den Stand der Umsetzung von Weisungen und Empfehlungen „berichteten“. Eine vertiefte, inhaltliche Prüfung der oft nur stichwortartigen Meldungen nahm es nicht vor. Es ordnete sie in „umgesetzt“, „in Umsetzung befindlich“ oder „nicht umgesetzt“ zu und schloss die Nachverfolgung ab. Die Zuordnungen waren oft nicht plausibel. So hatte die Inspektion beispielsweise empfohlen, einen unklaren Beschaffungsvorgang „gründlich zu prüfen“. Das Fachreferat stellte fest: „Beschaffungsvorgang wurde geprüft; Ankauf wurde von Referatsleitung verfügt“, es ordnete an: „umgesetzt“ und beendete die Nachverfolgung. Zum Ergebnis der Prüfung und weiterem Vorgehen fand sich nichts. In einem anderen Fall befand die Inspektion u. a., dass die Dokumentation eines Grundstückserwerbs unbefriedigend und seitens der Zentrale eine Aktendurchsicht anzuraten sei. Die Meldung der Fachreferate enthielt nichts zur empfohlenen Aktendurchsicht und deren Ergebnis. Mit der Zuordnung „in Umsetzung befindlich“ war die Nachverfolgung beendet.

Prüfungsansatz und Prüfungsintervalle der Inspektion

Einen risikoorientierten Prüfungsansatz verfolgt die Inspektion nicht. Sie ist der Auffassung, das sei gemäß der Regelungslage nicht ihre Aufgabe, sondern die der Internen Revision des Auswärtigen Amts. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Auslandsvertretungen von der Internen Revision des Auswärtigen Amts seit Jahren nicht geprüft wurden. Das Auswärtige Amt erklärte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass „die Innenrevision (Interne Revision) an den Auslandsvertretungen mit der Inspektion voll umfänglich abgedeckt ist.“ Schriftlich geregelt hat es dies nicht.

Die Zentrale gibt vor, dass jede Auslandsvertretung grundsätzlich alle fünf Jahre inspiziert und dies den Auslandsvertretungen bis zu einem Jahr vorher angekündigt werden soll. Die Zahl der Inspektionsteams war in den Jahren 1969 bis 2020 unverändert: Drei Teams mit jeweils drei Personen. Mit dem Jahr 2020 kam ein viertes Team dazu. Die Anzahl der Auslandsvertretungen hat sich von 182 im Jahr 1960 auf 228 im Jahr 2021 erhöht. Den Inspektionsplan bestimmen Jahre im Voraus der feste Prüfungsturnus sowie die Anzahl der Inspektionsteams und der Auslandsvertretungen. Für inhaltliche Abweichungen oder Sonderinspektionen besteht kaum Spielraum; sie gehen zulasten des Inspektionsplans. Nicht wenige Auslandsvertretungen wurden in der Vergangenheit neun Jahre und länger nicht inspiziert, darunter auch die größte Auslandsvertretung in Washington.

Das Auswärtige Amt hat erklärt, neben der Inspektion setze es Prüfinstrumente seiner Fachabteilungen ein, sodass es für Auslandsvertretungen keine prüfungsfreien Zeiträume gebe. Der Bundesrechnungshof veranlasste eine Stichprobe zu zehn Auslandsvertretungen. Es zeigte sich, dass es bei 50 % der Auslandsvertretungen einen prüfungsfreien Zeitraum von

mehr als drei Jahren gab, in dem sie weder von der Inspektion noch von Fachabteilungen geprüft worden waren.

Interne Revision

Interne Revision soll das Verwaltungshandeln auf Risiken hin untersuchen (z. B. Haushalts- und Reputationsrisiken) und die Behördenleitung durch rechtzeitige Hinweise und Beratung bei ihrer Leitungsaufgabe unterstützen. Im Auswärtigen Amt gibt es seit dem Jahr 2006 eine Interne Revision. Sie unterstand der Inspektion. Ab März 2013 stellte sie ihre Arbeit ein. Warum das geschah, konnte das Auswärtige Amt nicht angeben. Seit dem Jahr 2014 standen der Internen Revision für den Bereich *Interne Revision/Korruptionsprävention* drei Personen zur Verfügung. Diese waren vollständig mit Aufgaben der Korruptionsprävention ausgelastet und nahmen keine Aufgaben der Internen Revision wahr. Der Leitung des Auswärtigen Amts war der faktische Ausfall ihrer Internen Revision erst bewusst geworden, als der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen hatte. Im Jahr 2018 hat sie mit der Wiedereinsetzung einer Internen Revision begonnen.

2.2 Würdigung

Komplexe administrative Strukturen und erhebliche Haushaltsvolumina erfordern adäquate, leistungsstarke Systeme zur internen Verwaltungskontrolle. Daran fehlt es zurzeit im Auswärtigen Amt.

Inspektion

Eine bedeutende Schwachstelle des Inspektionswesens des Auswärtigen Amts sieht der Bundesrechnungshof im Spannungsverhältnis von Distanz wahrer Kontrolle und „Personalfürsorge“. Fürsorge, wie sie die Inspektion handhabt (eingehende Gespräche mit allen Bediensteten einer Auslandsvertretung) und darauffolgende Kontrolle vertragen sich nicht. Die Personalrotation tut ihr Übriges, da Prüfende und Geprüfte im Regelfall im Bewusstsein handeln werden, sich künftig möglicherweise in vertauschten Rollen wiederbegegnen zu müssen. Ein derartiger Organisationsansatz ist beständig dem Risiko von Interessen- und Zielkonflikten ausgesetzt. Dass solche Befürchtungen nicht theoretischer Natur sind, belegt der aufgezeigte Fall: Obwohl der Bericht der Auslandsvertretung an die Inspektion weiterführende Fragen nach persönlicher Verantwortung nahelegen musste, unterließ die Inspektion es, sich mit der Sache weiter zu befassen und zu berichten. Der Leitung des Auswärtigen Amts war der Vorgang jedenfalls nicht hinlänglich bekannt gewesen. Nicht anders ist zu erklären, dass sie bald darauf eine Sonderinspektion anordnete.

Weitere Schwächen des Inspektionswesens sind zum einen die unzulängliche Nachverfolgung von Inspektionsergebnissen. Neben nicht plausiblen Zuordnungen liegt die abschließende Aufarbeitung (noch) nicht umgesetzter Weisungen und Empfehlungen außerhalb des

Verfahrens zur Nachverfolgung in den Händen der – zum Teil erheblich kritisierten – Auslandsvertretungen oder Fachreferate der Zentrale. Die Wirkung der Inspektion hängt damit von der Einsicht der Kontrollierten selbst ab. Zum anderen ist es die unklare Abgrenzung zur Internen Revision. Das Auswärtige Amt irritiert mit widersprüchlichen Aussagen. Einerseits sei risikoorientiertes Prüfen nicht Aufgabe der Inspektion, sondern die der Internen Revision. Andererseits decke Inspektion die Interne Revision an den Auslandsvertretungen „vollumfänglich ab“. Unklare Zuständigkeiten bergen stets das Risiko, dass Aufgaben nicht angemessen erfüllt werden.

Interne Revision

Interne Revision und Inspektion haben unterschiedliche Prüfungsansätze: Die Inspektion beschränkt sich nach dem GAD auf die Auslandsvertretungen, setzt nicht risikoorientiert an und übernimmt Aufgaben der „Personalfürsorge“. Die Interne Revision ist risikoorientiert ausgerichtet und sollte den gesamten Apparat – Zentrale wie Auslandsvertretungen wie Bundesamt – aus einem spezifisch risikoorientierten Blickwinkel der Leitung des Auswärtigen Amts erfassen. Die Leitung des Auswärtigen Amts ist in ihrer Entscheidung über die Ausgestaltung ihrer Internen Revision zwar grundsätzlich frei. Stattet sie die Interne Revision trotz erkennbarer Risiken unzureichend aus, fällt die Verantwortung aber unmittelbar auf sie zurück, wenn es infolge erkennbarer, aber nicht hinreichend berücksichtigter Risikokonstellationen zu Schäden kommt. Dass eine vergleichsweise komplexe Organisation wie das Auswärtige Amt über fünf Jahre auf jegliche Interne Revision verzichtete, ist nicht hinnehmbar. Bedenklich stimmt überdies, dass der faktische Ausfall dieser Kontroll- und Beratungsinstanz der Leitung des Auswärtigen Amts selbst nicht aufgefallen war. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine durchgreifende Risikoanalyse des gesamten Aufgabenbereichs des Auswärtigen Amts vorzunehmen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Inspektion und Interner Revision des Auswärtigen Amts voneinander abzugrenzen und Schnittstellen zu bilden. Das Auswärtige Amt berücksichtigte die Empfehlungen nicht. Zwar hat es mittlerweile erste Schritte in Richtung einer professionellen Internen Revision getan. Eine grundlegende Risikoanalyse des gesamten Geschäftsbereiches des Auswärtigen Amts, die jeglicher Reform seiner Kontrollinstanzen vorausgehen sollte, steht ebenso noch aus wie ein Maßnahmenkatalog zur Begegnung oder Begrenzung von Risiken.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, seine Verwaltungskontrollsysteme neu auszurichten. Er hat insbesondere empfohlen, folgende Schritte vorzunehmen:

- Ausgehend von einer Prüfung etwaiger Anpassungsnotwendigkeiten bei § 8 GAD: Befreiung der Inspektion von der derzeit gehandhabten „Personalfürsorge“ über die Überprüfung von Lebensbedingungen der Bediensteten hinaus.
- Sicherstellung einer effektiven Nachverfolgung von Prüfungsergebnissen und einer risikoorientierten Verwaltungskontrolle sowohl bei der Tätigkeit der Zentrale als auch der Auslandsvertretungen.
- Klare Trennung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten: Inspektion für die laufende Verwaltungskontrolle und Beratung der Auslandsvertretungen; Interne Revision als

unabhängige Kontroll- und Beratungsinstanz für die Leitung des Auswärtigen Amts mit Zuständigkeit für die Zentrale, die Inspektion, die Auslandsvertretungen und für das neu gegründete Bundesamt.

2.3 Stellungnahme

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, es teile die Kritik des Bundesrechnungshofes an einer unzulänglichen Nachverfolgung von Inspektionsergebnissen. Es hat seine Weisungen angepasst; u. a. wird die Inspektion in die Nachverfolgung eingebunden. Im Übrigen sieht das Auswärtige Amt zum Inspektionswesen keinen Änderungsbedarf, insbesondere gebe es kein Risiko von Interessen- und/oder Zielkonflikten. Inspektionsberichte würden Missstände klar benennen. Die Kritik daran, dass der Inspektionsplan weit im Voraus bekannt ist, teile es nicht. Prüfungsfreie Zeiträume für die Auslandsvertretungen gebe es nicht, denn neben den Prüfungen der Fachabteilungen prüften die Auslandsvertretungen sich in bestimmten Bereichen auch noch selbst. Zum Widerspruch, dass die Inspektion einerseits einen anderen Ansatz verfolgt als die Interne Revision, sie andererseits Interne Revision an den Auslandsvertretungen „vollumfänglich abdecke“, hat das Auswärtige Amt nicht Stellung genommen. Interne Revision und Inspektion würden künftig „Hand in Hand“ arbeiten und „stärker ineinandergreifen“. Interne Revision „fungiere ergänzend zur Inspektion als Instanz zur Beratung der Leitung des Auswärtigen Amts [...]“. Sie habe tatsächlich mehr als fünf Jahre nicht geprüft. Im Sommer 2018, also noch vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes, habe es eine Reaktivierung der Internen Revision eingeleitet. Eine Risikoanalyse für die Zentrale und darauf gründende Prüfungen gebe es seit dem Jahr 2020. Seit Herbst 2020 also sechs Jahre nach Einstellung ihrer Prüfungstätigkeit habe die Interne Revision des Auswärtigen Amts wieder begonnen zu prüfen.

2.4 Abschließende Würdigung

Das Auswärtige Amt setzt sich nicht mit den aufgezeigten Widersprüchen seines Kontrollwesens auseinander. Ungeklärt bleiben die Frage der Kategorisierung der eingehenden Meldungen und wer wann und auf welcher Grundlage über den Abschluss der Nachverfolgung entscheidet. Bei der Inspektion sieht es keine Risiken für Interessen- oder Zielkonflikte. Weshalb die Inspektion im oben geschilderten Fall offenbare Missstände nicht klar benannte, erklärt das Auswärtige Amt nicht. Auch zum Selbstverständnis der Inspektion, sie habe ihre Aufgabe nicht darin gesehen, dem haushaltswirtschaftlich höchst relevanten Sachverhalt nachzugehen, nimmt es nicht Stellung. Es bestreitet prüfungsfreie Zeiträume für Auslandsvertretungen, geht aber nicht auf die vom Bundesrechnungshof benannten prüfungsfreien Zeiträume ein. Obwohl die Inspektion in der Vergangenheit den regulären Prüfturnus nicht einhalten konnte, will es für Sonderinspektionen ausreichend Spielraum haben. Soweit das Auswärtige Amt anerkennend herausstellt, dass Auslandsvertretungen ergänzend auch durch die Fachebene geprüft werden (z. B. Kassenprüfungen, Überprüfung der ordnungsgemäßen Visabearbeitung) ist anzumerken, dass die Fachebene damit ihre Steuerung und sich insoweit selbst überprüft. Dies hat mit effektiver Kontrolle im hier verstandenen Sinn nichts zu tun. Der

Bundesrechnungshof bezweifelt, dass dem Auswärtigen Amt die abträgliche Wirkung solcher Verwischung von Verantwortlichkeiten hinreichend bewusst ist. Ohne Stellungnahme bleibt auch der Widerspruch, wie die Inspektion die Interne Revision „vollumfänglich abdecken“ kann, wenn sie einen gänzlich anderen Prüfansatz verfolgt.

Warum der langjährige Ausfall der Internen Revision der Leitungsebene des Auswärtigen Amts entgangen war, hat das Auswärtige Amt offenbar nicht hinterfragt; Stellung nahm es dazu nicht.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht.

Das Auswärtige Amt trägt der Bedeutung und dem Wesen einer Internen Revision immer noch nicht hinreichend Rechnung. Seine unbestimmten Aussagen zur Inspektion wie „Hand in Hand“ arbeiten, „stärker ineinandergreifen“ und „ergänzend fungieren“ belegen, dass es immer noch keine klare Vorstellung über die Aufgabe einer Internen Revision hat. Eine Interne Revision ist das wesentliche Beratungs- und Frühwarninstrument der Leitung einer Organisation. Seine Erkenntnisse zur Vorbereitung von Entscheidungen der Leitung sollte es durch eigene Prüfung der Prozesse einer Organisation gewinnen und dies risikoorientiert und unabhängig. Der Aufgabenbereich einer Internen Revision muss daher stets den gesamten Verantwortungsbereich der Leitung umfassen. Es ist nicht hinnehmbar, dass Interne Revision hinter die auch von Personalrotation betroffene Inspektion zurücktreten und lediglich „ergänzend fungieren“ soll, obwohl Struktur und Kontrollansätze beider Kontrollsysteme unterschiedlich sind. Der Internen Revision sind damit sowohl die Inspektion als auch die Auslandsvertretungen vorenthalten. Das Ausklammern von Teilbereichen schränkt deren Aufgabenbereich unter Gesichtspunkten bestmöglicher Risikominimierung unverträglich ein. Ein beachtlicher Teil des Auswärtigen Amts – die Auslandsvertretungen – bliebe damit außerhalb des risikoorientierten Blickfelds der Internen Revision.

Dies gilt es künftig zu vermeiden: Der Beratungsansatz einer Internen Revision muss sich künftig auf den gesamten Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts – Auslandsvertretungen, und deren Inspektion sowie das Bundesamt – erstrecken. Entscheidet sich das Auswärtige Amt anders, wäre eine umfassende, risikoorientierte und unabhängige Beratung der Leitung nur noch zu gewährleisten, wenn beide Kontrollsysteme in einem Kontrollsystem „Interne Revision“ zusammengeführt würden. Das Vorhalten zweier Kontrollsysteme nebeneinander auf gleicher Ebene mit getrennten Geschäftsbereichen und unterschiedlichen Aufgaben und Ansätzen ist unter dem Gesichtspunkt eines angemessenen Risikomanagements nicht weiter vertretbar. Das Auswärtige Amt muss jedenfalls sein internes Kontrollsystem neu ausrichten. Die bislang praktizierte „Personalfürsorge“ sollte es auf das unerlässliche, von § 8 GAD geforderte Maß zurückführen. Sie sollte die Lebensbedingungen der Beschäftigten überprüfen und nicht darüber hinaus gehen.

3 BMI ändert ohne triftigen Grund Vereinbarung mit einem Land – Zusatzausgabe 3 Mio. Euro

(Kapitel 0604 Titel 261 02 und 632 03, Kapitel 1408 Titel 632 01 und 632 91)

Zusammenfassung

Das BMI hat einem Land ohne triftigen Grund nach über zwölf Jahren rückwirkend 3 Mio. Euro für die Erledigung von Bauaufgaben gezahlt. Das Land hat seine Forderung ohne Kostennachweis durchgesetzt. Das BMI hat dabei weder die Forderung des Landes hinreichend überprüft noch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beim Abschluss der Verwaltungsvereinbarung beteiligt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI künftigen Forderungen auf zusätzliche Erstattungen nicht nachkommt, wenn ein Land einen Anspruch nicht im Einzelnen nachweisen und begründen kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Länder für weit zurückliegende Zeiträume zusätzliche Erstattungen ohne Kostennachweis verlangen und zum Nachteil des Bundes durchsetzen können.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Länder übernehmen Bauaufgaben des Bundes gegen Kostenerstattung

Der Bund hat mit den 15 Ländern (alle ohne Land Berlin) vereinbart, dass diese für ihn Bauaufgaben im Hochbau (sog. Bundeshochbau) erledigen. Die Länder übernehmen mit ihren Bauverwaltungen dabei für den Bund beispielsweise die Planung und Leitung von Baumaßnahmen. Der Bund erstattet den Ländern hierfür jährlich mehr als 600 Mio. Euro. Grundlage der Kostenerstattungen sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern (Vereinbarungen). Für den Abschluss dieser Vereinbarungen und die Prüfung der jährlichen Abrechnungen ist das BMI seit dem Jahr 2007 verantwortlich.

Kostenerstattung bei umsatzsteuerbefreiten Baumaßnahmen

Bestimmte Baumaßnahmen sind von der Umsatzsteuer befreit, z. B. für die Errichtung von Gebäuden der NATO-Truppen. Im Jahr 2008 verständigten sich Bund und Länder grundsätzlich, bei solchen Baumaßnahmen eine sogenannte „fiktive Umsatzsteuer“ bei der

Kostenerstattung zu berücksichtigen. Sie verständigten sich gleichzeitig darauf, dass dies ausdrücklich zwischen ihnen zu vereinbaren war. Die Berücksichtigung der fiktiven Umsatzsteuer führte bei umsatzsteuerbefreiten Baumaßnahmen zu einer höheren Zahlung an das Land.

Der Bundesrechnungshof kritisierte das BMI in früheren Jahren, wenn es Abrechnungen anerkannt hatte, obwohl entsprechende Vereinbarungen zur fiktiven Umsatzsteuer zwischen Bund und Land fehlten. Das BMI schloss sich dieser Rechtsauffassung an. Zuletzt kürzte es im Jahr 2019 die Forderung eines Landes auf rückwirkende Kostenerstattung.

BMI vereinbarte nachträglich Kostenerstattung von weiteren 3 Mio. Euro

Für Leistungen im Bundeshochbau in den Jahren 2005 bis 2007 erstattete das BMI einem Land 199 Mio. Euro. Im Jahr 2018, mehr als zehn Jahre später, forderte das Land für diesen Zeitraum erstmals eine höhere Kostenerstattung. Es wollte, dass das BMI nachträglich auch eine fiktive Umsatzsteuer berücksichtigt. Dies war bis dato zwischen Bund und Land nicht vereinbart und insofern für das BMI unerwartet.

Anfang 2019 schloss das BMI hierzu mit dem Land eine Änderungsvereinbarung zur Kostenerstattung. Danach war rückwirkend ab dem Jahr 2005 eine fiktive Umsatzsteuer zu berücksichtigen. Die Erstattungsansprüche für die Jahre 2005 bis 2007 stiegen nachträglich um 3 Mio. Euro. Im weiteren Verlauf des Jahres 2019 zahlte das BMI die geforderten 3 Mio. Euro an das Land.

Die BHO regelt die Voraussetzungen, nach denen die Verwaltung Verträge zum Nachteil des Bundes ändern darf. Dies ist nur in besonders begründeten Ausnahmefällen gestattet und bedarf bei einem Betrag von 3 Mio. Euro der Einwilligung des BMF.

Das BMI prüfte vor Abschluss seiner Vereinbarung mit dem Land nicht, ob ein „besonders begründeter Ausnahmefall“ im Sinne des Haushaltsrechts vorlag. Jedenfalls fehlt hierzu jegliche Dokumentation. Es berief sich auf die grundsätzliche Verständigung aus dem Jahr 2008. Das BMI beteiligte auch das BMF nicht. Ein Nachweis der tatsächlichen Ausgaben des Landes in den Jahren 2005 bis 2007 für Leistungen im Bundeshochbau liegt ebenfalls nicht vor. Gegenüber dem Bundesrechnungshof gab das BMI an, dass es nicht ohne Weiteres habe prüfen können, ob die Kostenerstattung angemessen war. Eine solche Prüfung sei wegen der Datenglage nach mehr als zehn Jahren zudem „sehr aufwändig, wenn nicht undurchführbar“.

3.2 Würdigung

Das BMI hat eine nachträgliche Kostenerstattung in Millionenhöhe zulasten des Bundes mit dem Land vereinbart, ohne zuvor festzustellen, ob

- das Land in ausreichendem Maße seine Forderung begründete sowie

- die zusätzliche Vereinbarung zwischen ihm und dem Land zulässig und notwendig war.

Der Gesetzgeber hat im Haushaltsrecht strenge Anforderungen für den Fall formuliert, dass die Verwaltung Vereinbarungen zum Nachteil des Bundes ändern will. Ein besonders begründeter Ausnahmefall ist anzunehmen, wenn ein Festhalten am Vertrag den Vertragspartner nach Lage des Einzelfalles unbillig benachteiligt. In diesem Fall hat das Land die erhebliche Kostenunterdeckung gegenüber dem Bund nachzuweisen und seine Forderung zu begründen.

Hier aber hat nicht nur der Nachweis des Landes gefehlt, sondern auch die Fähigkeit des BMI, einen etwaigen Nachweis überhaupt prüfen zu können. Insofern hat kein Anspruch des Landes gegen den Bund bestanden. Zudem hat das BMI versäumt, die Einwilligung des BMF einzuholen.

Es sind keine Gründe erkennbar, die eine rückwirkende Änderungsvereinbarung rechtfertigen.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, dass es sein Vorgehen und die Zahlung an das Land für rechtmäßig halte. Es hat sich erneut auf die grundsätzliche Verständigung aus dem Jahr 2008 zwischen dem Bund und den Ländern berufen. Die im Jahr 2019 vereinbarte Kostenerstattung sei Ergebnis von Verhandlungen gewesen. Sie stehe „im Kontext zur früheren uneinheitlichen Erstattungspraxis“. Darüber hinaus sei sie im Lichte der sonstigen mit dem Land getroffenen Absprachen „zu lesen bzw. im Sinne eines vermuteten/fiktiven Parteiwillens zu interpretieren“.

Auch hat das BMI erklärt, dass es nicht erforderlich gewesen sei, dass BMF zu beteiligen. Das BMF, damals noch selbst zuständig, habe im Jahr 2006 mit einem anderen Land die Berücksichtigung fiktiver Umsatzsteuern rückwirkend für das Jahr 2005 vereinbart. Insofern habe das BMI auch hier von einer Einwilligung des BMF ausgehen können. Es habe ein Ausnahmefall vorgelegen, anderenfalls wäre das Land gegenüber einem anderen Land unbillig benachteiligt worden. Zur Notwendigkeit der rückwirkenden Vereinbarung hat sich das BMI nicht weiter geäußert.

Das BMI nehme die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes zur Kenntnis. Allerdings dürfte „eine vergleichbare Fragestellung durch die inzwischen weit überwiegend neu abgeschlossenen Verträge in Zukunft nicht mehr auftreten“.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Der Verweis des BMI auf die rückwirkende Vereinbarung des BMF mit einem anderen Land im Jahr 2006 geht fehl. Das BMF

schloss diese Vereinbarung zeitnah und nicht zwölf Jahre später. Frühere Vereinbarungen waren zudem so unterschiedlich ausgestaltet, dass eine Berufung darauf ausscheidet. Das BMI durfte nicht unterstellen, dass sich das BMF durch seine Vereinbarung im Jahr 2006 selbst gebunden hatte. Es durfte deshalb nicht auf eine Beteiligung des BMF verzichten.

Dem Bund entstand durch die Vereinbarung und die daraus resultierende Zahlung ein Schaden von 3 Mio. Euro. Das BMI sollte prüfen, ob Regressansprüche bestehen und diese ggf. durchsetzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI Forderungen auf zusätzliche Erstattungen nur dann nachkommt, wenn ein Land einen Anspruch begründen und belegen kann. Ohne Nachweis darf es Vereinbarungen nicht rückwirkend ändern. Ferner ist das BMF nach Maßgabe des Haushaltsrechts vorab zu beteiligen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass auch künftig Länder für weit zurückliegende Zeiträume zusätzliche Erstattungen ohne Kostennachweis verlangen und durchsetzen können. Die Auffassung des BMI, dass „eine vergleichbare Fragestellung [...] in Zukunft nicht mehr auftreten dürfte“, trifft nicht zu. Obwohl das BMI mit dem Land bereits einen Vertrag nach neuem Muster geschlossen hatte, entsprach es den Nachforderungen.

4 BMI nimmt Verantwortung für angemessene und dem Haushaltsrecht entsprechende Gehälter bei den politischen Stiftungen nicht ausreichend wahr

(Kapitel 0601 Titel 685 12)

Zusammenfassung

Das BMI hat unzureichend kontrolliert, ob die politischen Stiftungen ihrem Personal angemessene und dem Haushaltsrecht entsprechende Gehälter zahlen. Dadurch ließ es Besserstellungen von außertariflich Beschäftigten der Stiftungen zu, ohne deren Stellen vorab nach einheitlichen Kriterien sachgerecht bewertet und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingebunden zu haben.

Die politischen Stiftungen erhalten vom BMI Globalzuschüsse als Sonderform der institutionellen Förderung (Zuwendung). Aus den Bundesmitteln zahlen die politischen Stiftungen u. a. außertarifliche Entgelte für ihr Leitungspersonal. Neben dem Grundentgelt zahlen sie weitere außertarifliche Gehaltsbestandteile als Zulagen, u. a. einen „Versorgungszuschlag“ in Höhe von bis zu 30 % des Grundgehalts. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben unterliegen die politischen Stiftungen dem sogenannten Besserstellungsverbot. Dieses sieht vor, dass Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen dürfen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Eine sachliche Begründung für die Höhe der Entgelte konnte das BMI nicht vorlegen. Das BMF hat keine Ausnahme vom Besserstellungsverbot zugelassen.

Diese und weitere Verstöße gegen das Besserstellungsverbot haben über Jahre weder die Bewilligungsbehörde bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise noch die Wirtschaftsprüfer bei ihren Prüfungen erkannt und bemängelt.

Die Leitungsstellen der politischen Stiftungen sollten zeitnah unter Beteiligung des BMF sachgerecht bewertet werden. Zudem sollten die Personalausgaben stärker in die Prüfungen der Verwendungsnachweise und in die Prüfungen der Wirtschaftsprüfer einbezogen werden. Die dem Besserstellungsverbot widersprechenden Zulagen dürfen nicht mehr gezahlt werden.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzierung der politischen Stiftungen mit Bundesmitteln

Das BMI fördert die im jährlichen Haushaltsgesetz benannten parteinahen politischen Stiftungen mit Globalzuschüssen als Sonderform der institutionellen Zuwendung. Diese betragen im Jahr 2021 insgesamt rund 141 Mio. Euro. Daneben erhalten die politischen Stiftungen Projektfördermittel anderer Ressorts in erheblichem Umfang.

Die Finanzierung der politischen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt unterliegt den Bestimmungen des Haushaltsrechts des Bundes. Zudem gelten die „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze“, die das BMI erlässt. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben für institutionelle Zuwendungen unterliegen die politischen Stiftungen dem sogenannten Besserstellungsverbot. Danach dürfen institutionell geförderte Einrichtungen ihre Beschäftigten nicht besserstellen, als es die Arbeits- und Entgeltregelungen für vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes zulassen. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nur aus zwingenden Gründen mit Ausnahmegenehmigung des BMF gewährt werden.

Außertarifliche Gehaltszahlungen an Leitungspersonal ohne tragfähige Begründung und Beteiligung des BMF

Das BMI hat Ausgaben für außertarifliche Arbeitsverhältnisse bei den politischen Stiftungen zugelassen, ohne das erforderliche Einvernehmen mit dem BMF herzustellen. Die Stiftungen zahlten ihren Vorständen, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern oder Generalsekretärinnen und Generalsekretären außertarifliche Entgelte bis zur Höhe der Besoldungsgruppe B 9 der Bundesbesoldungsordnung; das sind derzeit mehr als 12 000 Euro monatlich. Damit erreichte ihr Leitungspersonal ein Gehaltsniveau wie Spitzenbeamte, etwa die Präsidenten von Bundeskriminalamt oder Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Im Vergleich zu diesen Behörden sind die politischen Stiftungen jedoch verhältnismäßig klein, denn sie haben weniger Beschäftigte und ein geringeres Budget.

Die Stiftungen richteten bei ähnlichen Aufgaben, jedoch unterschiedlichem Budget und Personal, eine oder gar drei Leitungsstellen für ihre Geschäftsführung ein. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) genehmigte dies als Bewilligungsbehörde mit Zustimmung des BMI. Die dazu notwendige Zulassung einer Ausnahme durch das BMF lag nicht vor.

Erhöhung des Gehaltsniveaus durch einen fiktiven Versorgungszuschlag

Die Alterssicherung der Beschäftigten der politischen Stiftungen wird durch die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten- und zu einer zusätzlichen betrieblichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung sichergestellt. Gleiches gilt für die Beschäftigten des Bundes. Das BVA

prüfte in Einzelfällen, ob das Besserstellungsverbot für das Leitungspersonal der politischen Stiftungen eingehalten wurde. Es beschränkte sich dabei nicht auf die Sätze der Besoldungstabelle und einen möglichen Familienzuschlag, sondern rechnete diesen einen 30-prozentigen fiktiven „Versorgungszuschlag“ hinzu. Die Bewilligungsbehörde schuf so die Möglichkeit, neben dem Grundgehalt der Besoldungstabelle einen außertariflichen Aufschlag von bis zu 30 % für das Leitungspersonal ausbezahlen. Die hierfür erforderliche Zulassung einer Ausnahme durch das BMF lag nicht vor.

Weitere Verstöße gegen das Zuwendungsrecht

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen weitere erhebliche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und das Besserstellungsverbot fest:

- So konnte eine Stiftung keine einzige Dokumentation der Eingruppierungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorlegen. Zur Begründung gab die Stiftung an, dass der Aufwand für tarifgerechte Eingruppierungsprüfungen wesentlich höher sei als die Kosten für möglicherweise zu hohe Eingruppierungen.
- Eine andere Stiftung zahlte jährlich pauschale Leistungsentgelte. Es beachtete dabei weder den einschlägigen Bundestarifvertrag noch differenzierte es nach der individuellen Leistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Eine weitere Stiftung bezahlte zwei Kraftfahrern tarifwidrig ein Pauschalentgelt als Chefkraftfahrer.

Diese Verstöße gegen das Besserstellungsverbot und die daraus resultierenden zusätzlichen Ausgaben hatten oft über Jahre weder die Bewilligungsbehörde bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise noch die Wirtschaftsprüfer bei ihren Prüfungen erkannt und bemängelt. Dabei verließen sich die Wirtschaftsprüfer auf die Eingruppierungsprüfungen der Bewilligungsbehörde und diese wiederum auf die Angaben der Wirtschaftsprüfer.

4.2 Würdigung

Das BMI hat die Einhaltung des Besserstellungsverbots unzureichend kontrolliert und durchgesetzt. Es hat Besserstellungen zugelassen, ohne vorab die Wertigkeit der Leitungsstellen bei den politischen Stiftungen nach einheitlichen Kriterien sachgerecht bewertet zu haben, unabhängig von der Anzahl der Stellen. Das BMI hat es auch unterlassen, das BMF um eine mögliche Ausnahme vom Verbot der Besserstellung zu ersuchen.

Den außertariflich Beschäftigten des Bundes werden grundsätzlich keine Versorgungszuschläge oder ähnliche zusätzliche Gehaltsbestandteile gewährt. Vielmehr wird die Alterssicherung sowohl der Beschäftigten der politischen Stiftungen als auch derjenigen des Bundes i. d. R. durch die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten- und zusätzlichen betrieblichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung realisiert. Daher verstößt eine abweichende

Handhabung der Bewilligungsbehörde bzw. der politischen Stiftungen gegen das Besserstellungsverbot.

Die zusätzliche Berücksichtigung eines Versorgungszuschlages oder anderer Entgeltkomponenten sind keine sachlich begründeten Voraussetzungen für die Anerkennung als zuwendungsfähige Ausgabe. Allein für diese Zuschläge verwendeten die Stiftungen Mittel aus Zuwendungen in nicht unerheblichem Umfang. Das BMI sollte die Berücksichtigung des Versorgungszuschlages bei der Berechnung der zulässigen Höchstgrenze der Entgelte für das Leitungspersonal der politischen Stiftungen unterbinden.

Zudem ist das BMI gehalten, die Personalausgaben bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise stärker zu berücksichtigen. Die Bewilligungsbehörde darf die Prüfungsergebnisse der Wirtschaftsprüfer nicht ungeprüft übernehmen. Vielmehr muss sie eigene Vor-Ort-Prüfungen vornehmen und die Ergebnisse dokumentieren. Unabhängig hiervon müssen sich die Wirtschaftsprüfer ein verlässliches Bild darüber machen, ob die politischen Stiftungen das Besserstellungsverbot einhalten. Dazu sollten sie stichprobenhaft personalwirtschaftliche Maßnahmen prüfen. Die Prüfungstätigkeit darf sich jedenfalls nicht auf das Einholen von Auskünften beschränken. Den Wirtschaftsprüfern sollten in diesem Zusammenhang geeignete und eindeutige Vorgaben gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die politischen Stiftungen im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu finanzieren, die nicht gerechtfertigte Zahlung von Versorgungszuschlägen zu unterbinden und eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung sicherzustellen.

4.3 Stellungnahme

Das BMI hat die Forderung des Bundesrechnungshofes, das erforderliche Einvernehmen mit dem BMF herzustellen, anerkannt. Es werde Gespräche mit dem BMF aufnehmen, um eine allgemeine Regelung zur Bezahlung der Leitungskräfte abzustimmen.

Das BMI hat auch mitgeteilt, grundsätzlich würden keine „Versorgungszuschläge“ an Beschäftigte des Bundes mit außertariflichem Entgelt gezahlt. Zur Berücksichtigung von zusätzlichen Entgeltbestandteilen habe es jedoch eine abweichende Auffassung. Bei den Vergleichsberechnungen stelle es auf das jährliche Gesamtentgelt ab. „Sonderzahlungen“ würden nicht beanstandet, sofern das jährliche Gesamtentgelt den Betrag aus dem jeweiligen Grundgehalt der Besoldungstabelle B, einem ggf. zu gewährenden Familienzuschlag und dem 30-prozentigen Versorgungszuschlag nicht übersteige. Auch das BMF habe zu erkennen gegeben, dass nicht einzelne Vergütungsregelungen für die Einhaltung des Besserstellungsverbots entscheidend seien, sondern eine Gesamtbetrachtung.

Der rechnerische Versorgungszuschlag könne als Ausgleich für die nach Auffassung des BMI „fehlende Alterssicherung“ der außertariflich vergüteten Beschäftigten im Vergleich zu Bundesbeamten berücksichtigt werden; das Besserstellungsverbot werde hierdurch nicht

verletzt. Dies ergebe sich auch aus einer Besprechung des BMI mit den Geschäftsführern der politischen Stiftungen. Das BMI hat zudem erklärt, auch bei beurlaubten Beamten werde ein Versorgungszuschlag als pauschalisierte Abgeltung für das „Versorgungsrisiko“ des Dienstherrn gezahlt.

Soweit das errechnete jährliche Gesamtentgelt nicht überschritten werde, könne den außertariflich Beschäftigten der politischen Stiftungen daher ein fiktiver Versorgungszuschlag auch neben den Aufwendungen des Arbeitgebers zur gesetzlichen Rentenversicherung und einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung zur freien Verfügung gezahlt werden. Die Bezeichnung dieses fiktiven Versorgungszuschlages sei unerheblich. Das BMI wolle diese Möglichkeit beibehalten.

Das BMI hat erklärt, die Bewilligungsbehörde bemühe sich stets, im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten bei seinen Prüfungen der Verwendungsnachweise alle Aspekte des Zuwendungsrechts angemessen zu berücksichtigen. Künftig werde es ein besonderes Augenmerk auf die vom Bundesrechnungshof monierten Sachverhalte richten. Zur Qualitätssicherung sei bereits das Verfahren der Arbeitsplatzüberprüfungen durch das BVA optimiert worden. So würden ab dem Haushaltsjahr 2020 Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen auf der Basis der Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die Prüfungen der Verwendungsnachweise aufgenommen.

4.4 Abschließende Würdigung

Ungeachtet ihrer Bedeutung als nichtstaatliche Träger gesellschaftspolitischer und demokratischer Bildungsarbeit gilt auch für politische Stiftungen als unverzichtbarer Maßstab: Die staatliche Finanzierung muss sich auf einer Grundlage vollziehen, die sowohl die Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme als auch die Einhaltung der wesentlichen Anforderungen an den Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherstellt. Diese Grundlage bietet das Zuwendungsrecht, welches Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und größtmögliche Transparenz als leitende Prinzipien vorgibt. Auch die Finanzierung der politischen Stiftungen muss diesen Prinzipien vollständig Rechnung tragen. Es muss insbesondere sichergestellt sein, dass bei den Entgelten der Beschäftigten der politischen Stiftungen das Besserstellungsverbot beachtet wird.

Hierzu muss das BMI seine „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze“ für die politischen Stiftungen überarbeiten. Dazu müssen insbesondere deren Leitungsstellen anhand eines transparenten und nachvollziehbaren Maßstabes einheitlich bewertet werden. Die entsprechenden Ergebnisse muss das BMI mit seinen Zuwendungsbescheiden dann konsequent umsetzen.

Die Praxis des BMI, vor Abschluss eines außertariflichen Beschäftigungsverhältnisses auf das vorgeschriebene Einvernehmen mit dem BMF zu verzichten, ist unzulässig. Vielmehr muss das BMF in die Lage versetzt werden, über mögliche Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sachgerecht entscheiden und sein Einvernehmen zu außertariflichen Entgeltzahlungen

erklären zu können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMI mit dem BMF diesbezüglich nunmehr kurzfristig auf eine Verfahrensweise verständigt.

Die Ausführungen des BMI zur Berücksichtigung eines fiktiven „Versorgungszuschlages“ überzeugen nicht. Nach dem Haushaltsrecht haben die Bewilligungsbehörden sicherzustellen, dass Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Damit ist der Vergleichsmaßstab eindeutig definiert. Der Vergleich mit anderen Beschäftigtengruppen, bei denen Vergütungen und Altersversorgung grundlegend anders strukturiert sind, scheidet von vornherein aus. Zudem greift das Argument des BMI nicht, dass die Zahlung von Zuschlägen als Teil eines Gesamtentgelts zu betrachten und damit nicht zu beanstanden ist. Dies lässt außer Acht: Der fiktive Versorgungszuschlag, der den Beschäftigten des Bundes nicht zusteht, erhöht das Gesamtentgelt maßgeblich. Das hat das BMI bestätigt. Den betroffenen außertariflich Beschäftigten der politischen Stiftungen werden somit durch die Berücksichtigung oder Auszahlung eines Versorgungszuschlags deutlich bessere Bedingungen gewährt.

Auch der Hinweis des BMI zum Ausgleich für eine nach seiner Auffassung fehlende Alterssicherung überzeugt nicht. Dieser wird bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der politischen Stiftungen sowie derjenigen des Bundes durch die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten- und zusätzlichen betrieblichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung realisiert. Daher bleibt für zusätzliche Leistungen kein Raum.

Der Verweis des BMI auf den Versorgungszuschlag, welcher bei beurlaubten Beamtinnen und Beamten zur pauschalierten Abgeltung des Versorgungsrisikos des beurlaubenden Dienstherrn gezahlt wird, führt ebenfalls in die Irre. Hier handelt es sich um eine Zahlung, die der abgebende Dienstherr als Ausgleich für die weiterbestehenden Versorgungsanswartschaften erhält. Sie dient allein dem finanziellen Ausgleich zwischen den beteiligten Stellen, nicht der Erhöhung der Vergütung von Beschäftigten als Ausgleich für vermeintliche Nachteile bei der Alterssicherung.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Kritik, dass die zusätzliche Berücksichtigung eines „Versorgungszuschlags“ oder vergleichbarer Entgeltkomponenten gegen das Besserstellungsverbot verstößt. Das BMI sollte sicherstellen, dass keine Gehaltsbestandteile mehr gezahlt werden, die dem Besserstellungsverbot widersprechen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die Personalausgaben der politischen Stiftungen stärker in die Verwendungsnachweisprüfungen und in die Prüfungen der Wirtschaftsprüfer einzubeziehen. Die Wirtschaftsprüfer sollten dafür geeignete Vorgaben erhalten.

5 De-Mail: Elektronisches Pendant zur Briefpost kostete 6,5 Mio. Euro und wird kaum genutzt (Kapitel 0602 Titel 532 38)

Zusammenfassung

Das BMI ist gescheitert, De-Mail als elektronisches Pendant zur Briefpost in der Bundesverwaltung zu etablieren. Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzen De-Mail fast gar nicht zur elektronischen Kommunikation.

Im Jahr 2014 hatte die Bundesregierung das Ziel ausgegeben, De-Mail als Standardverfahren der Bundesverwaltung zu etablieren. Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) führte der Gesetzgeber De-Mail in der Bundesverwaltung ein. Damit können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen seit dem Jahr 2016 auch elektronisch rechtssicher mit den Behörden des Bundes kommunizieren, z. B. um Anträge zu stellen. Das BMI koordinierte die Aktivitäten zur Anbindung der Behörden des Bundes an De-Mail. Es erwartete, dass diese innerhalb der ersten vier Jahre nach der Einführung bis zu 6 Millionen De-Mails versenden würden. Gegenüber der Briefpost sollte De-Mail in den Jahren 2016 bis 2019 bis zu 3,5 Mio. Euro einsparen. Tatsächlich versandten die Behörden des Bundes in diesem Zeitraum nur 6 000 anstatt der erwarteten 6 Millionen De-Mails. Sie sparten demnach knapp 3 500 Euro ein. In den Jahren 2011 bis 2020 gab der Bund für De-Mail mindestens 6,5 Mio. Euro aus.

Das BMI hat bislang nicht untersucht, inwieweit De-Mail wirtschaftlich ist. Im Jahr 2017 trat mit dem Onlinezugangsgesetz ein weiteres Gesetz zur Verwaltungsdigitalisierung in Kraft. Es eröffnet Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen neben De-Mail weitere Möglichkeiten, um elektronisch mit der Verwaltung zu kommunizieren. Auch vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit von De-Mail in Frage. Das BMI muss nunmehr entscheiden, inwieweit De-Mail für die Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit der Bundesverwaltung noch benötigt wird.

5.1 Prüfungsfeststellungen

De-Mail als Standardverfahren für rechtssichere elektronische Kommunikation

De-Mail ist das elektronische Pendant eines Briefes oder Einschreibens. Im Gegensatz zu einer herkömmlichen E-Mail sind bei De-Mail Absender und Empfänger eindeutig identifizierbar und die Kommunikation ist nachweisbar. De-Mail bietet somit eine rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Im Jahr 2011 schuf der Gesetzgeber mit dem De-Mail-Gesetz dazu die rechtliche Grundlage.

Für die Bundesverwaltung hatte sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, De-Mail als Standardverfahren einzuführen. Das BMI koordinierte seit dem Jahr 2012 die Einführung von De-Mail. Anfang 2015 ging das entsprechende IT-Verfahren in Betrieb. Seit März 2016 müssen die Behörden des Bundes einen De-Mail-Zugang eröffnet haben. Hierzu verpflichtete sie der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz). Bürgerinnen und Bürger sollten mit De-Mail z. B. Kindergeld beantragen oder Unternehmen auf einen Bescheid hin Widerspruch einlegen können.

In den Jahren 2011 bis 2020 gab das BMI für De-Mail mindestens 6,5 Mio. Euro aus.

Nutzen von De-Mail für die Bundesverwaltung gering

Das BMI betrachtete im Jahr 2012 die Wirtschaftlichkeit von De-Mail und erwartete für die Bundesverwaltung hohe monetäre Einsparungen. Gegenüber der Briefpost sollte De-Mail in den Jahren 2016 bis 2019 bis zu 3,5 Mio. Euro einsparen. Für diesen Zeitraum ging das BMI von bis zu 6 Millionen De-Mails in der Bundesverwaltung aus.

Im April 2017 berichtete die Bundesregierung zur Einführung von De-Mail. Sie stellte selbst fest, dass weder Bürgerinnen und Bürger noch Unternehmen De-Mail verbreitet nutzten. Die Behörden des Bundes hatten innerhalb eines Jahres weniger als 250 De-Mails empfangen und weniger als 90 De-Mails versandt.

Das BMI erstellte im Dezember 2017 einen Abschlussbericht zu De-Mail. Danach hatten 121 Behörden einen De-Mail-Zugang eröffnet. Inwieweit die Behörden De-Mail organisatorisch und technisch in ihre Verwaltungsprozesse und -verfahren einbanden, hatte das BMI dabei nicht untersucht.

Einsatz von De-Mail neben dem Onlinezugangsgesetz unklar

Mit dem Onlinezugangsgesetz trat im Jahr 2017 ein weiteres Gesetz zur Verwaltungsdigitalisierung in Kraft. Dieses verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis zum Jahr 2022 ihre

Verwaltungsdienstleistungen in einem Portalverbund anzubieten. Hierfür sollen sich Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über ein sogenanntes Nutzerkonto eindeutig identifizieren. Das Nutzerkonto enthält auch ein digitales Postfach, an das Behörden z. B. wie bei der elektronischen Steuererklärung ELSTER Bescheide elektronisch zustellen können. Das Postfach soll auch eine sichere und einfache elektronische Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit Behörden gewährleisten.

Im Jahr 2019 ließ die Bundesregierung das E-Government-Gesetz evaluieren. Hiernach nutzen Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen De-Mail fast gar nicht. Die Bundesregierung beabsichtigte daraufhin zu prüfen, ob das Nutzerkonto mit dem dazugehörigen digitalen Postfach als rechtssicheres Verfahren eingestuft und gleichrangig zu De-Mail genutzt werden könne. Bis wann sie diese Prüfung abschließen wollte, ließ die Bundesregierung offen.

Fehlende Erfolgskontrolle von De-Mail

Das Haushaltsrecht verpflichtet die öffentliche Verwaltung, den Erfolg ihres Handelns systematisch zu kontrollieren. Im Jahr 2019 hatten von den insgesamt 121 Behörden des Bundes mit De-Mail-Zugang neun Behörden De-Mail in ihre elektronischen Arbeitsabläufe eingebunden. Weitere sieben Behörden hatten De-Mail lediglich in eine fachliche Anwendung integriert, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Die Behörden nutzten überwiegend andere elektronische Kanäle wie E-Mail, Web-Formulare oder fachliche Anwendungen, um mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu kommunizieren. Die Bundesverwaltung hatte in den Jahren 2016 bis 2019 rund 6 000 De-Mails versandt. Dies entsprach 0,1 % des angenommenen Aufkommens von bis zu 6 Millionen De-Mails. Demnach betrugen die Einsparungen nicht wie erwartet 3,5 Mio. Euro, sondern knapp 3 500 Euro. Wie sich das Aufkommen an De-Mail und die Einsparungen entwickelten, hielt das BMI selbst nicht nach.

Obwohl De-Mail weder das erwartete Aufkommen noch das Einsparpotenzial erreichte, führte das BMI bislang keine Erfolgskontrolle durch. Damit bleibt offen, ob De-Mail in der Bundesverwaltung wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, für De-Mail umgehend eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Hierzu sollte das BMI ermitteln,

- wo die Behörden De-Mail in ihren fachlichen Anwendungen einsetzen,
- wie umfangreich sie De-Mail nutzen oder
- ob sie auf andere elektronische Kanäle zurückgreifen, um mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu kommunizieren.

Das BMI sollte ferner untersuchen, wie es De-Mail in die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes integrieren kann. Wenn es die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von De-Mail nicht anhand der Erfolgskontrolle nachweisen könnte, sollte es darauf hinwirken, De-Mail in der

Bundesverwaltung einzustellen. Dabei sollte das BMI berücksichtigen, ob De-Mail ggf. in einzelnen Behörden als Kommunikationsmittel wirtschaftlich ist.

Das BMI erwiderte, dass die Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über De-Mail erreichbar sei. Die gesetzlichen Ziele zu De-Mail wären damit erreicht. Es sicherte dem Bundesrechnungshof zu, den Erfolg von De-Mail zu untersuchen. Dazu wollte das BMI die Wirtschaftlichkeit, das tatsächliche Aufkommen sowie die organisatorische und technische Umsetzung von De-Mail in der Bundesverwaltung ermitteln. Inwieweit es De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes berücksichtigen kann, wolle es dabei untersuchen.

Im Jahr 2020 erinnerte der Bundesrechnungshof das BMI an dessen Zusagen. Dieses erwiderte, es habe den Erfolg von De-Mail noch nicht ermitteln können. Das BMI habe aber Optionen für den Einsatz von De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes geprüft und umgesetzt. Es plane, De-Mail als sogenannten Rückkanal zu berücksichtigen. Danach könnten Behörden darüber z. B. Bescheide elektronisch an Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zustellen. Seit Ende August 2020 könnten Bürgerinnen und Bürger dazu ihre De-Mail-Adresse im Nutzerkonto hinterlegen. Ob De-Mail künftig tatsächlich zur Kommunikation genutzt werde, hänge davon ab, inwieweit die Behörden De-Mail in ihre jeweiligen fachlichen Anwendungen einbinden.

5.2 Würdigung

Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzen De-Mail als elektronisches Kommunikationsmittel fast gar nicht. Dennoch hat das BMI die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht umgesetzt und versäumt, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von De-Mail zu untersuchen. Das BMI hätte fortlaufend beobachten müssen, wie die Bundesverwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen De-Mail nutzen. Die ursprüngliche Annahme zum Aufkommen an De-Mail und das erwartete Einsparpotenzial stellten sich nicht ein. Damit hat das BMI seine Ziele gänzlich verfehlt. Um den geringen Nutzungszahlen entgegenzuwirken, hätte es gemeinsam mit den Behörden des Bundes die Ursachen hierfür ermitteln müssen. Welche Rolle De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes spielen wird, ist weiterhin offen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass De-Mail wirtschaftlich ist.

5.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, das digitale Postfach des Nutzerkontos könne De-Mail nicht ersetzen. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzten das digitale Postfach ausschließlich, um antragsbezogene Informationen mit der Verwaltung auszutauschen. Anders als De-Mail sei es nicht dafür zugelassen, die Schriftform zu ersetzen. De-Mail ermögliche, auch losgelöst von einem konkreten Antrag, mit der Verwaltung zu kommunizieren.

5.4 Abschließende Würdigung

Die Verwaltungsprozesse zu digitalisieren wird nur dann erfolgreich sein, wenn Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen digitale Angebote auch annehmen und anwenden. Das Onlinezugangsgesetz eröffnet Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit dem digitalen Postfach künftig einen weiteren Weg, sicher mit der Verwaltung zu kommunizieren. Das digitale Postfach kann bisher die rechtssichere elektronische Kommunikation der De-Mail nicht ersetzen. Angesichts der bisherigen Entwicklung ist nicht ersichtlich, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen De-Mail als Angebot der Bundesverwaltung künftig häufiger nutzen werden. Das BMI hat die Ursachen hierfür zu ermitteln. Anschließend muss es entscheiden, inwieweit De-Mail neben einem digitalen Postfach noch sinnvoll in der Bundesverwaltung genutzt werden kann. Dabei hat es auch zu betrachten, De-Mail als Kommunikationsmittel für die Bundesverwaltung aufzugeben.

6 Integrationskurse: Wartezeiten verkürzen und Auslastung verbessern

(Kapitel 0603)

Zusammenfassung

Die Wartezeiten von Teilnehmenden bis zum Beginn ihrer Integrationskurse haben sich verlängert, obwohl die Bundesregierung diese verkürzen wollte. Dabei sind die Kurse häufig nicht ausgelastet. Trotz mehrerer Änderungen der Integrationskursverordnung konnte die Bundesregierung keine Trendwende erreichen.

Der Integrationskurs ist das Grundangebot, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern. Er setzt sich zusammen aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs. Wegen der hohen Zahl geflüchteter Menschen stieg ab Herbst 2015 die Nachfrage nach Teilnehmerplätzen deutlich an. Die Bundesregierung wollte mehr Menschen schneller fördern, um diesem hohen Bedarf zu begegnen.

Im Jahr 2019 warteten Personen im Durchschnitt mehr als 30 Wochen auf den Beginn ihres Integrationskurses. Bei Personen, die zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet waren, vergingen durchschnittlich sogar 40 Wochen. Im Jahr 2016 waren es noch 17 Wochen bezogen auf alle Personen und 18,7 Wochen bei Verpflichteten. Hinzu kam, dass in den Jahren 2018 und 2019 etwa ein Drittel der Teilnehmerplätze bei allgemeinen Integrationskursen nicht besetzt war; Kurskapazitäten standen daher zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof kritisiert die langen Zeiten bis zum Beginn der Integrationskurse sowie die geringe Auslastung. Er empfiehlt, die Steuerung und Verteilung der Teilnehmenden sowie die Kursorganisation enger zu begleiten. Auch sollten die Zeiten veröffentlicht werden, damit Parlament und Öffentlichkeit über deren Stand und Entwicklung informiert sind.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Integrationskurs ist das Grundangebot zur Integration

Der Integrationskurs nach den §§ 43 ff. Aufenthaltsgesetz ist das Grundangebot, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in Deutschland zu fördern. Integrationskurse bestehen aus einem Sprach-

und einem Orientierungskurs. Der allgemeine Integrationskurs umfasst 600 Stunden Sprach- und 100 Stunden Orientierungskurs. Für besondere Zielgruppen werden Kurse mit verändertem Umfang und angepassten Inhalten angeboten. So ist z. B. beim Alphabetisierungskurs der Sprachkurs um 300 Stunden erhöht. Das BMI ist für Integrationskurse zuständig. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt sie durch. Es bedient sich dazu zugelassener Träger, z. B. Volkshochschulen oder Sprachschulen.

Das Aufenthaltsgesetz unterscheidet zwischen Personen, die zur Teilnahme berechtigt (Berechtigte) oder verpflichtet (Verpflichtete) sind. Unterschiedliche Bundes- und Landesbehörden (z. B. das BAMF, Jobcenter oder Ausländerbehörden) berechtigen oder verpflichten die Ausländerinnen und Ausländer. Berechtigte und Verpflichtete können sich dann bei einem Träger ihrer Wahl für einen Integrationskurs anmelden; Verpflichtete müssen sich unverzüglich nach ihrer Verpflichtung zur Teilnahme anmelden.

Im Jahr 2016 begannen 360 000 Personen einen Integrationskurs. Das war der bisherige Höchststand seit Einführung der Integrationskurse im Jahr 2005. Ursächlich hierfür war die hohe Zahl von geflüchteten Menschen, die in Deutschland Schutz vor Krieg und Verfolgung gesucht hatten. Seitdem sind die Teilnehmerzahlen stark rückläufig. Im Jahr 2019 begannen 176 000 Personen einen Kurs, im Jahr 2020 waren es 106 000 Personen.

In den Jahren 2005 bis 2020 entstanden Ausgaben von 5,5 Mrd. Euro, davon allein 3,5 Mrd. Euro in den letzten fünf Jahren.

Bundesregierung wollte mehr Menschen schneller fördern

Der Gesetzgeber beschloss Mitte 2016 das Integrationsgesetz, um das Integrationskurssystem an den gestiegenen Bedarf anzupassen und mehr Effizienz sowie Transparenz zu schaffen. Je früher die Integration beginne, desto erfolgreicher könne sie sein. Um den frühzeitigen Spracherwerb zu fördern, verkürzte der Gesetzgeber die Geltungsdauer der Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs von zwei auf ein Jahr. Berechtigte sollten sich innerhalb dieses Zeitraums zu einem Integrationskurs anmelden. Ergänzend änderte die Bundesregierung die Integrationskursverordnung in mehreren Punkten:

- Integrationskurse sollen seitdem spätestens sechs Wochen nach der Anmeldung beginnen.
- Bereits angemeldete Verpflichtete soll das BAMF einem anderen Träger zuweisen, wenn der Kurs nicht innerhalb dieser Frist beginnt. Zuvor war dafür ein Zeitraum von drei Monaten vorgesehen.
- Die maximale Teilnehmerzahl einer Kursgruppe beim allgemeinen Integrationskurs stieg von 20 auf 25 Personen. Das BAMF kann darüber hinaus im Ausnahmefall größere Kursgruppen zulassen.

Die Bundesregierung erklärte dazu, die Zugangsmöglichkeiten für die Teilnahme an Integrationskursen verbessert zu haben. Sie habe die Voraussetzungen für höhere Kurskapazitäten

und eine effizientere Steuerung des Integrationskurssystems geschaffen. Integrationskurse kämen jetzt schneller zustande.

Das BMI bekräftigte in seinem „Masterplan Migration“ vom Juli 2018 das Ziel, durch eine „bessere Kurszuweisung“ die Teilnahme der Verpflichteten sicherzustellen.

Das BAMF wollte schließlich mit dem Pilotprojekt „Optimierte Integrationskurszusteuern“ das Kursangebot besser steuern. Es wollte die Zeiten bis zum Beginn der Integrationskurse verkürzen und das Verfahren insgesamt verbindlicher gestalten. Die Bundesregierung änderte dazu Mitte 2017 erneut die Integrationskursverordnung. Seitdem soll das BAMF Verpflichtete unverzüglich einem Träger zuweisen, um deren zeitnahe Kursteilnahme sicherzustellen. Diese Zuweisungsmöglichkeit erprobt es an einzelnen Standorten. Das bereits im Dezember 2016 begonnene Pilotprojekt wollte das BAMF ursprünglich Ende 2017 abschließen. Nach mehreren Verlängerungen und über vier Jahren Laufzeit hat es das Projekt auch Mitte 2021 noch nicht abgeschlossen.

Wie lange warten Teilnehmende auf einen Integrationskurs?

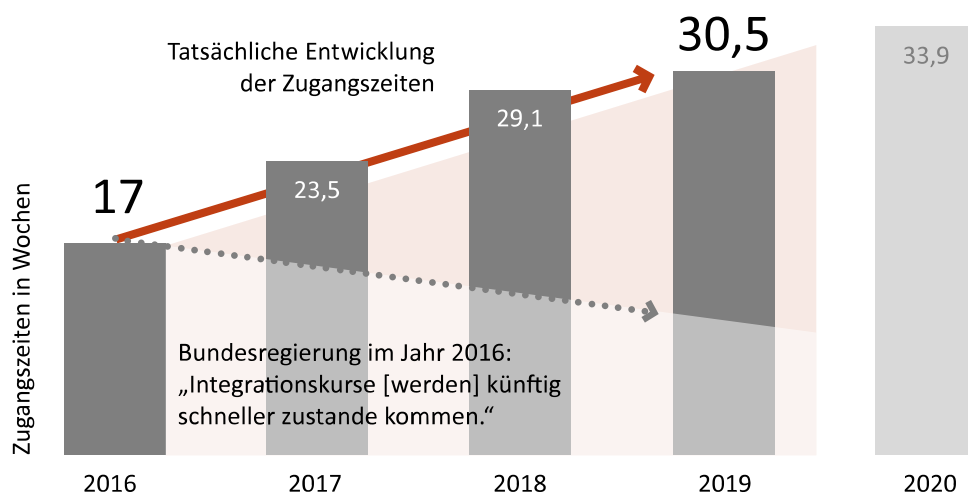
Den Zeitraum von der Verpflichtung oder Berechtigung bis zum Beginn des Integrationskurses definiert das BAMF als Zugangszeit. Den darin enthaltenen Zeitraum von der Anmeldung bis zum Beginn des Integrationskurses bezeichnet es als Wartezeit. BMI und BAMF veröffentlichen Zugangs- und Wartezeiten nicht. Sie informieren darüber nur auf Nachfrage, z. B. bei kleinen Anfragen von Fraktionen des Deutschen Bundestages.

Die durchschnittliche Zugangszeit aller Teilnehmenden stieg von 17 im Jahr 2016 auf 30,5 Wochen im Jahr 2019 (vgl. Abbildung 6.1). Die durchschnittliche Wartezeit erhöhte sich von 8,8 auf 14 Wochen. Im Jahr 2020 stiegen Zugangs- und Wartezeiten weiter an. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten die Integrationskurse nur eingeschränkt durchgeführt werden.

Abbildung 6.1

Integrationskurse: Bundesregierung wollte Zugangszeiten verkürzen, tatsächlich haben sie sich verlängert

Im Jahr 2019 warteten Personen durchschnittlich 30,5 Wochen auf den Beginn ihres Integrationskurses. Im Jahr 2016 waren es noch 17 Wochen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Angaben des BAMF.

Verpflichtete warteten länger auf den Beginn des Integrationskurses als Berechtigte. Ihre Zugangszeit stieg ab dem Jahr 2017 stärker an als die Zugangszeit aller Teilnehmenden. Im Jahr 2019 betrug sie 40 Wochen.

Wie waren die Integrationskurse ausgelastet?

Neben den Zugangs- und Wartezeiten untersuchte der Bundesrechnungshof auch die Auslastung von allgemeinen Integrationskursen und Alphabetisierungskursen. Diese beiden Kursarten bilden mit über 90 % aller durchgeführten Kurse den Schwerpunkt in der Praxis. Der Bundesrechnungshof prüfte mit einer Stichprobe, wie viele Personen in den Jahren 2018 und 2019 bei den Kursen angemeldet waren. Bei allgemeinen Integrationskursen waren durchschnittlich 15 Personen angemeldet, d. h. 60 % der vorgesehenen Höchstteilnehmerzahl von 25 Personen. Beim Alphabetisierungskurs waren durchschnittlich 12,4 Personen angemeldet. Das entspricht 78 % der vorgesehenen Höchstteilnehmerzahl von 16 Personen.

6.2 Würdigung

Maßnahmen erfolglos – Kein schnellerer Zugang für Teilnehmende

Kurze Zugangs- und Wartezeiten sowie ein verlässlicher Beginn der Integrationskurse sind wesentliche Faktoren, um die Integration der Teilnehmenden schnell zu fördern. Bei der Bewertung der Zugangs- und Wartezeiten sowie der Auslastung hat der Bundesrechnungshof die Folgen der Corona-Pandemie berücksichtigt. Daher hat er den Bewertungszeitraum auf die Jahre 2016 bis 2019 begrenzt. Die Entwicklung der Zugangs- und Wartezeiten sowie die geringe Auslastung der Integrationskurse in diesem Zeitraum sind ernüchternd. Weder die gesetzlichen Änderungen noch die Änderungen der Integrationskursverordnung oder das Pilotprojekt des BAMF haben im Ergebnis dazu geführt, dass sich Zugangs- und Wartezeiten verkürzt haben. Das Ziel der Bundesregierung, in Integrationskursen mehr Personen schneller zu fördern, hat sie nicht nur verfehlt. Die Zugangszeiten haben sich sogar verlängert, obwohl Integrationskurse in den Jahren 2018 und 2019 bei weitem nicht ausgelastet waren. Insbesondere bei allgemeinen Integrationskursen blieben viele Plätze ungenutzt.

Zugangszeiten bei Verpflichteten besonders lang

Die Mitte 2017 von der Bundesregierung eingeführte unverzügliche Zuweisung von Verpflichteten durch das BAMF hat nicht zu einer Trendwende geführt. Trotz dieser Vorgaben und obwohl das BMI nach seinem „Masterplan Migration“ die Teilnahme von Verpflichteten sicherstellen wollte, hat sich die Zugangszeit verlängert. Erreichen wollten BMI und BAMF das Gegenteil. Die Zugangszeit der Verpflichteten hat sich sogar stärker verlängert als die aller Teilnehmenden. Mit dem Pilotprojekt „Optimierte Integrationskurszusteuern“ wollte das BAMF das Zuweisungsverfahren verbindlicher gestalten und Zugangszeiten verkürzen. Nach mehr als vier Jahren Laufzeit hat das BAMF weder das Projekt abgeschlossen noch evaluiert. Das BAMF hätte das Pilotprojekt engagierter betreiben und auswerten müssen, um bereits nach kurzer Zeit übertragbare Ergebnisse für einen bundesweiten Einsatz zu erhalten. Die zögerliche Herangehensweise unterstützt nicht die strategischen Ziele der Bundesregierung.

Keine Transparenz für die Öffentlichkeit

Schließlich hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass BMI und BAMF keine Transparenz hergestellt haben. Zugangs- und Wartezeiten waren seit dem Jahr 2016 wiederholt Gegenstand von Maßnahmen der Bundesregierung. Obwohl diese Zeiten im Fokus des parlamentarischen Interesses und der öffentlichen Diskussion standen, haben BMI und BAMF sie nicht veröffentlicht.

Zugangszeiten verkürzen – Auslastung erhöhen – Transparenz schaffen

Lange Zugangs- und Wartezeiten bis zum Beginn des Integrationskurses sind der Einbindung von Ausländerinnen und Ausländern in die Gesellschaft abträglich und deshalb zu verkürzen. Das BAMF könnte einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, wenn es die von der Bundesregierung in der Integrationskursverordnung neu geschaffene Zuweisungsmöglichkeit nutzen würde. BMI und BAMF sollten auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unverzüglich entscheiden, inwieweit sie die „Optimierte Integrationskurszusteu-erung“ bundesweit umsetzen wollen. Zudem ist das vorhandene Kursangebot besser auszu-lasten. Die Zahl der Teilnehmenden je Kurs sollte deutlich erhöht werden. Zugangs- und Wartezeiten sollten schließlich in der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF veröffent-licht werden. Parlament und Öffentlichkeit könnten sich so über Stand und Entwicklung in-formieren.

6.3 Stellungnahme

Das BMI hat erwidert, der Bundesrechnungshof erkenne einen unauflösbaren Zielkonflikt: BMI und BAMF müssten allen Teilnehmenden ein bundesweit flächendeckendes und indivi-duell passendes Angebot aus verschiedenen Kursarten unterbreiten. Zugangszeiten sollten möglichst kurz und die Integrationskurse möglichst gut ausgelastet sein. Nur so könne eine für die Träger wirtschaftliche und für die Steuerzahlenden effiziente Förderung gewährleistet werden. Diese Ziele könnten „naturgemäß“ nicht alle gleichzeitig erreicht werden.

Außerdem vernachlässige der Bundesrechnungshof wesentliche Aspekte, die sich auf die Zu-gangszeiten auswirkten: Nicht jeder Verpflichtete könne einen Integrationskurs unverzüglich beginnen. Beispielsweise könnten Krankheiten, Arbeitsaufnahme oder Schwangerschaften einer Teilnahme entgegenstehen. Die verpflichtenden Behörden würden in diesen Fällen die Verpflichtung nicht aufheben. Dies führe zu einer sehr großen Spannbreite der einzelnen Zu-gangszeiten und einem verzerrten, nicht aussagekräftigen Durchschnittswert. Das BAMF ver-wende daher neben dem Durchschnittswert auch den deutlich geringeren Medianwert, bei dem eine Hälfte der Zugangszeiten niedriger und die andere Hälfte höher als dieser Wert ist. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2019 seien die Medianwerte der Zugangszeiten zwar eben-falls von 11,3 auf 13 Wochen gestiegen. Aber im Vergleich zu den Jahren 2017 und 2018 (je-weils 15,2 Wochen) seien sie im Jahr 2019 leicht zurückgegangen. Im Jahr 2020 seien sie dann wieder auf 16,1 Wochen gestiegen.

Weiterhin hat das BMI darauf hingewiesen, dass eine hohe Nachfrage Zugangszeiten verlän-gern könne, weil die Kapazitäten nicht reichten. Ebenso könne eine geringe Nachfrage die Zugangszeiten verlängern, weil die Träger aufgrund der wenigen angemeldeten Teilnehmen-den die Kurse nicht beginnen ließen.

Der rechnerische Auslastungsgrad der Integrationskurse sei höher als vom Bundesrech-nungshof dargestellt. Viele Träger könnten die von der Bundesregierung ermöglichte maxi-male Teilnehmerzahl von 25 Personen gar nicht umsetzen. Sie verfügten nicht über

entsprechend große Unterrichtsräume. Im Durchschnitt könnten bei allgemeinen Integrationskursen maximal 22,1 Personen und bei Alphabetisierungskursen maximal 15,6 Personen teilnehmen. Daraus ergebe sich ein Auslastungsgrad von 68 % bei allgemeinen Integrationskursen und 79 % bei Alphabetisierungskursen.

Die Evaluation des Pilotprojektes „Optimierte Integrationskurszusteuern“ habe Ende 2020 begonnen. Anfänglich sei der Personalbedarf unbekannt gewesen. Im Verlauf habe sich jedoch ein erheblicher zusätzlicher Personalaufwand gezeigt, um das Projekt umzusetzen. Erst nach Vorliegen aller Evaluationsdaten könne die Wirtschaftlichkeit der „Optimierten Integrationskurszusteuern“ untersucht werden. Anschließend könne das BMI über eine bundesweite Anwendung der Maßnahmen entscheiden.

Eine Veröffentlichung von Zugangs- und Wartezeiten lehne das BMI ab. Die Daten seien „nicht hinreichend valide“; es bestehe die große Gefahr von Fehlinterpretationen. Das zeige die Berichterstattung in den Medien, insbesondere nach Kleinen Anfragen von Fraktionen des Deutschen Bundestages. Es würde beispielsweise der falsche Rückschluss gezogen, dass lange Wartezeiten fehlende Kurskapazitäten belegten.

6.4 Abschließende Würdigung

Der vom BMI behauptete Zielkonflikt kann aufgelöst werden. Werden Kurskapazitäten vergrößert und die vorhandenen besser ausgelastet, können mehr Personen einen Integrationskurs beginnen. Zugangs- und Wartezeiten können so grundsätzlich gesenkt werden. Mit dieser Begründung erhöhte die Bundesregierung im Jahr 2016 auch die maximale Teilnehmerzahl bei allgemeinen Integrationskursen. Die geringe Zahl der angemeldeten Teilnehmenden zeigt jedoch, dass vorhandene Kurskapazitäten nicht genutzt wurden. Auch die vom BMI errechnete Auslastungsquote der allgemeinen Integrationskurse von 68 % ist hier eindeutig.

Der Umstand, dass die Träger mangels ausreichender Anmeldungen den Kursbeginn hinausgezögert haben, belegt keinen Zielkonflikt. Ein solches Handeln ist vielmehr Indiz für ein mangelhaftes, nicht am Bedarf orientiertes Angebot.

Eine Teilnahmeberechtigung erlischt seit Mitte 2016 grundsätzlich nach einem Jahr. Im Gegensatz dazu erlischt eine Teilnahmeverpflichtung erst mit der ordnungsgemäßen Teilnahme am Integrationskurs sofern sie nicht widerrufen oder zurückgenommen wird. Krankheit, Arbeitsaufnahme oder Schwangerschaft vereiteln nicht dauerhaft die Teilnahme. Sie bilden vielmehr die Zugangszeiten von Verpflichteten in unterschiedlichen Lebenssituationen ab. Diese Fälle müssen bei der Bewertung der Zugangs- und Wartezeiten genauso betrachtet werden, wie alle anderen Fälle. Sie führen nicht zu einer Verzerrung, sondern sind ein Bestandteil der Bandbreite. Unabhängig davon traten diese Fallkonstellationen auch schon im Jahr 2016 und früher auf. Der Vergleich der durchschnittlichen Zugangs- und Wartezeiten der Jahre 2016 bis 2019 stellt daher deren Entwicklung zutreffend dar. Es fehlt insoweit auch nicht an der Validität. Aber selbst wenn man die vom BAMF angeführten Medianwerte heranzieht, zeigt sich: Nicht nur die Durchschnitts-, sondern auch die Medianwerte der

Zugangszeiten von Verpflichteten im Vergleich der Jahre 2016 und 2019 haben sich nicht verkürzt, sondern verlängert. Die Maßnahmen der Bundesregierung haben ihr angestrebtes Ziel nicht erreicht.

Die pauschale Behauptung, Zugangs- und Wartezeiten würden im Falle einer Veröffentlichung fehlinterpretiert, kann nicht dazu führen, dem Parlament und der Öffentlichkeit die entsprechenden Daten vorzuenthalten. Im Gegenteil: Es ist Aufgabe von BMI und BAMF, die Zugangs- und Wartezeiten darzustellen und ggf. zu erläutern.

Bundesregierung, BMI und BAMF sollten an ihren Zielen für effiziente Integrationskurse aus dem Jahr 2016 festhalten:

- Im Zusammenwirken mit allen beteiligten Behörden sollte das BAMF durch aktive Steuerung der Teilnehmenden und enge Begleitung der Kursorganisation der Träger
 - die Zugangs- und Wartezeiten verringern und
 - die Auslastung der Integrationskurse erhöhen.
- BMI und BAMF sollten darüber hinaus die Evaluierung des Pilotprojektes „Optimierte Integrationskurszusteuern“ unverzüglich abschließen und auf Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheiden, ob es bundesweit umgesetzt wird.
- Die Zugangs- und Wartezeiten sollte das BAMF in die Integrationskursgeschäftsstatistik aufnehmen.

7 Unklares Rollenverständnis zwischen BMF und dem zentralen IT-Dienstleister des Bundes gefährdet Modernisierung der Haushaltsverfahren

(Kapitel 0812)

Zusammenfassung

Das BMF kann den Erfolg seines seit mehreren Jahren laufenden Programms zur Modernisierung der technisch veralteten Haushaltsverfahren nicht sicherstellen. Es kann nach eigener Auskunft seiner Rolle als fachlicher Auftraggeber gegenüber dem IT-Dienstleister Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) nicht gerecht werden.

In seinen Haushaltsverfahren wickelt das BMF den Zahlungsverkehr von über tausend Bewirtschaftern für den gesamten Bundeshaushalt ab. Im Jahr 2016 entschied es, die Verfahren zu modernisieren, da externe Beratungsunternehmen einen dringenden technischen Erneuerungsbedarf aufgezeigt hatten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, nicht nur die Technik, sondern auch die Prozesse zu hinterfragen, auf moderne technische Lösungen zu setzen und Medienbrüche bei der Bewirtschaftung künftig zu vermeiden.

Das BMF will die Empfehlungen aufgreifen. Es müsse dazu jedoch zunächst die vertraglichen Regelungen mit dem ITZBund überarbeiten, um seine Interessen als Auftraggeber angemessen durchsetzen zu können. Zudem sei es von Entwicklungen der Dienstekonsolidierung in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) abhängig. Diese betreffen z. B. eine digitale Signatur und eine elektronische Akte.

Leistungsfähige Haushaltsverfahren sind unabdingbar, damit die Bewirtschafter ihre Aufgaben wahrnehmen und Zahlungen ordnungsgemäß und sicher abwickeln können. Sie bilden zudem eine wesentliche Grundlage für parlamentarische Entscheidungen über die Haushaltsplanung und die Rechnungslegung. Das BMF muss daher die Zusammenarbeit mit dem ITZBund umgehend so gestalten, dass es die Ziele des Modernisierungsprogramms sowohl inhaltlich als auch zeitlich erreichen kann. Zudem muss es sich mit dem BMI über die Entwicklungen der Dienstekonsolidierung eng austauschen.

7.1 Prüfungsfeststellungen

In den Haushaltsverfahren wickelt das BMF den Zahlungsverkehr für über tausend Bewirtschafter für den gesamten Bundeshaushalt ab. Es verarbeitet damit jährlich Ein- und Auszahlungen mit einem Bruttovolumen von über 1 Billion Euro in mehr als 100 Millionen Buchungen. Mit den Verfahren erzeugt es auch wesentliche Grundlagen für haushaltspolitische Entscheidungsprozesse, insbesondere die Haushaltspläne sowie die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung. Es bezeichnet die Haushaltsverfahren als „kritische Infrastruktur des Bundes“. Im Jahr 2016 entschied es, die Verfahren zu modernisieren.

Die Haushaltsverfahren gehen auf die Haushaltsrechtsreform des Jahres 1969 zurück. Sukzessive baute das BMF die Verfahren auf und aus. Seit dem Jahr 1996 bilden sie das alleinige Buchführungssystem des Bundes. In den Jahren 2014 und 2015 hinterfragten externe Berater im Auftrag des BMF die Zukunftsfähigkeit der Haushaltsverfahren. Demnach sei die technische Architektur in den nächsten sieben bis zehn Jahren zu erneuern. Darüber hinaus identifizierte das BMF gestiegene oder veränderte Anforderungen an die Informationssicherheit, den Datenschutz, die Bedienbarkeit der Programme und an deren Pflege und den Betrieb.

Im Sommer 2017 richtete das BMF in seiner Haushaltsabteilung ein neues Referat zur informationstechnischen Modernisierung der Haushaltsverfahren ein. Sein IT-Dienstleister ist das ITZBund. Das ITZBund ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMF und zentraler IT-Dienstleister für den überwiegenden Teil der Bundesverwaltung.

In seinem strategischen Leitbild für die Modernisierung sah es das BMF als notwendig an, moderne und zukunftsfähige Technologien einzusetzen und die Verfahren fachlich anzupassen. So wollte es die Einnahmeplattform ausbauen und die Vermögensrechnung in das Haushalts- und Rechnungswesen integrieren. Bestehende Verfahrensabläufe oder haushaltsrechtliche Vorschriften hinterfragte es nicht. Diese sehen derzeit z. B. noch vor, dass Bewirtschafter Anordnungen per Fax an die Bundeskasse senden müssen.

Die Planungen des BMF enthielten Termine für einzelne Teilschritte des Modernisierungsprogramms. Einen Zeitpunkt für die Inbetriebnahme der neuen Verfahrenslandschaft nannten sie bisher nicht.

Der Bundesrechnungshof begann Ende 2019, die Modernisierung der Haushaltsverfahren zu prüfen. Er untersuchte, wie das BMF die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des künftigen Verfahrenseinsatzes sicherstellen will. Die Wirtschaftlichkeit des Modernisierungsprogramms einschließlich vergaberechtlicher Fragen, das Projektmanagement und die Steuerung der Dienstleister waren nicht Thema der Prüfung.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, nicht nur die Technik, sondern auch die Prozesse zu hinterfragen, auf moderne technische Lösungen zu setzen und Medienbrüche bei der Bewirtschaftung künftig zu vermeiden. Kleinteilige Regelungen der Arbeitsabläufe in den derzeitigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung dürften dem nicht entgegenstehen.

Das BMF teilte mit, dass es die Empfehlungen berücksichtigen wolle. Allerdings sehe es seine „Auftraggeberfähigkeit“ gegenüber dem ITZBund als nicht gegeben an. Zudem biete das ITZBund neue Methoden der Zusammenarbeit, neue Technologien (z. B. Cloud) und Dienstleistungsvereinbarungen nicht wie erforderlich an. Die Auftragsabwicklung sei zeitintensiv, verursache einen hohen internen Verwaltungsaufwand und führe zu erheblichen Verzögerungen. Das BMF plane daher, die vertraglichen Regelungen für die Zusammenarbeit mit dem ITZBund an die aktuellen Anforderungen anzupassen.

Das BMF unterstrich sein Ziel, die gealterten Prozessabläufe zu modernisieren und durchgängig medienbruchfrei zu gestalten. Hierfür seien jedoch auch Bausteine der Dienstekonsolidierung, wie eine digitale Signatur, eine elektronische Akte und eine sichere Authentifizierung, erforderlich. Ob und wann diese genutzt werden könnten, hänge wesentlich vom Fortschritt des BMI bei der Dienstekonsolidierung und der Bereitstellung der Dienste durch das ITZBund ab.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das BMF seine Empfehlungen im Wesentlichen aufgreifen will. Gleichzeitig hat er es für nicht hinnehmbar gehalten, dass mehrere Jahre nach dem Start des Modernisierungsprogramms die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen dem BMF und seinem Dienstleister ITZBund offenbar immer noch nicht gegeben sind. Er hat hierin ein systemisches Risiko für den Erfolg des Programms gesehen.

Das BMF muss die Zusammenarbeit mit dem ITZBund im Modernisierungsprogramm unverzüglich und eindeutig regeln, um eine bedarfsgerechte Lösung sicherzustellen. Dies gilt nicht nur für das Modernisierungsprogramm selbst, sondern auch für die nachfolgende Pflege und den Betrieb der Verfahren.

Die Corona-Pandemie hat einmal mehr verdeutlicht, dass die Digitalisierung der Verwaltung dringend notwendig ist. Als Verantwortlicher für die Haushaltsverfahren kann das BMF wichtige Impulse dafür geben. Dazu gehört jedoch auch, gegenüber dem BMI darauf hinzuwirken, dass die für medienbruchfreie Zahlungs- und Buchführungsprozesse notwendigen Bausteine termingerecht zur Verfügung stehen. Im Ergebnis sollte das BMF dann auch einen belastbaren Zeitpunkt für die Inbetriebnahme seiner modernisierten Haushaltsverfahren nennen.

7.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, es hinterfrage auch bestehende Verfahrensabläufe und gestalte diese, wenn möglich, organisationsübergreifend medienbruchfrei. Daher sei es aus seiner Sicht zwingend, sowohl agile Zusammenarbeitsformen mit dem ITZBund zu evaluieren, als auch architektonische Szenarien zu entwickeln, welche moderne Verfahrensabläufe bestmöglich unterstützten. Das BMF habe bei den geltenden Regularien zur Zusammenarbeit mit dem

ITZBund Änderungsbedarfe identifiziert. Diese müssten noch hausintern abgestimmt werden. Die Haushaltsabteilung im BMF habe mit den für Zoll und Steuern zuständigen Abteilungen Anforderungen abgestimmt und in Form eines Eckpunktepapiers in das IT-Steuerungsgremium der Bundesfinanzverwaltung eingebracht.

Parallel dazu werde das BMF auf Basis von drei Grundsatzdokumenten die Zusammenarbeitsform mit dem ITZBund weiter festigen und eine technische Umgebung zur Entwicklung, Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der Haushaltsverfahren aufbauen. Dabei werde es sowohl moderne Cloud-Lösungen wie auch die agilen Arbeitsmethoden berücksichtigen.

Die fehlende Verfügbarkeit wichtiger übergreifender Basis- und Querschnittsdienste – wie einer digitalen Signatur mit zugehöriger Infrastruktur, einer elektronischen Akte oder übergreifender Verzeichnisdienste – betreffe alle Fachverfahren aller Ressorts. Folglich müssten verfahrensbezogene Übergangslösungen mit erhöhtem Aufwand geschaffen werden. Nach dem BMF-Rundschreiben zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 dürften die Ressorts jedoch keine Haushaltsmittel für IT-Vorhaben einplanen, die inhaltlich bereits durch ressortübergreifende IT-Maßnahmen aus dem IT-Rahmenkonzept des Bundes abgedeckt sind.

Das BMF tausche sich zu den Maßnahmen der Dienstekonsolidierung bereits mit dem BMI aus. So habe es z. B. Anforderungen in die IT-Maßnahmen „Dezentrale Haushalts-IT“ und „Multifunktionaler elektronischer Dienstausweis“ eingebracht und Gespräche zum Themenkomplex der elektronischen Signatur mit dem BMI geführt.

Die Modernisierung der Haushaltsverfahren sei ein auf mehrere Jahre angelegter Transformationsprozess. Das BMF werde einzelne Verfahrenskomponenten schrittweise weiterentwickeln und produktiv setzen. Einzelne Entwicklungsschritte in den Verfahren Haushalts- und Finanzplanung, Personalhaushalt sowie Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes seien bereits produktiv. Das BMF habe diese Vorgehensweise gewählt, um frühzeitig von Weiterentwicklungen zu profitieren und Risiken zu minimieren. Insofern habe es keinen Zeitpunkt für die Produktivsetzung der neuen Verfahrenslandschaft genannt.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seiner Absicht, die Prozesse der Haushaltsaufstellung, Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung künftig möglichst medienbruchfrei zu gestalten. Er hält auch das schrittweise und agile Vorgehen grundsätzlich für schlüssig. Allerdings hätte das BMF bereits zu Beginn des Modernisierungsprogramms die hierfür erforderlichen Grundlagen der Zusammenarbeit mit dem ITZBund in Einklang mit den Zielen der IT-Konsolidierung Bund bedarfsgerecht gestalten müssen.

Dass es jetzt die Zusammenarbeit mit dem ITZBund festigen und eine technische Umgebung zur Entwicklung, Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der Haushaltsverfahren aufbauen will, erscheint dringend geboten.

Die gemeinsam mit der Zoll- und der Steuerabteilung erarbeiteten Anforderungen hat das BMF dem Bundesrechnungshof bisher nicht übersandt. Inwieweit sich das IT-Steuerungsgremium der Bundesfinanzverwaltung dem Vorschlag anschließt, bleibt abzuwarten.

Auch aus den übersandten Grundsatzdokumenten lässt sich eine kurzfristige Lösung der vom BMF angeführten Probleme in der Zusammenarbeit mit dem ITZBund nicht erkennen. Zwei der Dokumente liegen dem Bundesrechnungshof bisher nur in einer Entwurfsfassung vor. Eine davon datiert bereits vom Juli 2020, die andere vom November 2020. Alle drei Dokumente beschreiben vorrangig, wortreich und in eher allgemeiner Form die Vorstellungen der Haushaltsabteilung im BMF und deren Erwartungen an das ITZBund. Warum das BMF glaubt, dass es diese nicht innerhalb der geltenden Regularien zur Zusammenarbeit mit dem ITZBund verwirklichen kann und welche dieser Regularien es wie anpassen will, geht daraus nicht hervor. Unklar bleibt auch, inwieweit es sich hierüber bereits mit dem ITZBund verständigt hat. Ein reibungsloser Programmverlauf erfordert jedoch ein gemeinsames Verständnis von BMF und ITZBund über die Zusammenarbeit. Dabei müssen sowohl das BMF als Auftraggeber als auch das ITZBund als Auftragnehmer ihrer Rolle gerecht werden.

Das BMF sollte sich zudem weiterhin eng mit dem BMI über die Entwicklung der bisher fehlenden Basis- und Querschnittsdienste austauschen. Es ist nicht die Absicht des Bundesrechnungshofes, den Ressorts teure Übergangslösungen nahezu legen. Das BMF sollte vielmehr darauf hinwirken, dass die für die Haushaltsverfahren notwendigen Maßnahmen der Dienstekonsolidierung rechtzeitig zur Verfügung stehen. Die vom BMF hierzu erwähnten Aktivitäten gehen grundsätzlich in die richtige Richtung.

Um die Arbeiten besser aufeinander abstimmen zu können, sollte das BMF jedoch auch einen Zeitpunkt für die Inbetriebnahme seiner neuen Verfahrenslandschaft nennen. Eine schrittweise Inbetriebnahme einzelner Verfahrensteile, die der Bundesrechnungshof ausdrücklich unterstützt, bleibt davon unberührt. Der Entwicklungsprozess in diesem wichtigen Modernisierungsprogramm sollte aber für alle Beteiligten – BMF, BMI, Bewirtschafter und nicht zuletzt den Haushaltsgesetzgeber – möglichst transparent sein.

8 Millionenschweren Steuer- und Beitragsbetrug durch Scheinrechnungen im Baugewerbe aufdecken und verhindern

Zusammenfassung

Den Zoll- und Steuerbehörden fehlen die rechtlichen und technischen Voraussetzungen, um den organisierten Betrug durch Scheinrechnungen aufdecken zu können. Am stärksten betroffen ist das Baugewerbe. Die Schäden durch Schwarzarbeit sind enorm. Allein im Jahr 2020 stellten die Behörden einen Schaden von 816 Mio. Euro fest.

Sogenannte Servicefirmen stellen Scheinrechnungen über Leistungen aus, die sie tatsächlich nicht erbracht haben. Eine solche Leistung ist z. B. die Ausführung eines Unterauftrags. Die Servicefirmen verkaufen die Scheinrechnungen regelmäßig an Unternehmen, die Schwarzlöhne finanzieren wollen – also Lohnzahlungen, ohne die daraus eigentlich geschuldeten Steuern, Sozialversicherungs- und Sozialkassenbeiträge abzuführen. Der Rechnungskäufer überweist zunächst den Betrag der Scheinrechnung an die Servicefirma. Nach Abzug einer Provision leitet diese den Betrag dann verdeckt an den Rechnungskäufer zurück. Regelmäßig handelt es sich bei betrügerischen Servicefirmen um Neugründungen, die nicht lange aktiv sind.

Zoll- und Steuerbehörden sollen das kriminelle Gebaren dieser Servicefirmen frühzeitig feststellen können, um dagegen vorzugehen, bevor größere finanzielle Schäden eintreten. Hierfür müssen die Behörden bestimmte Risikoindikatoren prüfen können. Verdächtig ist es, wenn die gemeldeten Beschäftigten und der Umsatz der Servicefirma nicht in einem realistischen Verhältnis stehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für einen Vergleich der Umsätze mit der Beschäftigungsstruktur zu schaffen.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Betrugsmodell: Scheinrechnungen von Servicefirmen

Im Jahr 2020 stellte die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollbehörden einen Schaden durch Schwarzarbeit von 816 Mio. Euro fest. Die tatsächlichen Schäden dürften erheblich darüber hinausgehen: Wissenschaftliche Studien gehen von einem Umsatzvolumen durch die Schattenwirtschaft von über 300 Mrd. Euro jährlich aus.

Betrügerische Servicefirmen verursachen insbesondere im Baugewerbe hohe Steuerausfälle und Ausfälle von Sozialversicherungs- und Sozialkassenbeiträgen. So sind mehr als 80 % der Servicefirmen in dieser Branche aktiv. Als Servicefirmen werden Unternehmen bezeichnet, die Scheinrechnungen über Leistungen ausstellen, die sie tatsächlich nicht erbracht haben, z. B. über die Ausführung von Unteraufträgen.

Der Rechnungskäufer kann mit dem Kauf dieser Scheinrechnungen unterschiedliche Ziele verfolgen:

- Regelmäßig deckt er mit den Scheinrechnungen Schwarzlöhne ab, die er an eigene oder fremde Beschäftigte zahlt – also Lohnzahlungen, ohne die daraus eigentlich geschuldeten Steuern, Sozialversicherungs- und Sozialkassenbeiträge abzuführen. Schwarzlöhne sind für ihn Betriebsausgaben, die zwar tatsächlich angefallen sind, die er aber nicht steuermindernd geltend machen kann. Mit der gekauften Scheinrechnung erfasst er sie in seiner Buchführung als angebliche Betriebsausgaben für Fremdleistungen der Servicefirma.
- Der Rechnungskäufer spiegelt mit den Scheinrechnungen tatsächlich nicht angefallene Betriebsausgaben vor, um seinen zu versteuernden Gewinn zu mindern.

Der Rechnungskäufer überweist zunächst den Betrag der Scheinrechnung an die Servicefirma. Nach Abzug einer Provision leitet diese den Betrag dann verdeckt an den Rechnungskäufer zurück. Die Servicefirma erbringt häufig gegen Provision weitere illegale Serviceleistungen. So täuscht sie beispielsweise reguläre Geschäftsbeziehungen vor, fingiert Geschäftskorrespondenzen, Abrechnungen und Überweisungen und meldet fremde Beschäftigte (z. B. solche eines Bauunternehmens, das bei den Behörden nicht angemeldet ist) als angeblich eigene zur Sozialversicherung an. Regelmäßig handelt es sich bei Servicefirmen um Neugründungen, die nicht lange aktiv sind.

Zoll- und Steuerbehörden fehlen Daten zur Bekämpfung der Servicefirmen

Die Generalzolldirektion hat Hinweise auf mehrere tausend betrügerische Servicefirmen. Im Jahr 2020 hat die Generalzolldirektion 2 266 Betrugsverfahren im Zusammenhang mit Servicefirmen im Baugewerbe und weitere 802 in anderen Branchen erfasst. Die Gesamtschadenssumme dieser Verfahren betrug 141 Mio. Euro. Davon entfielen auf das Baugewerbe über 120 Mio. Euro.

Zoll- und Steuerbehörden sollen das kriminelle Gebaren dieser Servicefirmen frühzeitig feststellen können. Hierfür müssen die Behörden bestimmte Risikoindikatoren prüfen können. Verdächtig ist es, wenn Beschäftigungsstruktur und Umsatz der Servicefirma nicht in einem realistischen Verhältnis stehen. Die Beschäftigungsstruktur beschreibt die monatlich gemeldete Zahl der Vollzeit- und Teilzeitkräfte, einschließlich der geringfügig Beschäftigten, mit den jeweiligen Löhnen. Realistisch sind im Baugewerbe etwa 60 bis 70 % Lohnanteil vom Umsatz. Bei Servicefirmen liegt der Anteil häufig bei nur 15 bis 20 %. Ziel muss sein, gegen Servicefirmen vorzugehen, bevor finanzielle Schäden eintreten.

Für diese Prüfung benötigen die Zoll- und Steuerbehörden zum einen Daten über die gemeldeten Beschäftigten der Servicefirma. Zum anderen müssen die Behörden deren Umsatzzahlen erhalten. Diese Daten sind ihnen aber regelmäßig nicht bekannt:

- Die Steuerbehörden kennen den Auftraggeber der Servicefirma im Baugewerbe dann, wenn sie der Servicefirma für einen bestimmten Auftrag eine Freistellungsbescheinigung von der Bauabzugsteuer erteilt haben. Diese entbindet den Auftraggeber davon, 15 % der Rechnungssumme einzubehalten und an das Finanzamt der Servicefirma abzuführen (Bauabzugsteuer). In der Praxis werden aber nur 3 % der Freistellungsbescheinigungen auftragsbezogen erteilt. Bei den überwiegend zeitraumbezogenen Freistellungsbescheinigungen sind den Steuerbehörden dagegen die Auftraggeber nicht bekannt.
- Arbeitgeber – also auch mögliche Servicefirmen – müssen den Steuerbehörden in ihrer Lohnsteuer-Anmeldung nur die Summe der einzubehaltenden Lohnsteuer und die Zahl der Beschäftigten, nicht aber die Beschäftigungsstruktur mitteilen.
- Auf die bei der Deutschen Rentenversicherung gespeicherten Daten zur Beschäftigungsstruktur dürfen die Zoll- und Steuerbehörden für eine systematische Analyse nicht zugreifen.
- Betrügerische Servicefirmen erklären ihre tatsächlichen Umsätze regelmäßig nicht oder nicht vollständig.

In anderen Ländern erhalten die Steuerbehörden umfangreichere Daten über die Beschäftigungsstruktur und den Umsatz. So übermittelt die Sozialversicherung in Österreich der Finanzverwaltung die monatlichen Beitragsgrundlagen aller an- und abgemeldeten Beschäftigten. Mehrere europäische Staaten verpflichten die Unternehmen, Daten über Einzelumsätze elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat das Parlament Ende 2020 bereits über seine Erkenntnisse informiert. Er greift dieses Thema aufgrund der erheblichen Schäden durch betrügerische Servicefirmen erneut im Wege der Berichterstattung auf.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für einen Vergleich der Umsätze und der Beschäftigungsstruktur der

Servicefirmen zu schaffen, um Betrugsfälle schnell aufzudecken. Dazu hat er verschiedene Ansatzpunkte aufgezeigt.

So sollten die Zoll- und Steuerbehörden – wie etwa in Österreich – für Analysezwecke auf die bei der Rentenversicherung gespeicherte Beschäftigungsstruktur zugreifen können.

Damit die Behörden auch Kenntnis von den Umsätzen der Servicefirmen erhalten, sind weitere Maßnahmen erforderlich:

- Ein Weg ist, bei neu gegründeten Firmen Freistellungsbescheinigungen von der Bauabzugsteuer auftragsbezogen zu erteilen. Außerdem sollten diese Firmen verpflichtet werden, den voraussichtlichen Umsatz anzugeben (§ 48b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 Einkommensteuergesetz).
- Darüber hinaus erscheint es sachgerecht, Bauunternehmen gesetzlich zu verpflichten, ihre Zahlungen an Subunternehmen für inländische Bauleistungen anzugeben. Dadurch könnten deren tatsächliche Umsätze rechtzeitig festgestellt werden. Entsprechende Verpflichtungen gibt es bereits in mehreren EU-Mitgliedstaaten.
- Steuerpflichtige können Freistellungsbescheinigungen von der Bauabzugsteuer aktuell nicht über ein elektronisches Verfahren beantragen. Dies ist zu ändern, damit digitale Daten für die Analyse zur Verfügung stehen.

8.3 Stellungnahme

Das BMF teilte mit, es werde den Vorschlag für den automatisierten Zugriff auf Daten der Rentenversicherung zum Zweck der systematischen Analyse aufgreifen und Absprachen mit den Rentenversicherungsträgern treffen. Es prüfe auch die rechtlichen und technischen Möglichkeiten für ein elektronisches Verfahren zur Beantragung von Freistellungsbescheinigungen von der Bauabzugsteuer bei den Steuerbehörden.

Den Zoll- und Steuerbehörden seien die gemeldeten Beschäftigten und die Umsätze von Servicefirmen bekannt. Die Servicefirmen teilten diese Daten bei der steuerlichen Erfassung sowie anschließend in Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie Lohnsteuer-Anmeldungen mit.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit habe bereits ausreichende Mittel, um in Prüfungs- und Ermittlungsverfahren Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Servicefirmen aufdecken zu können. So könne sie in diesen Verfahren auf die Beschäftigtendaten der Deutschen Rentenversicherung zugreifen.

Hingegen hat das BMF den Erkenntnisgewinn durch auftragsbezogene Freistellungsbescheinigungen unter Angabe der voraussichtlichen Umsätze für die Aufdeckung von betrügerischen Servicefirmen weder als verhältnismäßig, noch als zielführend angesehen. Freistellungsbescheinigungen seien auch nicht dazu da, vorzeitig Informationen zu gewinnen.

Das BMF hat die Meldepflicht von Umsätzen mit Subunternehmen im Baugewerbe aus rechtlichen Gründen, besonders aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kritisch gesehen. Das Betrugsmodell gebe es auch in anderen Branchen. Zwingende Gründe, die besondere steuerliche Pflichten sowie Kontrollmaßnahmen allein für Bauleistungen rechtfertigen würden, seien nicht ersichtlich. Ein undifferenzierter und anlassloser automatisierter Zugriff der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf die Umsatzdaten sei weder zulässig noch erforderlich.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMF die Absprachen mit den Rentenversicherungsträgern schnell abschließt und bei den Steuerbehörden zügig eine elektronische Freistellungsbescheinigung für die Bauabzugsteuer einführt.

Im Übrigen überzeugen die Argumente des BMF nicht. Erklärungen und Informationen von Servicefirmen gegenüber den Zoll- und Steuerbehörden sind nicht verlässlich, da sie dem betrügerischen Vorhaben dienen und nicht zu dessen Aufdeckung beitragen sollen. Prüfungs- und Ermittlungsverfahren in Einzelfällen haben erhebliche Steuer- und Abgabenausfälle bisher nicht verhindern können. Organisierte Formen dieser Kriminalität nehmen zu.

Den Einwand des BMF, besondere steuerliche Pflichten und Kontrollmaßnahmen allein für das Baugewerbe seien nicht zu rechtfertigen, weist der Bundesrechnungshof zurück. Denn mehr als 80 % der betrügerischen Servicefirmen sind im Baugewerbe aktiv. Sie sind damit gerade für dieses Gewerbe ein grundlegendes Problem.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Er weist darauf hin, dass andere EU-Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Maßnahmen erfolgreich sind.

Der Erkenntnisgewinn der Finanzkontrolle Schwarzarbeit durch die empfohlenen Maßnahmen wäre erheblich und könnte eine Umkehr im Kampf gegen organisierte Schwarzarbeit bewirken. Die Digitalisierung würde den Aufwand für Verwaltung und Unternehmen hängen in Grenzen halten. Redliche Unternehmen würden mit überschaubarem Aufwand vor einer Konkurrenz geschützt, die mit gekauften Scheinrechnungen ihre Leistungen zu Dumpingpreisen anbieten kann.

9 Bekannte IT-Sicherheitsmängel im Bundeskartellamt bestehen nach zehn Jahren immer noch

(Kapitel 0917)

Zusammenfassung

Das Bundeskartellamt stellt Sicherheitsmängel in seiner Informationstechnik (IT) über zehn Jahre hinweg nicht vollständig ab, obwohl es dies mehrfach zugesichert hat. Damit gefährdet es seine Arbeitsfähigkeit und die von ihm verarbeiteten sensiblen Daten.

Aufgabe des Bundeskartellamts ist es, den Wettbewerb in Deutschland zu schützen. Es muss dabei die Sicherheit der in seinem Haus verarbeiteten Daten gewährleisten. Bereits im Jahr 2011 hatten der Bundesrechnungshof und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) das Bundeskartellamt auf erhebliche Mängel in der IT-Sicherheit hingewiesen. Im Jahr 2018 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass es diese nicht vollständig behoben hatte. Zwei Jahre später musste das Bundeskartellamt erneut einräumen, mit einigen Sicherheitsmaßnahmen lediglich begonnen zu haben. Als zentrale Ursache führte es fehlendes Fachpersonal an.

Das Bundeskartellamt muss die Sicherheit und den Notfallschutz seiner IT gewährleisten. Indem es bekannte Sicherheitsmängel über viele Jahre nicht behebt, geht es ein erhebliches, vermeidbares Risiko ein. U. a. könnten Unbefugte an sensible Daten gelangen. Das Bundeskartellamt muss unverzüglich alle Mängel beheben sowie notwendige Konzepte erarbeiten, umsetzen und regelmäßig aktualisieren. Die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen hat das BMWi bei Bedarf zu ergänzen.

9.1 Prüfungsfeststellungen

IT-Sicherheit ist notwendige Daueraufgabe

Das Bundeskartellamt ist eine unabhängige Behörde im Geschäftsbereich des BMWi. Seine Aufgabe ist es, den Wettbewerb in Deutschland zu schützen. Beispielsweise beaufsichtigt es marktbeherrschende Unternehmen und überprüft die Vergabe öffentlicher Aufträge des

Bundes. Das Bundeskartellamt verarbeitet Daten von Wirtschaftsunternehmen. Es muss die Sicherheit dieser sensiblen und besonders schützenswerten Daten gewährleisten.

Das Bundeskartellamt ist verpflichtet, seine IT zu schützen. Hierzu muss es Konzepte, Grundlagendokumente und Handbücher erarbeiten, diese kontinuierlich fortschreiben und die darin enthaltenen Vorgaben umsetzen. Zudem ist das Bundeskartellamt verpflichtet, seine IT-Sicherheitsmaßnahmen mindestens alle drei Jahre z. B. in Form von Informationssicherheitsrevisionen (IS-Revisionen) zu überprüfen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren. IS-Revisionen zielen darauf ab, die Informationssicherheit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Das BSI bietet den Bundesbehörden an, diese IS-Revisionen durchzuführen.

IT-Sicherheit im Bundeskartellamt war lückenhaft

Der Bundesrechnungshof hatte bereits Anfang 2011 das unvollständige und veraltete IT-Sicherheitskonzept des Bundeskartellamts bemängelt. Das BMWi räumte seinerzeit ein, das Bundeskartellamt habe das IT-Sicherheitskonzept in der Vergangenheit nicht im notwendigen Maße fortgeschrieben. Der Grund habe insbesondere in personellen Engpässen gelegen. Zudem sagte das BMWi zu, das Bundeskartellamt werde mithilfe eines externen Dienstleisters ein umfassendes IT-Sicherheitskonzept erstellen. In den Folgejahren könne eigenes Personal dieses dann fortschreiben.

Im gleichen Jahr ließ das Bundeskartellamt eine IS-Revision durch das BSI vornehmen. Dieses stellte technische Mängel fest. Darüber hinaus beanstandete das BSI fehlende Vorgaben zum IT-Notfallmanagement des Bundeskartellamts.

Keine grundlegende Verbesserung nach sieben Jahren

Im Jahr 2018 prüfte der Bundesrechnungshof die IT-Sicherheit beim Bundeskartellamt erneut. Entgegen der Zusage des BMWi aus dem Jahr 2011 war das IT-Sicherheitskonzept des Bundeskartellamts weder vollständig noch aktuell. Rund 1 000 Einzelmaßnahmen daraus hatte das Bundeskartellamt erst teilweise, rund 800 noch gar nicht umgesetzt. Auch bearbeitete es geheimhaltungsbedürftige Daten (sog. Verschlusssachen) auf nicht dafür freigegebenen IT-Systemen. Sicherheitsmängel, die das BSI bereits im Jahr 2011 festgestellt hatte, hatte das Bundeskartellamt nicht vollständig behoben. Darüber hinaus erkannte der Bundesrechnungshof weitere Sicherheitsmängel. Seit dem Jahr 2011 hatte das Bundeskartellamt zudem keine IS-Revisionen veranlasst.

Erneut sicherte das BMWi zu, das Bundeskartellamt werde die Mängel beheben. U. a. solle es

- das IT-Sicherheitskonzept aktualisieren, vervollständigen und kontinuierlich fortschreiben und
- anschließend eine neue IS-Revision veranlassen.

Für das IT-Notfallmanagement sei bereits ein Dienstleister beauftragt und vor Ort tätig. Der Informationssicherheitsbeauftragte des Bundeskartellamts werde regelmäßig die IT-Sicherheit kontrollieren und die Ergebnisse sowie daraus resultierende Maßnahmen dokumentieren. Gleichwohl schränkte das BMWi ein, das Bundeskartellamt müsse bei den Maßnahmen seine vorhandenen Ressourcen berücksichtigen.

Daueraufgabe IT-Sicherheit weiterhin verbesserungsfähig

Der Bundesrechnungshof fragte Ende des Jahres 2020 den Sachstand ab. Das Bundeskartellamt räumte ein, bis zu neun Jahre bekannte Mängel noch nicht vollständig behoben zu haben. Es erklärte z. B.,

- das Projekt für das neue IT-Sicherheitskonzept befinde sich in der Planungsphase,
- die Erarbeitung eines IT-Notfallkonzepts habe es auf die Jahre 2021 und folgende verschieben müssen und
- eine IS-Revision, regelmäßige Sicherheitskontrollen durch den Informationssicherheitsbeauftragten und die Freigabe für die Verarbeitung von Verschlusssachen werde es erst nach Aktualisierung des IT-Sicherheitskonzepts veranlassen.

Das Bundeskartellamt begründete dies u. a. mit knappen Ressourcen und teilweise anderen Prioritäten.

In einem Schreiben an den Präsidenten des Bundeskartellamts wies dessen Informationssicherheitsbeauftragter im Jahr 2020 auf einzuhaltende Vorgaben hin. Er führte aus, das Bundeskartellamt müsse für die IT-Sicherheit bestehende Konzepte weiterentwickeln und neue erstellen. Dies gewährleiste, dass das Bundeskartellamt die von ihm verwalteten Informationen ihrem Schutzbedarf angemessen behandle. Andernfalls verschlechtere sich das gesamte Sicherheitsniveau und die Arbeitsfähigkeit des Bundeskartellamts sei mittelbar gefährdet.

9.2 Würdigung

Es ist nicht akzeptabel, dass das Bundeskartellamt im Jahr 2011 festgestellte Mängel bei der IT-Sicherheit noch nicht vollständig behoben hat.

Das Bundeskartellamt benötigt ein vollständiges, umfassendes und aktuelles IT-Sicherheitskonzept. Nur damit kann es den zunehmenden, von außen und innen drohenden Gefahren für die IT angemessen begegnen. Dabei muss es die für die Bundesverwaltung vorgegebenen Standards erfüllen. Das Schreiben des Informationssicherheitsbeauftragten aus dem Jahr 2020 belegt, dass sich das Bundeskartellamt dieser Mängel bewusst war. Umso unverständlicher ist, dass es wissentlich über viele Jahre hinweg ein erhebliches, vermeidbares Risiko eingegangen ist. Ein erfolgreicher Hacker-Angriff könnte die Arbeitsfähigkeit des

Bundeskartellamts beeinträchtigen und sensible, besonders schützenswerte Daten könnten an Unbefugte gelangen.

Von dem Jahr 2011 bis heute hätte das Bundeskartellamt mindestens drei IS-Revisionen veranlassen müssen. Das BSI hätte hierbei immer wieder andere Schwerpunkte zur IT des Bundeskartellamts untersuchen und so Hinweise zum Status der IT-Sicherheit geben können. Auf dieser Grundlage hätte das Bundeskartellamt seine IT-Sicherheitsrisiken minimieren können. Aktuell besteht die Gefahr, dass Risiken unerkannt geblieben sind und es gegen diese erst zu einem späteren Zeitpunkt Maßnahmen ergreifen wird.

Das BMWi muss darauf hinwirken, dass das Bundeskartellamt nunmehr unverzüglich alle Mängel beseitigt. Die erforderlichen Konzepte muss das Bundeskartellamt nach den Vorgaben des BSI erarbeiten, umsetzen und regelmäßig fortschreiben. Künftige Sicherheitsmängel muss das Bundeskartellamt zeitnah beheben, um Risiken möglichst gering zu halten.

Das BMWi muss sicherstellen, dass das Bundeskartellamt seine personellen und finanziellen Mittel für die IT-Sicherheit zielgerichtet verwendet und ggf. fehlende Mittel erhält.

9.3 Stellungnahme

Das BMWi hat erklärt, das Bundeskartellamt habe sein IT-Sicherheitskonzept zuletzt in den Jahren 2011/2012 aktualisiert. Damit habe es der Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Aufgrund der hohen Personalfuktuation sei es dem Bundeskartellamt nur bedingt möglich gewesen, das IT-Sicherheitskonzept fortzuschreiben. In den nachfolgenden Jahren habe das Bundeskartellamt jedoch sein IT-Sicherheitsmanagement weiterentwickelt und verbessert. Es habe Richtlinien, Leitlinien und Konzepte zur IT-Sicherheit entwickelt, Beschäftigte sensibilisiert und technische Maßnahmen umgesetzt.

Die vom BSI bei der IS-Revision im Jahr 2011 festgestellten Mängel habe das Bundeskartellamt nahezu vollständig abgearbeitet. Im Jahr 2012 habe es ein Konzept zum IT-Krisenmanagement verabschiedet. Die bis zum Jahr 2016 erstellten Entwürfe für eine IT-Notfallleitlinie und ein IT-Notfallvorsorgekonzept habe das Bundeskartellamt wegen erneuter personeller Wechsel nicht fertigstellen können. Auch ein im Jahr 2018 begonnenes Projekt zum IT-Notfallmanagement habe es aufgrund knapper Personalressourcen und anderer Prioritäten wieder zurückstellen müssen. Vordringlich wolle es nun das IT-Sicherheitskonzept aktualisieren. Dieses benötige das Bundeskartellamt, damit es Verschlusssachen verarbeiten darf.

Noch im Jahr 2018 habe das Bundeskartellamt damit begonnen, einige vom Bundesrechnungshof festgestellte Mängel der IT, des IT-Sicherheitskonzepts und des IT-Notfallmanagements zu beheben. Mehrere Maßnahmen habe es bereits vollständig umgesetzt. Wenn das Bundeskartellamt das IT-Sicherheitskonzept aktualisiert hat, beabsichtige es, seine IT-Sicherheit regelmäßig selbst zu kontrollieren und IS-Revisionen zu beauftragen.

Die Leitung des Bundeskartellamts messe der IT-Sicherheit eine hohe Bedeutung bei und unterstütze Maßnahmen dazu uneingeschränkt.

Das Bundeskartellamt verarbeite in nur sehr eingeschränktem Umfang Verschlusssachen.

Das BMWi hat die IT-Sicherheitssituation des Bundeskartellamts u. a. mit einer überdurchschnittlichen Personalfuktuation begründet. Mitarbeitende seien wegen finanzieller Anreize und attraktiveren Beschäftigungs- und Einstellungsbedingungen zu anderen Behörden gewechselt. Seit dem Jahr 2015 hätten 14 Beschäftigte mit unmittelbarem oder mittelbarem Bezug zu Aufgaben der IT-Sicherheit das Bundeskartellamt verlassen. So sei zuletzt im April 2021 auch der Informationssicherheitsbeauftragte nach gut einem Jahr Amtszugehörigkeit gegangen. Es sei in den letzten Jahren äußerst schwierig gewesen, geeignetes Personal zu gewinnen. Das Bundeskartellamt stehe in sehr harter Konkurrenz mit finanzkräftigen Unternehmen und anderen Behörden um qualifiziertes Personal.

Die Corona-Pandemie habe auch das Bundeskartellamt erheblich belastet. Dadurch hätten sich die IT-Sicherheitsmaßnahmen, welche der Bundesrechnungshof empfohlen hatte, verzögert. Das Bundeskartellamt werde diese nun wieder zügig abarbeiten.

9.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundeskartellamt nicht untätig war und zahlreiche Maßnahmen zur IT-Sicherheit durchgeführt hat. Er bleibt dennoch bei seiner Auffassung, dass das Bundeskartellamt gravierende, bis zu zehn Jahre bekannte Sicherheitsmängel nicht vollständig abgestellt hat. Hierzu gehören neben den konzeptionellen auch gravierende technische Sicherheitsmängel.

Ein IT-Sicherheitskonzept ist kein Selbstzweck. Sein Ziel ist es, notwendige Maßnahmen zu identifizieren, um die betroffenen Daten und IT-Systeme wirksam zu schützen. Da das Bundeskartellamt sein IT-Sicherheitskonzept nicht vollständig umsetzt und fortlaufend aktualisiert, verfehlt dieses seinen Zweck. Ausgaben und Aufwand dafür sind in Teilen vergebens. Das Bundeskartellamt entspricht damit bis heute nicht der Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2011.

Bereits seit dem Jahr 2006 sind Bundesbehörden, die Verschlusssachen verarbeiten, verpflichtet, ihre IT dafür abzusichern und freizugeben. Dies setzt voraus, dass sie über ein aktuelles IT-Sicherheitskonzept verfügen und dieses auch umgesetzt haben. Dies gilt unabhängig von Umfang und Inhalt der von ihnen verarbeiteten Verschlusssachen. Schon aus diesem Grund hätte das Bundeskartellamt der IT-Sicherheit in den vergangenen Jahren einen höheren Stellenwert einräumen müssen.

Das BMWi hat nicht erklärt, weshalb das Bundeskartellamt mit IT-Sicherheitskontrollen und IS-Revisionen warten will, bis das IT-Sicherheitskonzept aktualisiert ist. Beide können

hilfreich sein, um Schwachstellen aufzudecken, und damit zur Güte des IT-Sicherheitskonzepts beitragen.

Die Corona-Pandemie beeinträchtigt alle Bundesbehörden und nicht nur das Bundeskartellamt erheblich. Hätte das Bundeskartellamt die Mehrzahl seiner Maßnahmen wie zugesichert vor der Pandemie abgeschlossen, so bestünde nun kein Maßnahmenstau. Dafür trägt allein das Bundeskartellamt die Verantwortung.

Der Fachkräftemangel im Bereich der IT-Sicherheit betrifft alle Behörden. Deshalb darf das Bundeskartellamt aber schwerwiegende Defizite in der IT-Sicherheit nicht jahrelang auf sich beruhen lassen. Sowohl das Bundeskartellamt als auch das BMWi hätten rechtzeitig gegensteuern müssen. Das BMWi sollte das Bundeskartellamt dabei unterstützen, das aus z. B. Zulagen, Prämien und familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen bestehende Anreizsystem auszuschoöpfen. Es kann dadurch die Arbeitsplätze in der IT-Sicherheit attraktiver gestalten und eigenes wie neues Personal besser binden. Zudem muss es durch Aus- und Fortbildung mehrerer Beschäftigter für die einzelnen Schlüsselrollen der IT-Sicherheit vorsorgen. So kann es drohende Vakanzen wie z. B. bei dem Informationssicherheitsbeauftragten schneller auffangen. Ist nachweislich kein geeignetes Personal zu finden, hätte es – wie andere Behörden – beispielsweise externe Dienstleister längerfristig beauftragen können.

Das BMWi hat dafür zu sorgen, dass das Bundeskartellamt

- seine personellen und finanziellen Mittel für die IT-Sicherheit zielgerichtet verwendet,
- für die IT-Sicherheit fehlende Mittel erhält,
- Sicherheitsmängel regelmäßig durch IT-Sicherheitskontrollen und IS-Revisionen erhebt und
- ihm bekannte Sicherheitsmängel nun ohne weitere Verzögerungen behebt.

10 Milliardenförderung für die Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz: BMEL muss Nachweise über ordnungsgemäße Verwendung einfordern

(Kapitel 1003)

Zusammenfassung

Der Bund stellt den Ländern Milliardenbeträge für Agrarstruktur und Küstenschutz zur Verfügung, ohne dass deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen ist.

Seit dem Jahr 1969 beteiligt sich der Bund finanziell an der verfassungsrechtlich geregelten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Innerhalb der letzten fünf Jahre stellte er 4,7 Mrd. Euro bereit. Länder nahmen die Bundesmittel teils unrechtmäßig in Anspruch. Sie förderten Maßnahmen, die mit den Vorgaben nicht übereinstimmten. Zudem führten sie keine Kontrollen durch.

Für GAK-Maßnahmen ist das jeweilige Land zuständig. Der Bund hat zwar einen Rückforderungsanspruch gegenüber den Ländern bei Nichteinhaltung der Förderungsvoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung. Dieser läuft aber ins Leere. Denn der Bund hat kein Recht, die Länder zum Nachweis der rechtmäßigen Verwendung von Bundesmitteln und zu Kontrollen zu verpflichten. Entsprechend kann er die ihm obliegende Pflicht, die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen, nicht erfüllen. Es ist erforderlich, die Nachweisverpflichtung der Länder sowie Kontrollen zu regeln. Über Art, Anzahl und Ergebnis von Kontrollen sollte sich das BMEL von den Ländern regelmäßig berichten lassen. Bei Verstößen gegen die Nachweis- oder Kontrollpflichten sollte der Bund Fördermittel zurückfordern oder einbehalten.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzielle Mitwirkung des Bundes an Aufgaben der Länder ohne wirksame Kontrollrechte

Gemeinschaftsaufgaben sind gemäß Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz Aufgaben der Länder, die für die Gesamtheit bedeutsam sind. Darüber hinaus sieht dieser Artikel die finanzielle Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse vor. Die GAK wurde im Jahr 1969 in das Grundgesetz aufgenommen. Deren Ziele sind, eine leistungs- und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten sowie den Küstenschutz zu verbessern. Über entsprechende Förderprogramme schaffen die Länder Investitionsanreize und unterstützen mit Zuwendungen insbesondere landwirtschaftliche Unternehmen oder Kommunen.

Das Verfahren und den Inhalt der Förderung regelt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG). Danach stellen der Bund, vertreten durch das BMEL sowie das Bundesministerium der Finanzen, und die Länder gemeinsam einen jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan auf. Er bestimmt die förderfähigen Maßnahmen sowie die Förderungsgrundsätze. Wendet ein Land bei seinen Fördermaßnahmen diese Bestimmungen an, erstattet der Bund ihm einen Teil der Ausgaben. Bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beträgt der Anteil 60 % und bei Maßnahmen für den Küstenschutz 70 % der entstandenen Ausgaben. Der Bund darf Maßnahmen außerhalb des Rahmenplans nicht mitfinanzieren. Auf Verlangen informieren die Länder den Bund über die Durchführung des Rahmenplans und den allgemeinen Stand der GAK. Bei Nichterfüllung der Förderungsvoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung steht dem Bund ein Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern zu. Regelungen zur Durchsetzung des Informations- und Erstattungsanspruchs des Bundes gegenüber den Ländern enthält das GAKG nicht.

Innerhalb der Bundesregierung ist das BMEL für die GAK zuständig. Das BMEL verfügt über keine eigenen Kontrollrechte. So kann es z. B. keine Akten bei der Bewilligungsbehörde eines Landes einsehen oder diese vor Ort kontrollieren. Es kann einen Rückforderungs- und Zinsanspruch regelmäßig nur dann durchsetzen, wenn das Land den Bund über eine zweckwidrige Verwendung von GAK-Bundesmitteln informiert.

Finanzielle Mitwirkung der Europäischen Union mit wirksamen Kontrollrechten

Für einen Teil der GAK-Maßnahmen können die Länder neben Bundesmitteln auch Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums in Anspruch nehmen. Im Gegenzug verpflichten sie sich gegenüber der EU-Kommission zur Anwendung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems. Dieses sieht Stichproben für Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen zur Einhaltung von Zweckbindungsfristen vor. Zudem haben die Länder Informationen zu sammeln, die zum Nachweis der Richtigkeit der getätigten

Ausgaben erforderlich sind. Diese sind der EU-Kommission auf Verlangen zur Verfügung zu stellen. Kommt ein Mitgliedstaat diesem Verlangen nicht nach, kann die EU-Kommission Zahlungen aussetzen oder kürzen. Sollte seine Antwort darauf hindeuten, dass es geltende Vorschriften nicht beachtete oder Unionsmittel unrechtmäßig verwendete, kann die EU-Kommission dies sanktionieren.

Unrechtmäßige Förderungen

Der Bundesrechnungshof darf erst seit einer Grundgesetzänderung im Jahr 2017 die Verwendung von GAK-Bundesmitteln bei allen Landesbehörden prüfen. Eine Prüfung der Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen ergab, dass ein Land GAK-Bundesmittel entgegen den Bestimmungen des Rahmenplans und somit zu Unrecht in Anspruch nahm:

- Für Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung konnte das Land regelmäßig bis zu 70 % der Ausgaben fördern. Eine Förderquote von bis zu 90 % der Ausgaben war nach dem Rahmenplan nur dann zulässig, wenn die Maßnahme im übergeordneten Interesse lag und für die flussabwärts Liegenden (Unterlieger) zu besonderen Vorteilen führte. Die Förderrichtlinie des Landes bestimmte, dass die Förderquote stets 90 % betrug. Die dafür erforderlichen Tatbestandsmerkmale „übergeordnetes Interesse“ und „besondere Vorteile für Unterlieger“ regelte die Richtlinie nicht. Ob die für eine Förderquote von 90 % maßgeblichen Voraussetzungen vorlagen, war nicht nachgewiesen.
- Verwaltungskosten, die die Länder Antragstellenden für die Begutachtung eines Projekts berechnen, durften nach den Fördergrundsätzen des Rahmenplans nicht berücksichtigt werden.
Ein öffentlich-rechtlicher Wasser- und Bodenverband unterstützte über einen Zeitraum von sechs Jahren Antragstellende. Dafür stellte er ihnen Verwaltungskosten in Rechnung, die bis zu 3,8 % der Maßnahmekosten betragen konnten. Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenartig Bewilligungen aus zwei Jahren. In allen Fällen hatten die Antragstellenden diese Beträge als Maßnahmekosten geltend gemacht. Die Bewilligungsstelle des Landes erkannte die Ausgaben als förderfähig an.
- Aufwendungen, die den Antragstellenden im Zusammenhang mit der Beantragung der Zuwendung entstehen, waren nicht berücksichtigungsfähig.
Entgegen dieser Regelung erkannte die Bewilligungsstelle des Landes Folgendes als förderfähig an: Stundensätze für die Antragstellung, die Erstellung der Verwendungsnachweise und für Wegstrecken zur persönlichen Ablieferung des Zuwendungsantrags.
- Bei der Erweiterung einer Hochwasserschutzanlage wurden im Erdreich Kampfmittel festgestellt. Deren Beseitigung war nicht förderbar. Dennoch finanzierte das Land diese Ausgaben anteilig mit GAK-Bundesmitteln.

Das Land leistete nur für die vom Bundesrechnungshof festgestellten fehlerhaften Fälle eine Rückzahlung von 133 000 Euro. Wären alle maßgeblichen Fälle des Landes von diesen systemischen Fehlern betroffen, beliefe sich der Erstattungsanspruch des Bundes gegenüber dem Land auf mehrere Mio. Euro.

Der Aufforderung des BMEL, die Verwaltungspraxis der vergangenen Jahre darzulegen, die Summe der dem Bund zu Unrecht in Rechnung gestellten Ausgaben zu ermitteln und diese zu erstatten, kam das Land nicht nach. Stattdessen stellte es für die Vielzahl der vom Bundesrechnungshof nicht untersuchten Fälle „in Abrede, dass überhaupt weitere Fälle fehlerhaft sind und demzufolge kann es die konkrete Summe nicht feststellen“. Zudem sei bereits eine Erstattung der nachgewiesenen Überzahlungen „überaus großzügig“. Letztlich stimmte das BMEL einer Vereinbarung über die Erstattung der 133 000 Euro zu.

Fehlende Prüfung von Zweckbindungsfristen und Vor-Ort-Kontrollen

Der Rahmenplan bestimmt, dass geförderte Grundstücke, Bauten oder bauliche Anlagen innerhalb einer Zweckbindungsfrist von zwölf Jahren nicht veräußert oder zweckwidrig verwendet werden dürfen. Für Maschinen, technische Einrichtungen und Geräte gelten fünf Jahre. Bestimmungen zur Einhaltung dieser Auflage enthält der Rahmenplan nicht. Ebenso sind Vor-Ort-Kontrollen durch die Länder nicht verpflichtend. Mit Vor-Ort-Kontrollen wird überprüft, ob Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger das Vorhaben im Einklang mit den geltenden Bestimmungen durchführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Länder die Einhaltung der Zweckbindungsfrist bei ausschließlich mit GAK-Mitteln finanzierten Maßnahmen nicht prüften. Darüber hinaus führten die Länder Vor-Ort-Kontrollen nur bei besonderen Anlässen durch. Wurden die Maßnahmen mit EU-Mitteln kofinanziert, führten sie diese Prüfungen wie vereinbart durch.

10.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht den Umgang der Länder mit den GAK-Bundesmitteln kritisch. Die festgestellten Beanstandungen zeigen, dass einerseits Länder teils unrechtmäßig handeln. Andererseits kann das BMEL nicht gewährleisten, dass die Bundesmittel ausschließlich rechtmäßig verwendet oder vollständig erstattet werden.

Dieses fehlerhafte sowie unzureichende Verwaltungshandeln der Länder hat folgende Ursachen: Die Regelungen zur GAK sehen keine wirksame Pflicht vor, dem BMEL auf Verlangen oder mittels eines Stichprobenverfahrens die Rechtmäßigkeit von Förderentscheidungen nachzuweisen. Auch existiert keine Bestimmung, auf deren Grundlage das BMEL ein nicht ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln der Länder sanktionieren kann.

Zwar sind die Länder gesetzlich verpflichtet, das BMEL auf Verlangen über die Durchführung des Rahmenplans zu informieren und zu viel erhaltene Mittel zu erstatten. Tatsächlich betreffen diese Informationen regelmäßig nur statistische Angaben zum Mittelabfluss. Informationen über die ordnungsgemäße Verwendung der GAK-Bundesmittel verlangt das BMEL nicht. Bei Erstattungen der Länder handelt es sich um den Bundesanteil von Rückzahlungen einzelner Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger oder um die Erstattung von nicht verausgabten GAK-Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof stellte keinen Fall fest, bei dem

ein Land dem BMEL initiativ systemische Fehler mitteilte und die insoweit zu Unrecht verwendeten Mittel erstattete. Selbst bei den festgestellten Überzahlungen bestimmte nicht das BMEL, sondern das Land, ob und in welcher Höhe es zu Unrecht verwendete Bundesmittel erstattet.

Das BMEL trägt gegenüber dem Parlament die Verantwortung für den rechtmäßigen Einsatz der Bundesmittel. Auch wenn die Durchführung der GAK Länderaufgabe ist, sind Nachweispflichten und eine wirksame stichprobenartige Kontrolle der Einhaltung von Förderungsbedingungen notwendig. Anders kann das BMEL seinen Pflichten gegenüber dem Parlament nicht nachkommen.

Die EU-Kommission koppelt ihre Zahlungen an den Nachweis der rechtmäßigen Mittelverwendung. Zudem sanktioniert sie die Länder, die die rechtmäßige Verwendung ihrer Mittel nicht nachweisen. Ebenso sollte der Bund verfahren. Anderenfalls läuft die Durchsetzung des im GAKG normierten Informations- und Erstattungsanspruchs des Bundes gegenüber den Ländern ins Leere.

Das BMEL sollte Verfahren anstoßen, um bei der GAK

- Mitwirkungs- und Nachweispflichten der Länder, z. B. mittels eines Stichprobenverfahrens,
- die Wahrnehmung von Vor-Ort-Kontrollen und von Kontrollen zur Einhaltung der Zweckbindungsfristen durch die Länder sowie
- Verstöße gegen diese Pflichten

zu regeln.

10.3 Stellungnahme

Das BMEL hat in seiner Stellungnahme erklärt, die Durchführung des Rahmenplans und die Kontrolle der geförderten Vorhaben seien Aufgaben der Länder. Weitergehende Vorgaben über die konkrete Ausgestaltung der Überprüfung und Kontrollen seien nach Auffassung des BMEL nicht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar. Nach Artikeln 30 und 83 Grundgesetz sei die Zuständigkeit von Bund und Ländern getrennt. Die Länder dürften ihre Aufgaben selbstständig und weisungsfrei erfüllen. Entsprechend verfüge der Bund über keine Aufsichts- und Weisungsbefugnisse. Er könne nicht überprüfen, in welchem Umfang Bundesmittel zu Unrecht an Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger ausgezahlt wurden. Auch sei es ihm nicht möglich, die Länder zum Nachweis der rechtmäßigen Mittelgewährung zu verpflichten. Ebenso könne deren Weigerung als Grund für die Rückforderung geleisteter Bundesmittel nicht durchgesetzt werden. Bei der GAK handle es sich nicht um eine direktive, sondern um eine kooperative Form der Koordination. § 11 Absatz 2 GAKG lasse zu, dass der Bund „zugewiesene Bundesmittel von einem Land zurückfordert, wenn die festgelegten Bedingungen ganz oder teilweise nicht erfüllt werden“. Darüber hinaus sehe das BMEL keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Des Weiteren habe das BMEL die Mittel für die vom Bundesrechnungshof festgestellten Überzahlungen von 133 000 Euro zurückgefordert. Eine klageweise Durchsetzung des tatsächlichen Schadens hat es für wenig erfolgversprechend erachtet. Ohne die Mitwirkung des Landes könne der für einen Rechtsstreit erforderliche Nachweis über eine konkrete Rechtsverletzung bei weiteren Förderfällen und die daraus resultierende Schadenhöhe nicht erbracht werden.

Von den Ländern gleiche Pflichten bei der Verwendung von Bundesmitteln wie bei der Verwendung von EU-Mitteln einzufordern, sei nicht systemgerecht. Im nationalen Recht sei ein dem Unionsrecht vergleichbares Verwaltungs- und Kontrollsystem mit bundeseinheitlichen Standards nicht enthalten. Es würde auch dem Rechtsgrundsatz widersprechen, wonach die Länder ihre Aufgaben selbstständig wahrnehmen und die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durchführen. Weil die Länder anteilig eigene Mittel einsetzen, gehe das BMEL davon aus, dass diese grundsätzlich rechtmäßig handeln. Überdies könne der Bundesrechnungshof den Bund bei der Feststellung möglicher Rückforderungen nun wirksam unterstützen. Das BMEL sei personalmäßig nicht in der Art ausgestattet, dass es die Länderverwaltungen bei der Durchführung von Landesrecht kontrollieren könne.

Abschließend sagte das BMEL zu, mit den Ländern die Ergänzung des Rahmenplans um einen deklaratorischen Hinweis auf den Rechtmäßigkeitsgrundsatz zu erörtern. Auf die Durchführung von Kontrollen und die Bedeutsamkeit von Überprüfungen habe es diese bereits hingewiesen.

10.4 Abschließende Würdigung

Die bei den Ländern festgestellten Sachverhalte zeigen, dass das BMEL die Einhaltung des Rechtmäßigkeitsgrundsatzes nicht unterstellen kann. Das Risiko einer unrechtmäßigen Mittelverwendung ist hoch und nicht kontrollierbar. Es kann nur eingegrenzt werden, indem die Länder auf Verlangen des BMEL alle Informationen zum Nachweis der Rechtmäßigkeit der getätigten Ausgaben vorlegen. Überdies würde die Festschreibung einer durchsetzbaren Haftungsgrundlage das Interesse der Länder an einer ordnungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel erhöhen.

Weil die Durchführung der GAK eine Länderaufgabe ist, will das BMEL für die rechtmäßige Verwendung der eingesetzten Bundesmittel nicht die gebotene Verantwortung übernehmen. Diese passive Haltung muss es aufgeben. Zudem gehört es nicht zu den Aufgaben des Bundesrechnungshofes, Pflichten des BMEL zu erledigen. Das BMEL ist gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber auch dann verantwortlich, wenn es sich an Förderungen der Länder finanziell beteiligt.

Eine maßgebliche Voraussetzung, um die Länder mit Bundesmitteln zu fördern, ist die Einhaltung des Rechtmäßigkeitsgrundsatzes. Ihn bei der GAK so zu verankern, dass er tatsächlich durchsetzbar ist, bleibt erforderlich. Von den Ländern kann Rechenschaft über die ordnungsgemäße Mittelverwendung verlangt werden. Es ist nicht erkennbar, dass eine

Nachweispflicht in Kernbereiche der Länderhoheit eingreifen würde und verfassungsrechtlich unzulässig sei. Das Bundesstaatsprinzip und die damit verbundene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue) erfordern vielmehr ein konstruktives Zusammenwirken von Bund und Ländern. Auf diese kooperative Form der Zusammenarbeit hat das BMEL selbst hingewiesen.

Bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln haben sich die Länder zur Nachweisführung und Kontrolle verpflichtet. Entsprechende Pflichten sollte das BMEL auch bei der Verwendung seiner GAK-Bundesmittel einfordern. Zwar hat das BMEL Gespräche mit den Ländern zugesagt. Offen bleibt, ob und wann es entsprechende Regelungen geben wird.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMEL auf, gegenüber den Ländern auf eine Ergänzung des Rahmenplans, eine Verwaltungsvereinbarung oder eine anderweitig verbindliche Regelung hinzuwirken. Darin sollten Nachweispflichten der Länder eindeutig vorgesehen werden. Über Art, Anzahl und Ergebnis von Kontrollen zur Einhaltung der Zweckbindungsfristen und von Vor-Ort-Kontrollen sollte sich das BMEL regelmäßig berichten lassen. Zudem sollte ein Verstoß gegen die Nachweispflichten zur Folge haben, dass das BMEL Bundesmittel zumindest teilweise zurückfordert oder einbehält.

11 BMEL verausgabte Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe ohne vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(Kapitel 1005 Titel 686 05, 686 31, 686 43 und 533 51)

Zusammenfassung

Das BMEL hat Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe ausgegeben, ohne vorher vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungs- oder Entscheidungsphase anzustellen. Es missachtet damit den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, nach dem das Handeln der öffentlichen Verwaltung auszurichten ist.

Das Grundgesetz räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Die Aktivitäten des BMEL weisen methodische Defizite bei der Analyse der Ausgangslage, der Zielfestlegung und der Darstellung von Handlungsalternativen auf. Dies betrifft neben der Förderung des ökologischen Landbaus, der Modellregionen und von Innovationen auch die Gesetzesvorlage zum Tierwohlkennzeichen. Es vertritt die irrige Annahme, dass bei politischen Entscheidungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien.

Das BMEL muss bei seinem Handeln das geltende Recht beachten. Seinem Mitteleinsatz muss es eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Auswirkungen und eine transparente Auswahl der vorteilhaftesten Lösung voranstellen. Bereits in der Planungsphase sind vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen und zu dokumentieren.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Grundgesetz räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind eine grundlegende Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können und dienen der systematischen Klärung, ob

- eine vorgesehene finanzwirksame Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel erreicht,
- ob die dabei eingesetzten Ressourcen und das Ergebnis in einem vorteilhaften Verhältnis zueinanderstehen und
- ob sich der Mitteleinsatz auf ein Minimum beschränkt.

Bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt werden. Sie können Aufschluss darüber geben, welche Handlungsalternativen die Verwaltung hat und welche dieser Alternativen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vorzuziehen ist. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Sie müssen entsprechend Nummer 2.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Vorbereitung der Gesetzesvorlage zum Tierwohlkennzeichen

Das BMEL beabsichtigt seit dem Jahr 2016 im Dialog mit Tierschutz- und Branchenverbänden, ein Tierwohlkennzeichen für Lebensmittel auszuarbeiten. Es soll insbesondere die Anforderungen bei Management, Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren ausweisen. Allein für die Einführung des Kennzeichens sah das BMEL Ausgaben von mindestens 73 Mio. Euro vor. Eine zusammenhängende und umfassende Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs erstellte das BMEL nicht. Es zeigte weder die möglichen Handlungsalternativen auf noch schilderte es umfassend die finanziellen Aspekte. Trotzdem legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im November 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens vor.

Start des Modellvorhabens Land(auf)Schwung ohne Analyse der Ausgangslage

Das BMEL startete das Modellvorhaben Land(auf)Schwung; die geförderten Modellregionen erhielten daraus 32 Mio. Euro. Das BMEL plante das Modellvorhaben und forderte ein Forschungsinstitut seines Ressorts, das Thünen-Institut, im Juni 2014 auf, eine Ideenskizze

einzureichen. Das Thünen-Institut wies darauf hin, dass es „gute Gründe“ gäbe, die gegen die erneute Förderung von Modellregionen sprächen. Es bemängelte

- die Vielzahl der Modellvorhaben und Förderinitiativen,
- die fehlende Verknüpfung zu laufenden Aktivitäten in den Modellregionen und
- geringe Nachhaltigkeit der angestoßenen Projekte und Prozesse.

Trotz der grundsätzlichen Bedenken des Thünen-Instituts führte das BMEL mithilfe eines Unternehmens seine Planungen fort. Es erteilte dem Unternehmen den Auftrag zur Betreuung der Start- und Qualifizierungsphase des Modellvorhabens. Ein Erfolgskontrollbericht zu einem vorangegangenen, vergleichbaren Modellvorhaben war zum Zeitpunkt der Auftragserteilung von der Begleitforschung noch nicht abschließend erstellt. Zudem setzte sich das BMEL nicht mit den grundsätzlichen Einwendungen seiner Ressortforschung gegenüber einem weiteren Modellvorhaben auseinander. Es analysierte weder die Ausgangslage noch beschrieb es seinen Handlungsbedarf eindeutig.

Keine Kriterien für Erfolgskontrollen bei den Bundesprogrammen „Ökologischer Landbau“ und „Innovationsförderung“

Im Jahr 2001 legte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (jetzt BMEL) das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ (jetzt „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“) auf. Das BMEL wendete hierfür im Zeitraum 2002 bis 2018 rund 285 Mio. Euro für Förderungen auf. Ein Ziel des Bundesprogramms war es ursprünglich, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche von damals 3,7 auf 20 % innerhalb von zehn Jahren zu erhöhen. Darüber hinaus sollte es die Rahmenbedingungen für die nachhaltige und ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft verbessern. Es sollte die Voraussetzungen für ein gleichgewichtiges Wachstum von Angebot und Nachfrage schaffen. Das Ziel, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 20 % zu erhöhen, hat das BMEL bis heute verfehlt. Das BMEL ließ den Forschungsteil des Bundesprogramms im Jahr 2012 von Externen begutachten und evaluieren. Sie stellten u. a. fest, dass die durchgeführten Forschungen die Bedürfnisse und Probleme der Praxis berücksichtigen. Aus Sicht der Zuwendungsempfänger hätte die Mehrzahl der Projekte einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus geleistet. Ein direkter Einfluss des Bundesprogramms auf die Marktentwicklung, auf die Umwelt und auf andere gesellschaftliche Ziele sei schwer abschätzbar. Der Erfolg des Bundesprogramms sei nicht anhand vorher klar bestimmter Ziele nachweisbar.

Ein weiteres Programm legte das BMEL im Jahr 2006 auf; das bis heute bestehende „Programm zur Innovationsförderung“. Bis zum Oktober 2017 bewilligte das BMEL Projekte mit einer Fördersumme von 305 Mio. Euro. Das Innovationsprogramm unterstützt Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben. Sie sollen das Ziel haben, innovative Produkte marktfähig zu machen. Zweck des Programms ist die Unterstützung von Innovationen in Deutschland in den Bereichen Ernährung, Landwirtschaft und gesundheitlicher Verbraucherschutz. Die Förderung ist laut BMEL auf insgesamt sieben Ziele ausgerichtet. Im

Zentrum steht die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Innovationskraft. Marktfähige Innovationen wurden mit der Förderung regelmäßig nicht erreicht. Aus 23 Verbundprojekten mit 82 Teilprojekten und weiteren sechs Einzelprojekten entstand nur eine marktfähige Innovation.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat in allen geprüften Fällen bemängelt, dass das BMEL keine oder nur mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen hat. Derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das BMEL entweder – wie bei der Einführung des Tierwohlkennzeichens – gar nicht oder bei den weiteren Maßnahmen nicht vollumfänglich vorgenommen. Für die Ziele, die das BMEL mit dem Tierwohlkennzeichen erreichen möchte, hätte es alternative und wirkungsvollere sowie möglicherweise wirtschaftlichere Handlungsoptionen gegeben.

Beim Start des Modellvorhabens Land(auf)Schwung hat das BMEL die Auswertung bestehender Erkenntnisse aus Vorgängerprojekten nicht abgewartet. Es konnte deshalb die Ausgangslage und den Handlungsbedarf nur unzureichend beschreiben. Im Ergebnis hat das BMEL den bestehenden „Förderdschungel“ für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung nicht gelichtet, sondern um eine Fördermöglichkeit erweitert.

Das BMEL hat sich unzureichend mit der Ausgangslage und dem Handlungsbedarf bei der Planung und Einführung von Bundesprogrammen auseinandergesetzt. Deshalb konnte es die Ziele nur sehr allgemein, aber nicht spezifisch und messbar beschreiben. Manipulationsresistente Kriterien für die Erfolgskontrollen hat es nicht vorgesehen. So enthält das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ nur das Ziel, den Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen zu erhöhen. Weitere messbare Ziele hat das BMEL nicht festgelegt. Beim „Programm zur Innovationsförderung“ hat das BMEL das Ziel „innovative technische und nicht-technische Produkte marktfähig zu machen“ nicht konkretisiert. So bleibt unklar, wie viel Prozent der (Verbund-)Projekte marktfähige Innovationen hervorbringen sollen. Deshalb ist ein Erfolg der Fördermaßnahmen ausgehend von den ursprünglichen Zielen nicht nachweisbar; nennenswerte marktfähige Innovationen sind nicht entstanden.

11.3 Stellungnahme

Das BMEL hat ausgeführt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bei vorausgegangenen politischen Entscheidungen nicht erforderlich seien. Entscheidungsprozesse, die sich im politischen Handlungsbereich vollziehen, seien nicht dem Verwaltungshandeln im Sinne der Verwaltungsvorschriften zur BHO zuzurechnen. Bei politischen Entscheidungen – wie der Einführung eines Tierwohlkennzeichens – bedürfe es daher keiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

In den übrigen Fällen hat das BMEL teilweise Mängel eingeräumt, jedoch bislang keine ausreichenden Maßnahmen zu deren Beseitigung ergriffen. Es hat bestätigt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase des Modellvorhabens Land(auf)Schwung versäumt zu haben. Es hat allerdings darauf verwiesen, dass es einen intensiven Austausch mit dem Thünen-Institut gegeben habe. Dabei habe es zahlreiche Hinweise aufgegriffen. Das BMEL will die aufgezeigten Mängel bei der Planung künftiger Modellvorhaben berücksichtigen.

Zu den angeführten Schwachstellen bei der Planung des „Programms zur Innovationsförderung“ hat das BMEL Folgendes erwidert: In der Landwirtschaft lägen Innovationen häufig im organisatorisch-sozialen Bereich. Sie ließen sich deshalb in der Gesamtheit nicht mithilfe klassischer quantitativer Innovationsindikatoren in befriedigender Weise abbilden. Es werde allerdings die Anregung des Bundesrechnungshofes, eine klare Ziele-Maßnahmen-Struktur zu etablieren, aufgreifen. Die Programmziele seien als übergeordnete, langfristige Ziele konzipiert, zu denen alle geförderten Projekte einen Beitrag leisten sollten. Die sieben angeführten Ziele stünden zumeist allerdings nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Projektergebnissen. Das BMEL hat im Juni 2021 seine Stellungnahme bezüglich des Hauptziels des „Programms zur Innovationsförderung“ ergänzt: Innovationen in den Bereichen Ernährung, Landwirtschaft und gesundheitlicher Verbraucherschutz sollen nun mittels gezielter, thematisch divers ausgerichteter Impulse gefördert werden. Für die objektive Messung dieses Programmziels „Impulse für die Förderung von Innovationen zu setzen“ werde ein eindeutiger und quantifizierbarer Indikator benötigt. Deshalb würden die durch die Förderung erzielten Fortschritte künftig in Form von Technologiereifegraden erfasst. Dazu würden Antragstellende mit einer Projektskizze und der Antragserklärung den aktuellen Stand und die mit ihrem Projekt angestrebten Fortschritte bei den Technologiereifegraden darstellen. Bei der Nachweisprüfung würden die Fortschritte dokumentiert und durch Vergleich mit den ursprünglich angestrebten Fortschritten bewertet. So sei es möglich, den durch die Förderung erzeugten Impuls für die Steigerung von Technologiereifegraden eines Produkts oder Verfahrens zu messen. Zur Bewertung des Erfolgs könnten die jeweils erzielten Sprünge in den Reifegraden als Maßzahl genutzt werden.

Beim „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ hat das BMEL auf die wissenschaftlichen Evaluierungen und Befragungen der Zuwendungsempfänger verwiesen. Diese hätten gezeigt, dass die vielfältigen Projekte und Maßnahmen positive Ergebnisse erzielt haben. Ein Großteil der zum Zeitpunkt der Einführung des Programms identifizierten Wissens-, Informations- und Erfahrungslücken sei durch die vielfältigen Projekte und Maßnahmen beseitigt oder zumindest deutlich reduziert worden. Außerdem seien die für die Entwicklung der Branche maßgeblichen Strukturen in Wissenschaft, Wirtschaft und den Verbänden deutlich gestärkt worden. Von besonderem Interesse sei der Beitrag des Programms zur Flächenausdehnung des ökologischen Landbaus und dessen Abgrenzung von den zahlreichen weiteren Einflussfaktoren. Das BMEL bemühe sich, für diese Aspekte messbare Ziele zu definieren.

11.4 Abschließende Würdigung

Der Gesetzgeber schreibt in der BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits in der Planungsphase vor. Dieses Gebot erstreckt sich auch auf die Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben. Nur auf der Grundlage von systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist es den Entscheidungsträgern möglich, wirtschaftlich zu handeln. Für die Auffassung des BMEL, politische Entscheidungen wie die Einführung eines Tierwohlkennzeichens seien hiervon ausgenommen, findet sich keine Grundlage. Der Bundesrechnungshof respektiert selbstverständlich politische Entscheidungen. Allerdings müssen die Verantwortlichen die Konsequenzen einer anstehenden Entscheidung kennen sowie über mögliche Handlungsalternativen und über eventuelle Zielkonflikte aufgeklärt sein. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können nur dann einen wirksamen Beitrag für wirtschaftliches Handeln leisten, wenn sie den festgelegten Qualitätsanforderungen gerecht werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei die eingangs genannten Kriterien. So muss vor einer Maßnahme bereits die Ausgangslage vollständig und objektiv beschrieben werden. Sämtliche verfügbaren Erkenntnisse sind auszuwerten und einzubeziehen. Ziele und Kriterien für eine Erfolgskontrolle müssen spezifisch und messbar beschrieben werden. Nur so ist eine spätere Prüfung des gewünschten Erfolgs erst möglich.

Die generelle Argumentation des BMEL, im organisatorisch-sozialen Bereich ließen sich Verbesserungen nicht mit klassischen quantitativen Innovationsindikatoren in befriedigender Weise abbilden, überzeugt nicht. So kann der Erfolg des „Programms zur Innovationsförderung“ anhand direkter Indikatoren, z. B. Anzahl marktfähiger Produkte, bestimmt werden. Auch ist es möglich, durch indirekte Indikatoren auf dem Weg zur Marktfähigkeit den Erfolg zu bestimmen. Angestrebte Zielformulierungen, wie „Impulse für die Förderung von Innovationen zu setzen“, genügen diesen Anforderungen nicht. Sie beinhalten keine bestimmten oder zumindest bestimmbar Parameter. Inwieweit die nunmehr entwickelten Technologieifegrade messbare Ziele vorgeben, bleibt abzuwarten. Das BMEL hätte sie allerdings bereits in der Planungsphase und nicht erst 15 Jahre nach Beginn der Fördermaßnahme festlegen müssen.

Auch beim „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ müssen messbare direkte oder indirekte Indikatoren gefunden und festgelegt werden. Nur so kann das BMEL verhindern, dass das Ausmaß der Zielerreichung der beliebigen Einschätzung überlassen bleibt. Die vermeintlichen Erfolge, wonach Wissenslücken deutlich reduziert und Strukturen deutlich gestärkt wurden, sind nicht objektiv belegbar. Weder in der Planungsphase noch später wurden Zielerreichungsgrade anhand messbarer Indikatoren festgelegt. Die vom BMEL angeführte Evaluierung entspricht somit nicht den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle.

Der Bundesrechnungshof misst der Durchführung von ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen in der Planungsphase grundlegende Bedeutung bei. Dies betrifft sowohl den sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln als auch die Qualität und den Erfolg des Verwaltungshandelns.

Das BMEL muss künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen bereits in der Planungsphase vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen und dokumentieren.

12 Bundesagentur für Arbeit: 357 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

(Kapitel 1101 Titel 685 11, Haushalt der Bundesagentur für Arbeit: Kapitel 2 und 3)

Zusammenfassung

Agenturen für Arbeit (Agenturen) und Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) zahlten Millionenbeträge für Teilnahmeplätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, obwohl die Plätze unbesetzt waren. Es fehlte ein wirksames Auslastungsmonitoring, also ein umfassender Überblick über die Auslastung und die Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze.

Allein in den 2 767 Arbeitsmarktmaßnahmen, die der Bundesrechnungshof als Stichprobe ausgewählt hatte, entstanden für unbesetzte Teilnahmeplätze Ausgaben von 55,2 Mio. Euro. Hieraus errechnete er mittels eines mathematisch-statistischen Verfahrens für alle etwa 34 000 im Jahr 2017 laufenden Arbeitsmarktmaßnahmen Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze von 357 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Arbeitsmarktmaßnahmen besser auszulasten. Obwohl die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) dazu verschiedene Schritte eingeleitet hat, fehlt noch immer ein umfassender Überblick über die unbesetzten Teilnahmeplätze. Welche Ausgaben dadurch insgesamt entstehen, ist weder ihr noch den Agenturen und Jobcentern bekannt. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung, um Teilnahmeplätze bedarfsgerecht zu planen und zu beschaffen sowie Unterauslastungen zu vermeiden.

Die Bundesagentur sollte daher umgehend ein umfassendes und einheitliches Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen bei Agenturen und Jobcentern einführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze abbilden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS die Umsetzung mit Nachdruck vorantreibt. Gerade auch die enger werdenden finanziellen Spielräume gebieten es, Mittel für die Zielgruppen der Maßnahmen wirksam einzusetzen, anstatt unbesetzte Teilnahmeplätze zu finanzieren.

12.1 Prüfungsfeststellungen

Voraussetzungen für die wirtschaftliche Nutzung von Arbeitsmarktmaßnahmen

Arbeitsmarktmaßnahmen sollen Ausbildung- und Arbeitsuchende sowie Arbeitslose bei der Eingliederung in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt unterstützen. Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch beschaffen die Agenturen. Für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch sind die Jobcenter zuständig. Agenturen und Jobcenter planen den Bedarf an Teilnahmeplätzen. Sie beschaffen die Maßnahmen mit einer vertraglich festgelegten Zahl von Teilnahmeplätzen nach den wettbewerblichen Kriterien des Vergaberechts. Den Maßnahmen weisen sie dann förderberechtigte Personen zu.

Um Arbeitsmarktmaßnahmen effektiv und wirtschaftlich zu nutzen, müssen Agenturen und Jobcenter diese bestmöglich auslasten. Dies setzt eine realistische Planung voraus, wie viele Arbeitsmarktmaßnahmen und Teilnahmeplätze sie voraussichtlich benötigen. Eingekaufte Teilnahmeplätze müssen sie möglichst vollständig besetzen. Andernfalls können Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze entstehen. Zwar können sie vertraglich vereinbaren, dass nur eine bestimmte Mindestanzahl an Teilnahmeplätzen zu vergüten ist. Teilnahmeplätze oberhalb dieser Mindestanzahl müssen sie nur bezahlen, wenn sie besetzt sind. Dieses Vergütungsmodell nutzten sie jedoch nicht für alle Arbeitsmarktmaßnahmen.

Die Auslastung und die Ausgaben einer Unterauslastung werden erst durch einen systematischen Überblick (Auslastungsmonitoring) vollständig abgebildet. Ein solches Auslastungsmonitoring ist auch Voraussetzung, um freie Teilnahmeplätze rechtzeitig (nach-)besetzen zu können. Zugleich bildet es die Grundlage für eine bedarfsgerechte Planung und den Einkauf von Arbeitsmarktmaßnahmen.

Hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

Der Bundesrechnungshof prüfte bei Agenturen und Jobcentern die im Jahr 2017 laufenden eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen. Er ermittelte die Ausgaben der Unterauslastung nach einem Stichprobenverfahren. Hierfür prüfte er 2 767 von insgesamt 34 096 Arbeitsmarktmaßnahmen. Deren Dauer reichte von wenigen Tagen bis zu mehreren Jahren. Die Maßnahmen begannen vereinzelt weit vor dem Jahr 2017 oder liefen auch über das Jahr 2017 hinaus. Dabei betrachtete der Bundesrechnungshof die Ausgaben vom Beginn über den gesamten Verlauf dieser Maßnahmen.

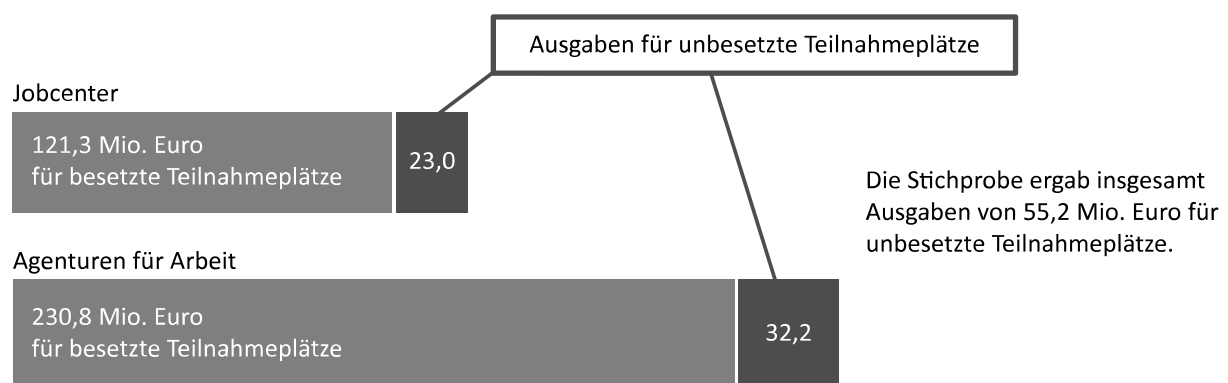
Die Agenturen zahlten für die Arbeitsmarktmaßnahmen der Stichprobe insgesamt 263 Mio. Euro. Davon entfielen 32,2 Mio. Euro (12,2 %) auf unbesetzte Teilnahmeplätze. Die Jobcenter zahlten 144,3 Mio. Euro. Davon entfielen 23 Mio. Euro (15,9 %) auf unbesetzte

Teilnahmeplätze. Insgesamt entstanden somit 55,2 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze (vgl. Abbildung 12.1).

Abbildung 12.1

Stichprobe des Bundesrechnungshofes zeigt hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

Agenturen für Arbeit und Jobcenter zahlten Millionenbeträge für Teilnahmeplätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, obwohl die Plätze unbesetzt waren. Allein in der Stichprobe des Bundesrechnungshofes entstanden 55,2 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze. Die Ausgaben beziehen sich auf die gesamte, teils mehrjährige Dauer der Maßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

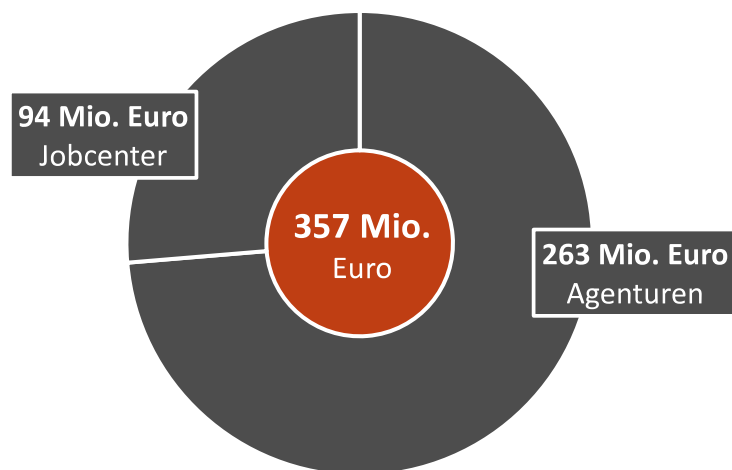
Quelle: Ausgaben für besetzte und unbesetzte Teilnahmeplätze bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Arbeitsmarktmaßnahmen. Die Stichprobe umfasste 2 767 von insgesamt 34 096 im Jahr 2017 laufenden Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse aus seiner Stichprobe mit einem mathematisch-statistischen Verfahren auf alle 34 096 Arbeitsmarktmaßnahmen übertragen, die im Jahr 2017 zumindest an einem Tag stattfanden. Ausgenommen hat er unbesetzte Teilnahmeplätze, für die Bildungsträger vertragsgemäß keinen Anspruch auf Vergütung hatten (z. B. Teilnahmeplätze oberhalb einer vereinbarten Mindestteilnehmerzahl). Hieraus leitet sich ein rechnerischer Gesamtwert von 357 Mio. Euro ab (Agenturen: 263 Mio. Euro; Jobcenter: 94 Mio. Euro), vgl. Abbildung 12.2. Er entspricht mit hoher statistischer Wahrscheinlichkeit den tatsächlichen Ausgaben für unbesetzte, aber trotzdem zu vergütende Teilnahmeplätze der betrachteten Maßnahmen.

Abbildung 12.2

Die Übertragung auf alle im Jahr 2017 laufenden Maßnahmen ergibt 357 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

Agenturen für Arbeit und Jobcenter zahlten Millionenbeträge für Teilnahmeplätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, obwohl die Plätze unbesetzt waren. Die mittels mathematisch-statistischer Berechnung ermittelten Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze lagen insgesamt bei 357 Mio. Euro. Die Ausgaben beziehen sich auf die gesamte, teils mehrjährige Dauer der Maßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Mittels mathematisch-statistischer Berechnung ermittelte Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze bei allen 34 096 von Agenturen für Arbeit und Jobcentern eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen, die im Jahr 2017 liefen.

Die festgestellten Defizite bestehen seit Jahren. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt die geringe Auslastung und hohe Ausgaben für ungenutzte Teilnahmeplätze beanstandet; zuletzt im Jahr 2019 bei der Assistierten Ausbildung, einer Maßnahme zur Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Kein Überblick über Auslastung und Ausgaben

Die Bundesagentur steuert die Agenturen und die gemeinsamen Einrichtungen unter den Jobcentern fachlich. Das BMAS führt die Aufsicht über die Bundesagentur.

Weder die Bundesagentur noch die Agenturen und Jobcenter haben einen umfassenden Überblick darüber, inwieweit ihre eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen ausgelastet sind. Zwar stellt die Bundesagentur seit dem Jahr 2018 ein IT-Verfahren zur Verfügung, mit dem die Agenturen die Auslastung für vier Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche abbilden können. Für alle anderen Maßnahmen der Agenturen ist dies jedoch nicht möglich.

Für Jobcenter steht kein vergleichbares IT-Verfahren zur Verfügung. Die vorhandenen IT-Verfahren leisten dies bislang nicht. Welche Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze anfallen, lässt sich vollständig und systematisch weder für Agenturen noch für Jobcenter abbilden.

12.2 Würdigung

Trotz der wiederholten Hinweise des Bundesrechnungshofes ist es den Agenturen und Jobcentern in den letzten Jahren nicht gelungen, ihre Arbeitsmarktmaßnahmen hinreichend auszulasten. Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass eine komplette Auslastung eingekaufter Teilnahmeplätze nicht bei allen Arbeitsmarktmaßnahmen erreichbar ist. Deshalb können Agenturen und Jobcenter den Vergütungsanspruch der Bildungsträger auf eine bestimmte Mindestanzahl an Teilnahmeplätzen beschränken. Dennoch entstanden weiter hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze.

Bereits die Ergebnisse der Stichprobe des Bundesrechnungshofes zeigen die finanzielle Dimension der mangelhaften Auslastung. Die 55,2 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze in der Stichprobe und die daraus errechneten 357 Mio. Euro für alle Maßnahmen übersteigen ein vertretbares Maß. Dies gilt umso mehr, als es sich um eine fortlaufende Problematik handelt. Deshalb sind weitere Anstrengungen erforderlich, um künftig hohe Ausgaben ohne Gegenleistung zu vermeiden.

Aufgrund der unbesetzten Plätze können letztlich weniger Förderberechtigte von einer Maßnahme profitieren, als es die eingekauften und zu bezahlenden Plätze ermöglichen würden. Fehlt den Agenturen und Jobcentern der Überblick über freie Kapazitäten, können sie nicht rechtzeitig nachbesetzen und die Auslastung verbessern. Außerdem besteht die Gefahr, dass sie die Bedarfe für Teilnahmeplätze und Arbeitsmarktmaßnahmen überschätzen und im Folgejahr erneut zu viel einkaufen. Durch unbesetzte, aber bezahlte Teilnahmeplätze verwenden die Agenturen und Jobcenter die für Arbeitsmarktmaßnahmen eingesetzten Mittel nicht wirtschaftlich und nicht wirksam.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und der Bundesagentur empfohlen, ein umfassendes Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen für Agenturen und Jobcenter zu entwickeln. So sollten sich Bundesagentur, Agenturen und Jobcenter jederzeit bei allen Maßnahmen einen vollständigen Überblick über unbesetzte Teilnahmeplätze und die damit verbundenen Ausgaben verschaffen können. Die Bundesagentur sollte prüfen, ob sie das bereits vorhandene IT-Verfahren für die Agenturen erweitern und auch für die Jobcenter zur Verfügung stellen kann. Damit würde für Agenturen und Jobcenter ein einheitliches Auslastungsmonitoring und damit ein wesentliches Steuerungsinstrument bereitstehen. Dieses könnte auch im Vergleich der Agenturen und Jobcenter untereinander aufzeigen, wo und mit welcher Dringlichkeit das Problem unausgelasteter Arbeitsmarktmaßnahmen angegangen werden muss. Die hieraus ableitbaren Schlussfolgerungen müssen sowohl die Bundesagentur als auch die Einrichtungen vor Ort konsequent umsetzen. Dazu gehören insbesondere notwendige Verbesserungen im Planungsprozess, in den jeweiligen Vertragsgestaltungen oder in der Identifikation geeigneter Teilnehmender der Maßnahmen.

12.3 Stellungnahme

Das BMAS und die Bundesagentur haben bereits im Prüfungsverfahren das methodische Vorgehen des Bundesrechnungshofes zur Ermittlung des Anteils unterausgelasteter Arbeitsmarktmaßnahmen als grundsätzlich geeignet anerkannt. Sie haben eingeräumt, dass die Auslastung von Arbeitsmarktmaßnahmen nach wie vor nicht das gewünschte Niveau erreicht hat.

Die Bundesagentur hat betont, sie habe seit dem Jahr 2018 verschiedene Schritte für eine bessere Auslastung eingeleitet (z. B. weniger und einheitlichere Vertragsgestaltungen für bestimmte Arbeitsmarktmaßnahmen, mehr Verträge mit einer zu vergütenden Mindestanzahl an Teilnahmeplätzen, kürzere Vertragsdauern und ein Auslastungsmonitoring für vier Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche bei den Agenturen). Sie hat angekündigt, weitere Schritte zu prüfen oder noch umzusetzen.

Das bei den Agenturen bereits für vier Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche eingeführte Auslastungsmonitoring beabsichtige sie im Jahr 2021 um weitere Arbeitsmarktmaßnahmen für Erwachsene zu erweitern. Für die Jobcenter plane sie, Arbeitsmarktmaßnahmen und deren Teilnehmende in einem davon abweichenden IT-Verfahren darzustellen. Voraussichtlich im Jahr 2023 seien damit auch Abfragen zur Auslastung möglich.

Bei den Agenturen vor Ort bestehe Kostentransparenz über die einzelnen Maßnahmen; sie könnten grundsätzlich zahlungswirksame Unterauslastungen betrachten. Die Bundesagentur halte es im Sinne einer umfassenden Transparenz für erforderlich, auch Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze abzubilden. Dies setze sie bereits für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen bei den Agenturen um. Sie wolle für Agenturen und Jobcenter prüfen, ob sie die Ausgaben einer Unterauslastung darstellen kann.

Das BMAS hat mitgeteilt, es unterstütze die Bundesagentur darin, das Auslastungsmonitoring weiterzuentwickeln. Es lasse sich dazu im jährlich stattfindenden Fachaustausch berichten.

12.4 Abschließende Würdigung

Die bislang ergriffenen und noch geplanten Schritte der Bundesagentur gehen zwar in die richtige Richtung. Sie benötigen jedoch zu viel Zeit und reichen nicht aus, um die Auslastung von Arbeitsmarktmaßnahmen grundlegend zu verbessern. Der Bundesrechnungshof sieht weiteren dringenden Handlungsbedarf. Schlecht ausgelastete Arbeitsmarktmaßnahmen führen seit Jahren zu hohen vermeidbaren Ausgaben, über die die Bundesagentur, die Agenturen und Jobcenter keinen vollständigen und systematischen Überblick haben. Ohne diesen Überblick können sie die Auslastung und auch unnötige Ausgaben nicht steuern sowie die Informationen nicht nutzen, um den Bedarf besser zu planen und die Vertragsgestaltungen optimal zu wählen. Sie werden ansonsten auch künftig Jahr für Jahr zu viele Mittel für unbesetzte Teilnahmeplätze ausgeben.

Die Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS lassen nicht erwarten, dass alsbald ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitoring für Agenturen und Jobcenter zur Verfügung stehen wird. So sind insbesondere noch keine konkreten Schritte erkennbar, die Auslastung aller Arbeitsmarktmaßnahmen darin abzubilden. Die Bundesagentur hat nicht zu erkennen gegeben, wann und wie sie eine vollständige Ausgabentransparenz für alle Arbeitsmarktmaßnahmen schaffen will. Diese ist aber erforderlich, um jederzeit wirtschaftlich und wirksam steuern zu können. Nicht verständlich bleibt auch, weshalb die Bundesagentur für die Jobcenter nicht das bereits bei den Agenturen eingeführte IT-System nutzen will, obwohl es sich vielfach um vergleichbare Arbeitsmarktmaßnahmen handelt. Der Bundesrechnungshof hat die Sorge, dass erneut viel Zeit verstreicht, wenn die Bundesagentur zwei unterschiedliche IT-Systeme weiterentwickelt. Zudem sieht er die Gefahr, dass mit unterschiedlichen IT-Verfahren Auswertungen in Agenturen und Jobcentern kaum vergleichbar sein werden.

Die Bundesagentur sollte so schnell wie möglich ein umfassendes und einheitliches Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen einführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für unbesetzte Plätze abbilden. Diese Daten kann und muss sie nutzen, um bei den laufenden Maßnahmen für eine bessere Auslastung zu sorgen. Vor allem aber kann sie nur so sicherstellen, dass Agenturen und Jobcenter bei der Auslastung rechtzeitig nachsteuern, ihren künftigen Bedarf realistisch planen, geeignete Vertragsmodelle wählen und neue Arbeitsmarktmaßnahmen dementsprechend einkaufen.

Um vergleichbar zu sein, sollte das Auslastungsmonitoring bei Agenturen und Jobcentern dieselben Auswertungsmöglichkeiten eröffnen. Arbeitsmarktmaßnahmen mit besonders hohen Ausgaben der Unterauslastung sollte die Bundesagentur vorrangig darin integrieren.

Das BMAS sollte eine aktivere Rolle als bisher einnehmen und das Auslastungsmonitoring mit Nachdruck vorantreiben.

Die Dimension und Dringlichkeit dieser Aufgabe wird durch das Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes mit erheblichen Ausgaben von 357 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmepplätze verdeutlicht. Bundesagentur und BMAS sollten schnell und konsequent handeln, um gerade vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Spielräume ihre Mittel wirtschaftlich und wirksam einsetzen zu können – nämlich für Teilnehmende statt für unbesetzte Plätze. So könnten bei gleichbleibendem Mittelansatz mehr Förderberechtigte von den Arbeitsmarktmaßnahmen profitieren. Sie hätten damit bessere Chancen, den Weg in eine Beschäftigung zu finden.

13 Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig (Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die Vorschriften zu den Bundeszuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung sind veraltet, unnötig kompliziert, intransparent und teilweise sogar irreführend bis unsinnig. Manche hat das BMAS nie angewendet. Das BMAS muss diese Regelungen umgehend überarbeiten.

Der Bund zahlt an die gesetzliche Rentenversicherung drei Bundeszuschüsse. Sie betragen im Jahr 2021 insgesamt 78,9 Mrd. Euro. Das BMAS berechnet die Bundeszuschüsse jährlich nach gesetzlichen Vorgaben. Insgesamt ist die Rechtslage zu den Bundeszuschüssen intransparent. Ein Beispiel hierfür sind die Minderungsbeträge von 409 Mio. und 340 Mio. Euro. Mit ihnen wollte der Gesetzgeber den Bundeshaushalt entlasten. Durch die Art, die Bundeszuschüsse zu berechnen, entlasten die Minderungsbeträge den Bund jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Minderungsbeträge erhöhen die Bundeszuschüsse im Jahr 2021 um insgesamt 121 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof fordert, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend zu überarbeiten und zu vereinfachen. Dazu gehört u. a., die veralteten Regelungen ersatzlos zu streichen und die Minderungsbeträge abzuschaffen. Die drei Bundeszuschüsse sollte das BMAS zu einem zusammenfassen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung

Der Bund zahlt im Jahr 2021 Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenversicherung) von 78,9 Mrd. Euro. Diese Bundeszuschüsse bestehen aus:

- dem allgemeinen Bundeszuschuss (West und Ost) von 51,4 Mrd. Euro,
- dem zusätzlichen Bundeszuschuss von 12,5 Mrd. Euro und
- dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss von 15,0 Mrd. Euro.

Das BMAS berechnet die Bundeszuschüsse jährlich nach gesetzlichen Vorschriften. Daneben leistet der Bund an die Rentenversicherung noch weitere Zahlungen, wie z. B. die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten und den Defizitausgleich für die knappschaftliche Rentenversicherung. Für das Jahr 2021 sind insgesamt 106,2 Mrd. Euro für die Rentenversicherung im Bundeshaushalt veranschlagt. Die Bundesregierung stellt jährlich in ihrem Rentenversicherungsbericht die Höhe der Bundeszuschüsse dar.

Unnötig komplizierte Regelungen

Jeder der drei Bundeszuschüsse hat seine eigenen Berechnungsregeln (Fortschreibungsregeln), für die unterschiedliche Größen maßgeblich sind.

- Der allgemeine Bundeszuschuss ist mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und der Veränderung des sogenannten fiktiven Beitragssatzes fortzuschreiben. Der fiktive Beitragssatz ist der Beitragssatz, der sich ergäbe, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss einschließlich Erhöhungsbetrag nicht gäbe. Der allgemeine Bundeszuschuss Ost hat eine eigene Berechnungsvorschrift. Zusätzlich ist ein Minderungsbetrag zu berücksichtigen. Schließlich ist seit dem Jahr 2019 beim allgemeinen Bundeszuschuss jährlich ein Erhöhungsbetrag in unterschiedlicher Höhe zu beachten. Diesen führte der Gesetzgeber mit den Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung ein (z. B. Rente mit 63, Mütterrente oder Grundrente).
- Für die Entwicklung des zusätzlichen Bundeszuschusses ist die Veränderung des Umsatzsteueraufkommens maßgeblich.
- Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist gemäß der Veränderung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter fortzuschreiben. Auch hier ist ein Minderungsbetrag zu berücksichtigen.

Veraltete und nie angewendete Regelungen

Die Regelungen zum zusätzlichen Bundeszuschuss und zu dessen Erhöhungsbetrag enthalten vier veraltete Bestimmungen, die sich teilweise seit mehr als 20 Jahren erledigt haben.

Bei der jährlichen Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses ist ein Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber führte den Minderungsbetrag im Jahr 2006 ein, als er die Sozialversicherungsfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen begrenzte und die Pauschalabgaben für geringfügig Beschäftigte erhöhte. Da die Rentenversicherung durch diese Maßnahmen mehr einnahm, wollte der Gesetzgeber den Bundeszuschuss entsprechend mindern und damit den Bundeshaushalt entlasten. Er setzte dafür pauschal den Betrag von 340 Mio. Euro an. Gleichzeitig sah er vor, dass das BMAS jährlich die tatsächlichen Mehreinnahmen der Rentenversicherung ermittelt. Soweit der Minderungsbetrag von den tatsächlichen Mehreinnahmen abweicht, muss das BMAS die Differenz mit dem Bundeszuschuss verrechnen (Verrechnungsregel).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMAS die tatsächlichen Mehreinnahmen nie ermittelt und Abweichungen vom Minderungsbetrag noch nie mit dem Bundeszuschuss verrechnet hatte. Weder das BMAS noch die Deutsche Rentenversicherung Bund verfügen über die dafür erforderlichen Daten. Die Verrechnungsregel ist daher nicht umsetzbar.

Bei der Einführung der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung im Jahr 2003 verpflichtete sich der Bund, den Ländern die Mehraufwendungen ihrer Kommunen zu erstatten. Hierfür vereinbarten Bund und Länder einen Festbetrag von 409 Mio. Euro. Um die Erstattungen zu finanzieren, führte der Gesetzgeber einen Minderungsbetrag in gleicher Höhe beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ein.

Vorgesehen war, die tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen regelmäßig zu ermitteln und den Festbetrag anzupassen (Überprüfungsregel). Als das BMAS Ende des Jahres 2004 die Mehraufwendungen der Kommunen auf 180 Mio. Euro bezifferte, kürzte das BMAS den Minderungsbetrag nicht. Auch als der Gesetzgeber die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter im Jahr 2009 neu regelte, änderte sich am Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro nichts.

Irreführende bis unsinnige Regelungen

Die Minderungsbeträge reduzierten nur bei ihrer Einführung die Bundeszuschüsse. Für die Fortschreibung der Bundeszuschüsse berücksichtigt das BMAS die jeweiligen Minderungsbeträge derart, dass die Bundeszuschüsse höher ausfallen als ohne Minderungsbeträge (vgl. beispielhaft für den allgemeinen Bundeszuschuss West Tabelle 13.1). So sind im Jahr 2021 die Bundeszuschüsse um 121 Mio. Euro höher. Dabei erhöht der Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro den allgemeinen Bundeszuschuss West um 10 Mio. Euro und den allgemeinen Bundeszuschuss Ost um 94 Mio. Euro. Durch den Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro ist der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss um 17 Mio. Euro höher.

Tabelle 13.1

Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses West mit und ohne Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro für das Jahr 2021

Berechnungsschritte	<u>mit</u> Minderungs- betrag	<u>ohne</u> Minderungs- betrag
allgemeiner Bundeszuschuss West 2020	37 826 578	37 826 578
+ Minderungsbetrag	340 000	
= Fortzuschreibender Bundeszuschuss	38 166 578	37 826 578
* Fortschreibungsfaktor aufgrund der Veränderung Bruttolöhne- und -gehälter je Arbeitnehmer um 2,85 %	1,0285	1,0285
* Fortschreibungsfaktor aufgrund der Veränderung des fiktiven Beitragssatzes um 0 %	1,0000	1,0000
= Fortgeschriebener Bundeszuschuss	39 254 325	38 904 635
+ Erhöhung des Bundeszuschusses u. a. wegen Mütterrente und Grundrente	1 500 000	1 500 000
- Minderungsbetrag	340 000	
= allgemeiner Bundeszuschuss West 2021	40 414 325	40 404 635
Differenz (Mehrausgaben des Bundes)		9 690

Erläuterung: Die Beträge sind in Tausend Euro angegeben.

Quelle: Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2021 (Stand: September 2020).

Intransparente Regelungen

Trotz ihrer Vielzahl enthalten die Regelungen nicht alle notwendigen Informationen, um die Bundeszuschüsse berechnen zu können. Aus den gesetzlichen Regelungen ist z. B. nicht eindeutig erkennbar, wie die Minderungsbeträge bei der Berechnung der Bundeszuschüsse zu berücksichtigen sind. Zudem veröffentlicht das BMAS die Höhe des fiktiven Beitragssatzes nicht mehr in der jährlichen Beitragssatzverordnung. Außerdem regelt das Gesetz wortgleich, dass sich der allgemeine Bundeszuschuss einerseits und die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten andererseits wie die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer verändern. Dennoch legt das BMAS unterschiedliche Veränderungsraten für die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ zugrunde, wenn es die beiden Zahlungen jährlich ermittelt.

BMAS lehnt grundlegende Überarbeitung der Regeln ab

Das BMAS hält es nicht für notwendig, die Regelungen grundlegend zu überarbeiten. Es handle sich um geltendes Recht. Veränderungen der Berechnungsvorschriften der Bundeszuschüsse würden entweder den Bundeshaushalt oder die Beitragszahlenden belasten.

13.2 Würdigung

Die Regelungen zu den Bundeszuschüssen sind teilweise veraltet. Das BMAS sollte die veralteten Regelungen ersatzlos streichen.

Zudem sind die Regelungen kompliziert, irreführend und mitunter nicht nachvollziehbar. Damit ist die Rechtslage intransparent und schwer verständlich.

Seit dreizehn Jahren wendet das BMAS das Gesetz nicht an. Denn es hat die tatsächlichen Mehreinnahmen aufgrund der Begrenzung der Sozialversicherungsfreiheit für Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge und der Erhöhung der Pauschalabgaben für geringfügige Beschäftigten nicht ermittelt und nicht mit dem Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro verrechnet. Offenbar ist es dazu auch nicht in der Lage, weil es über die erforderlichen Daten nicht verfügt. Das BMAS hätte längst reagieren müssen.

Dem Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro, den der Gesetzgeber mit der Grundsicherung im Alter eingeführt hat, hat von Anfang an der Sachgrund gefehlt. Ein solcher wäre gegeben gewesen, wenn die Rentenversicherung durch die Reform der Grundsicherung im Alter mehr eingenommen oder weniger ausgegeben hätte. Dies ist jedoch nicht der Fall gewesen. Zudem hat der Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro nicht den festgestellten Mehrausgaben der Kommunen entsprochen. In der Folge hätte das BMAS schon vor Jahren den Minderungsbetrag anpassen müssen. Spätestens im Jahr 2009, als der Gesetzgeber die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter neu regelte, hätte das BMAS handeln müssen.

Die Minderungsbeträge entlasten nicht den Bundeshaushalt, sondern erhöhen sogar die Bundeszuschüsse i. d. R. jährlich in dreistelliger Millionenhöhe. Dies ist irreführend und unsinnig. Die Minderungsbeträge sind abzuschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend zu überarbeiten und zu vereinfachen. Dabei sollte das BMAS die drei Bundeszuschüsse zu einem zusammenfassen. Die Änderungen müssten nicht die Beitragszahlenden oder den Bundeshaushalt belasten. Vielmehr könnte das BMAS die Regelungen so gestalten, dass das Zuschussvolumen unverändert bliebe.

13.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, dass die Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse im Wesentlichen gesetzeskonform umgesetzt würden. Insofern richte sich die Kritik ganz überwiegend nicht an den Gesetzesvollzug, sondern an den Gesetzgeber.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Regelungen zu den Bundeszuschüssen sei in sich widersprüchlich. Denn zum einen werde dargelegt, man könne die Bundeszuschüsse zusammenfassen und vereinfachend fortschreiben, ohne dass die Beitragszahlenden oder der

Bund belastet würden. Zum anderen fordere der Bundesrechnungshof, die Minderungsbeträge abzuschaffen. Dies führe aber zu Einnahmeverlusten in dreistelliger Millionenhöhe, für welche die Beitragszahlenden eintreten müssten.

Die Minderungsbeträge seien aus unterschiedlichen Gründen eingeführt worden, welche im Laufe der Zeit Änderungen unterlagen. Sie seien nicht unsinnig und auch fehlerhaft von Anfang an der Sache nach. Sondern der Gesetzgeber habe bestimmt, in welchem Umfang sich der Bund an den Ausgaben der Rentenversicherung beteiligt.

Die unterschiedlichen Bundeszuschüsse zu einem Zuschuss mit einem Fortschreibungsfaktor zusammenzufassen, ohne die Beitragszahlenden oder den Bundeshaushalt zu belasten, sei schon rein rechnerisch nicht möglich. Eine wie auch immer ausgestaltete alternative Fortschreibung könne nur im Sinne einer ähnlich hohen Bundesbeteiligung kalibriert werden. Bei zu erwartenden tatsächlichen Abweichungen zu den Annahmen für die Kalibrierung entstünde eine Belastung entweder der Beitragszahlenden oder des Bundes.

Es sei nicht zielführend, nur aus Gründen einer Rechtsvereinfachung und einer angeblich fehlenden „Transparenz“, die Höhe der geleisteten Bundesmittel an die Rentenversicherung in die eine oder andere Richtung zu verändern. Zudem solle die Bundesregierung umfassend für Transparenz sorgen und lege in jedem Jahr einen Rentenversicherungsbericht vor. Dort berichte sie detailliert über die Entwicklung der Rentenversicherung einschließlich der Entwicklung der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung und behandle dabei sogar unterschiedliche Varianten der künftigen Wirtschaftsentwicklung.

Das BMAS hat zugesagt, bei künftigen Gesetzgebungsvorhaben zu prüfen, ob Rechtsvereinfachungen möglich sind. Dabei werde es prüfen, ob veraltete und nicht anwendbare Regelungen entfallen können.

13.4 Abschließende Würdigung

Indem das BMAS darauf verweist, dass sich die Kritik des Bundesrechnungshofes auf den Gesetzgeber und nicht auf den Gesetzesvollzug bezieht, distanziert es sich von den Regelungen zu den Bundeszuschüssen. Dabei scheint es zu vergessen, dass es in einem Gesetzgebungsverfahren für die Regelungen zum Bundeszuschuss federführend ist. Deshalb ist es nicht nur für den Gesetzesvollzug, sondern gerade auch für die komplizierten und zum Teil nicht umsetzbaren Vorschriften mitverantwortlich.

Das BMAS räumt ein, dass die Minderungsbeträge den Bundeszuschuss nicht vermindern, sondern erhöhen. Damit bewirken sie das Gegenteil von dem, was ihre Bezeichnung suggeriert. Sie sind deshalb irreführend und unsinnig. Sie verschleiern eine zusätzliche jährliche Erhöhung der Bundeszuschüsse um über 100 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Der Gesetzgeber sollte die Minderungsbeträge abschaffen. Dem Bundesrechnungshof geht es mit seiner Forderung nicht darum zu verhindern, dass die Bundeszuschüsse jährlich um diesen Betrag höher ausfallen. Wenn der Gesetzgeber will, dass die Bundeszuschüsse höher

sind, sollte er dies transparent regeln und nicht über sogenannte Minderungsbeträge umsetzen. Somit ist der Bundesrechnungshof anders als vom BMAS behauptet in seiner Argumentation nicht widersprüchlich. Denn die Minderungsbeträge können abgeschafft werden, ohne die Höhe der Bundeszuschüsse zu verändern. Weder die Beitragszahlenden, noch der Bund müssen zusätzlich belastet werden.

Das BMAS führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Gründe für die Einführung der Minderungsbeträge Änderungen unterlagen. Bei veränderten Gründen, hätte das BMAS aber prüfen müssen, ob es die Minderungsbeträge verändert oder abschafft.

Das BMAS erläutert, dass der Gesetzgeber mit den Minderungsbeträgen den Umfang bestimmt, mit dem sich der Bund an den Ausgaben der Rentenversicherung beteiligt. Wenn nur dies der Zweck der Minderungsbeträge ist, hätte es jedoch der Verrechnungsregel und der Überprüfungsregel nicht bedurft.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Kritik an der mangelnden Transparenz bei der Berechnung der Bundeszuschüsse. Das BMAS weist zwar in den jährlichen Rentenversicherungsberichten die Höhe und die voraussichtliche Entwicklung der Bundeszuschüsse aus. Doch es stellt auch dort nicht transparent dar, wie es die Bundeszuschüsse berechnet hat.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für sinnvoll und umsetzbar, die drei Bundeszuschüsse zu einem Bundeszuschuss zusammenzufassen und diesen dann mit neuen Regeln fortzuschreiben. Wie in der Vergangenheit entscheidet der Gesetzgeber, ob durch eine neue, transparente Regelung das Zuschussvolumen unverändert bleibt, sodass weder die Beitragszahlenden noch der Bund belastet werden. Höhe und Ausgestaltung der Bundeszuschüsse unterliegen politischen Entscheidungen. Sie sind nicht für alle Zeiten unveränderbar.

Die Zusage des BMAS, bei künftigen Gesetzesvorhaben zu prüfen, ob veraltete oder nicht anwendbare Regelungen entfallen können, greift zu kurz. Denn das BMAS soll die Regelungen zu den Bundeszuschüssen nicht punktuell, sondern generell überarbeiten und vereinfachen.

Insgesamt bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend und grundlegend zu überarbeiten und zu vereinfachen. Veraltete Regelungen und die Minderungsbeträge sind abzuschaffen.

14 BMAS duldet seit Jahrzehnten Verslechterung des ortsnahen Serviceangebots zur Rente

(Kapitel 11 02)

Zusammenfassung

Gemeinden und Versicherungsämter ziehen sich seit Jahrzehnten von ihren gesetzlichen Aufgaben in Rentenangelegenheiten zurück. Das BMAS duldet diese Entwicklung und wirkt ihr nicht mit geeigneten Maßnahmen entgegen.

Gemeinden und Versicherungsämter sind gesetzlich verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger in sozialen Angelegenheiten unbürokratisch zu unterstützen. Sie haben eine wichtige ortsnahe Wegweiserfunktion in einfachen Unterstützungsleistungen. Sie erteilen Auskünfte und helfen, Anträge einzureichen. Die Gemeinden und Versicherungsämter unterstehen der Aufsicht ihrer Länder.

Der Bundesrechnungshof bemängelt seit Jahrzehnten, dass die Gemeinden und Versicherungsämter diese Unterstützungsleistungen auf Druck der Länder reduzieren, vorrangig aus Kostengründen. Um die Angebotslücke zu füllen, springen die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Träger) teilweise ein und erweitern ihr Angebot. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers.

Für das BMAS sind die Gemeinden und Versicherungsämter wichtige ortsnahe Anlaufstellen der Sozialversicherung. Es will in einem Dialog mit den beteiligten Institutionen zwar deren Funktion stärken. Allerdings steht dabei nicht im Fokus, die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, im Dialog mit den Beteiligten das Serviceangebot der Gemeinden und Versicherungsämter zu verbessern. Gelingt dies nicht, hält er eine gesetzliche Neuregelung für erforderlich, um die Rechtslage den Gegebenheiten anzupassen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Struktur der sozialen Sicherung

Der Gesetzgeber hat Teilaufgaben der Sozialversicherung Gemeinden und Versicherungsämtern übertragen. Die Versicherungsämter sind bei den Landkreisen und kreisfreien Städten eingerichtet. Beide Behörden sind gesetzlich verpflichtet, Bürgerinnen und Bürgern vor Ort allgemeine Auskünfte zu erteilen und u. a. deren Rentenanträge (Anträge) entgegenzunehmen. Die Versicherungsämter sind darüber hinaus ermächtigt, den 16 RV-Trägern auch bei der Sachverhaltsaufklärung zu helfen. Damit soll ein unbürokratischer und ortsnaher Zugang zu den Leistungen der RV-Träger ermöglicht werden. Außerdem sollen die RV-Träger von einfachen Serviceaufgaben entlastet werden. Im Gegenzug sind sie verpflichtet, die Beschäftigten der Gemeinden und Versicherungsämter bei ihren Aufgaben zu unterstützen und sie angemessen zu schulen.

Die RV-Träger sind in der Sozialversicherung zuständig für alle Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie erledigen ihre Aufgaben eigenverantwortlich innerhalb der für sie geltenden Rechtsnormen. Die RV-Träger sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Bei ihrer Tätigkeit unterliegen sie staatlicher Rechtsaufsicht, entweder durch das Bundesamt für Soziale Sicherung oder durch die dazu von den Ländern bestimmten Behörden.

Nachlassende Unterstützung durch Gemeinden und Versicherungsämter

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Parlament seit dem Jahr 1998 mehrfach über die nachlassenden Unterstützungsleistungen durch Gemeinden und Versicherungsämter, zuletzt im Jahr 2010. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte die RV-Träger daraufhin auf, die Gemeinden und Versicherungsämter verstärkt in ihre Aufgabenerfüllung einzubinden. Die RV-Träger sollten auch die Organisation ihrer eigenen Auskunfts- und Beratungsstellen (Beratungsstellen) besser mit dem Angebot der Gemeinden und Versicherungsämter abstimmen.

In einer aktuellen Prüfung stellte der Bundesrechnungshof weiter rückläufige Unterstützungsleistungen fest. In den Jahren 2013 bis 2019 reduzierten sich die Rentenanträge, die die Gemeinden und Versicherungsämter für die RV-Träger entgegennahmen, auf bundesweit durchschnittlich nur noch rund ein Viertel (vgl. Abbildung 14.1). Vor der Organisationsreform der RV-Träger im Jahr 2005 waren es noch über 50 %, in einigen Ländern sogar über 90 % aller Anträge.

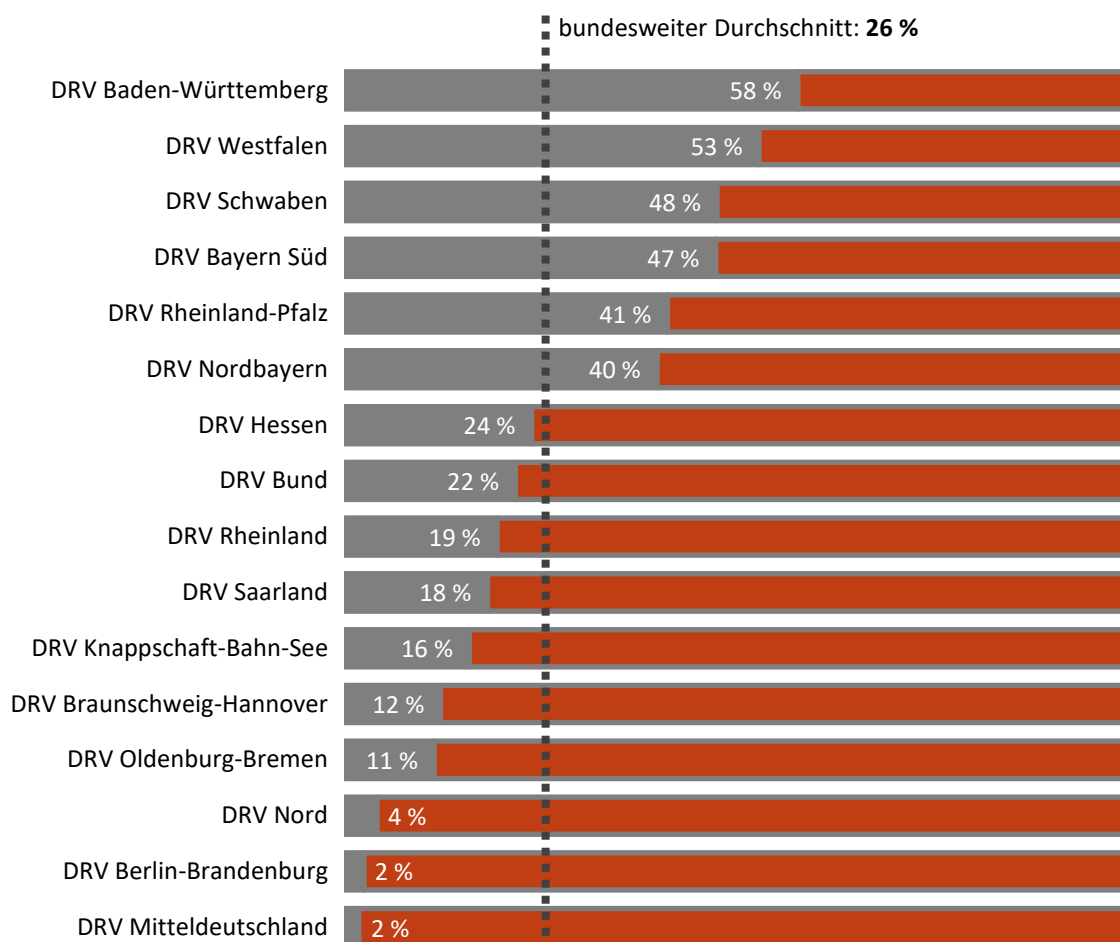
Es bestehen große regionale Unterschiede, zum Teil sogar innerhalb eines Landes. So nahmen die Gemeinden und Versicherungsämter in Nordrhein-Westfalen im Zuständigkeitsbereich der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Westfalen 53 %, im Bereich der DRV Rheinland 19 % der Anträge entgegen. Die Länder haben in unterschiedlichem Umfang

Versicherungsämter eingerichtet. Das Land Thüringen errichtete bislang keine Versicherungsämter.

Abbildung 14.1

Unterstützungsquote durch die Gemeinden und Versicherungsämter auf Tiefstand

In den Jahren 2013 bis 2019 reduzierte sich die Zahl der Rentenanträge, die die Gemeinden und Versicherungsämter für die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Träger) entgegennahmen, auf bundesweit durchschnittlich 26 %. Es bestehen große regionale Unterschiede in den Zuständigkeitsbereichen der RV-Träger, in denen die Gemeinden und Versicherungsämter tätig sind.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, Statistik über Anträge gemäß § 5 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung.

Die RV-Träger hatten sich in den 1990er-Jahren auf Kriterien für die örtliche Verteilung ihrer Beratungsstellen verständigt. Diese Kriterien blieben seither weitgehend unverändert. Sie

lassen den einzelnen RV-Trägern viel Spielraum für die Ausgestaltung ihres eigenen Serviceangebots. Auch als Reaktion auf die rückläufige Unterstützung durch die Gemeinden und Versicherungsämter erhöhten RV-Träger ihr eigenes Angebot. Dies führte u. a. dazu, dass ihre hoch qualifizierten Beschäftigten mehr Anträge aufnehmen müssen. Dadurch standen weniger Kapazitäten für die anspruchsvollere individuelle Beratung zur Verfügung. Die RV-Träger befürchten, dass sie der zunehmenden Nachfrage nicht mehr ausreichend nachkommen können.

Die RV-Träger beziffern ihren Verwaltungsaufwand für die Antragsaufnahme ohne Beratung durchschnittlich auf mindestens 50 Euro je Antrag. Bei jährlich rund 1,7 Millionen Anträgen resultiert daraus ein Finanzvolumen von mindestens 85 Mio. Euro, das immer mehr zulasten der RV-Träger geht.

Gegensätzliche Auffassungen und Interessen der Beteiligten

Das BMAS thematisierte im Jahr 2010 in einer turnusmäßigen Sitzung mit allen Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder die zurückgehenden Unterstützungsleistungen. Einige Länder sahen die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter nicht als deren Pflichtaufgaben an. Sie verwiesen auf die aus ihrer Sicht vorrangige Zuständigkeit der RV-Träger. Sie drängten darauf, die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter aus Kostengründen weiter zu reduzieren. Die Länder verworfen in der Sitzung einen Beschlussvorschlag des BMAS. Dieser zielte darauf ab, die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und Versicherungsämter zu intensivieren. Das BMAS ergriff daraufhin keine weiteren Maßnahmen, um die Situation zu verbessern.

Die RV-Träger sahen keine Möglichkeiten, die Unterstützungsquoten durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu erhöhen. Sie könnten die fiskalisch motivierten Entscheidungen der Gemeinden und Versicherungsämter und deren Aufsichtsbehörden nicht beeinflussen. Auch hatten die RV-Träger gegensätzliche Auffassungen zum Umfang und zur Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Versicherungsämtern. Einige RV-Träger verzichteten bewusst darauf, sich von den Gemeinden und Versicherungsämtern unterstützen zu lassen. Denn die Gemeinden und Versicherungsämter seien nur nachrangig zuständig. Dagegen sahen andere RV-Träger die Gemeinden und Versicherungsämter als unverzichtbare Partner an und fördern aktiv die Zusammenarbeit.

Die RV-Träger sahen keinen Zusammenhang zwischen ihrem Beratungsstellennetz und den zurückgehenden Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter. Das Beratungsstellennetz entspreche gemeinsam abgestimmten Berechnungen aller RV-Träger aus dem Jahr 2012. Zudem sei dies seit der Organisationsreform im Jahr 2005 erheblich ausgedünnt worden.

Zukunftsdialog zur bürgernahen Sozialverwaltung

Im Jahr 2019 initiierte das BMAS einen Zukunftsdialog zur bürgernahen Sozialverwaltung (Zukunftsdialog). Im Gespräch mit den beteiligten Institutionen wollte es Maßnahmen erarbeiten, um u. a. die Gemeinden und Versicherungsämter in ihrer Funktion und Flächenpräsenz sowie der Personalausstattung weiter zu stärken. Es betonte, dass die im Sozialgesetzbuch angelegte Struktur der sozialen Sicherung ausreichend umgesetzt werden müsse. Die Gemeinden und Versicherungsämter sollen ihre gesetzlichen Aufgaben zukünftig besser erfüllen.

Das BMAS gab eine erste Studie und eine Folgestudie in Auftrag, die die gegenwärtige Praxis und Perspektiven der Gemeinden und Versicherungsämter untersuchen sollten. Das BMAS erklärte jedoch, es erwarte von den Ergebnissen des Zukunftsdialogs keine Lösungsansätze zur Frage, wie die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter für die RV-Träger gesteigert werden könnten.

14.2 Würdigung

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden und Versicherungsämtern eine unbürokratische Wegweiserfunktion zugeordnet. Ziehen sie sich von diesen Aufgaben zurück, verweigern sie den Bürgerinnen und Bürgern ein gesetzlich verankertes, ortsnahe Hilfsangebot. Die Länder, die den Rückzug der Gemeinden und Versicherungsämter fördern, verletzen die ihnen vom Gesetzgeber zugewiesenen Pflichten.

Es entsteht eine Angebotslücke, die die RV-Träger nur mit zusätzlichem Sach- und Personalaufwand ausfüllen können. Dies bindet Personal, das für die fachlich anspruchsvollere individuelle Beratung der Berechtigten (z. B. zur zusätzlichen Altersvorsorge) fehlt. Zudem widerspricht es dem Willen des Gesetzgebers.

Wegen des zunehmenden Angebots der RV-Träger besteht die Gefahr, dass immer mehr Gemeinden und Versicherungsämter ihre Unterstützungsleistungen auf ein Mindestmaß reduzieren. Die RV-Träger sollten ihr örtliches Angebot stärker überprüfen und sich auf die fachlich anspruchsvollere individuelle Beratung der Leistungsberechtigten konzentrieren. Sie sollten insbesondere die überholten Kriterien für die Bemessung des Beratungsstellennetzes überprüfen und stärker an der gesetzlichen Aufgabenzuweisung für die Gemeinden und Versicherungsämter ausrichten.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, dass das BMAS mit den Ländern eine Neuordnung erarbeiten soll, die den widerstreitenden Interessen der Beteiligten und den Gegebenheiten gerecht wird. Gelingt dies nicht, hat er eine gesetzliche Neuordnung vorgeschlagen, die Rechtslage an die Gegebenheiten anzupassen.

14.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erklärt, es wolle die Ergebnisse der Folgestudie abwarten und mit den Ländern erörtern. Aber auch die Folgestudie zielt nicht vorrangig darauf ab, die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter zu verbessern. Aus Sicht des BMAS wollten die Länder das Thema Gemeinden und Versicherungsämter nur in Kenntnis der Ergebnisse der Folgestudie erörtern. Eine vorherige Initiative untergrabe die Glaubwürdigkeit der Folgestudie, da die Länder hierin eine Vorwegnahme der Ergebnisse sehen könnten.

Das BMAS hat betont, dass sich die Länder in sämtlichen Gesprächen zu den Studien zurückhaltend gegenüber möglichen Aufgabenzuwächsen oder einem verstärkten Engagement bei den Gemeinden und Versicherungsämtern geäußert hätten.

Eine gesetzliche Neuregelung hat das BMAS für politisch weder zielführend noch Erfolg versprechend gehalten. Vermutlich würden sich die Länder einer Neuregelung widersetzen.

Die RV-Träger haben erklärt, der gesetzliche Auftrag zur qualifizierten Antragsaufnahme durch die Gemeinden und Versicherungsämter sei weiter notwendig und sachgerecht. Mithilfe der flächendeckenden Verfügbarkeit der Gemeinden und Versicherungsämter und der hohen Qualität ihrer Antragsaufnahme solle ein bundesweit einheitliches und effizientes Servicenniveau für alle Berechtigten gewährleistet werden. Dies gelte insbesondere auch für mobilitätseingeschränkte Personen.

Diesen wesentlichen Bestandteil des Serviceangebots würden die RV-Träger durch ein Aus- und Fortbildungsprogramm für die Beschäftigten der Gemeinden und Versicherungsämter unterstützen. Sie stellten den Gemeinden und Versicherungsämtern zudem eine moderne digitale Übermittlungstechnik für die elektronische Antragsaufnahme und Zusammenarbeit zur Verfügung.

Die RV-Träger haben bestritten, dass ihr breites Serviceangebot zur zurückgehenden Unterstützung durch die Gemeinden und Versicherungsämter beigetragen habe.

14.4 Abschließende Würdigung

Das BMAS und die RV-Träger tun weiter zu wenig dafür, die Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern. Selbst das BMAS denkt nicht, dass der von ihm initiierte Zukunftsdialog am Umfang der Unterstützungsleistungen etwas ändern wird.

Das BMAS duldet seit Jahrzehnten, dass sich viele Länder weigern, die gesetzlich vorgeschriebenen Unterstützungsleistungen durch ihre Gemeinden und Versicherungsämter angemessen zu erbringen. Das BMAS und die Länder nehmen damit hin, dass die Gemeinden und Versicherungsämter ihr Angebot für die Berechtigten der gesetzlichen Rentenversicherung weiter einschränken oder ganz einstellen. Die noch vergleichsweise hohen

Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter vor der Organisationsreform im Jahr 2005 belegen deren enormes Unterstützungspotenzial.

Der Bundesrechnungshof sieht auch bei den RV-Trägern Möglichkeiten, die Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern. Das verdeutlichen die gravierenden regionalen Unterschiede. Vor allem diejenigen RV-Träger mit niedriger Unterstützung durch die Gemeinden und Versicherungsämter sind aufgefordert, ihre Haltung zu überdenken und sich für eine Steigerung der Unterstützungsleistungen einzusetzen. Die RV-Träger müssen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch die längst überholten Kriterien für die örtliche Verteilung ihrer Beratungsstellen an den gesetzlichen Auftrag der Gemeinden und Versicherungsämter anpassen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit mehr als 20 Jahren eine Besserung an. Er befürchtet, dass bei fortdauernder Untätigkeit des BMAS die Gemeinden und Versicherungsämter in vielen Regionen ihr Serviceangebot weiter einschränken. Der vom Gesetzgeber angestrebte unbürokratische und ortsnahe Zugang zu den Leistungen der RV-Träger würde dann weiter eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS deshalb auf, im anstehenden Dialog mit den Ländern die Steigerung der Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter in den Vordergrund zu rücken und insbesondere für dieses Ziel Lösungsansätze zu erarbeiten.

Das BMAS soll über die Aufsichtsbehörden auf die RV-Träger einwirken, bei den Kriterien für die Bemessung ihres Serviceangebots stärker die gesetzliche Aufgabenzuweisung an die Gemeinden und Versicherungsämter zu berücksichtigen. Vorrangiges Ziel ist es, das ortsnahe Serviceangebot der Gemeinden und Versicherungsämter in Angelegenheiten der Rentenversicherung für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten und bedarfsgerecht zu gestalten.

Sollte das Ziel, die Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern, mit den Beteiligten nicht erreichbar sein, hat das BMAS dafür zu sorgen, die Rechtslage den Gegebenheiten anzupassen.

15 Gesetzlich nicht zugelassene Tätigkeiten einer Arbeitsgemeinschaft von Sozialversicherungsträgern unverzüglich beenden

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Bundes- und landesunmittelbare Sozialversicherungsträger gründeten eine Arbeitsgemeinschaft und nehmen über sie Aufgaben wahr, die für sie gesetzlich weder vorgeschrieben noch zugelassen sind.

Sozialversicherungsträger dürfen auch über ihre Arbeitsgemeinschaften nur die nach dem Sozialgesetzbuch erlaubten Aufgaben wahrnehmen und aus ihren Versicherungsbeiträgen sowie den Bundeszuschüssen finanzieren. Dagegen verstoßen sie jedoch:

Die Arbeitsgemeinschaft „Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger e. V.“ (Arbeitsgemeinschaft) forscht seit Jahren zu allgemein-politischen Themen und zunehmend für Dritte. Diese Forschung gehört nicht zu den vom Sozialgesetzbuch zugelassenen Aufgaben.

Darüber hinaus „archiviert“ die Arbeitsgemeinschaft für vier bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger Unterlagen, die für deren Tätigkeit nicht mehr benötigt werden. Damit ist aber gesetzlich ausschließlich das Bundesarchiv beauftragt, das auch die Archivwürdigkeit der Unterlagen feststellt.

Die Arbeitsgemeinschaft hält sich folglich mit Aufgaben am Leben, die für sie weder vorgeschrieben noch zugelassen sind. Die Behörden, die die Arbeitsgemeinschaft und ihre Mitglieder beaufsichtigen, haben diese Entwicklung nicht im Blick. Die Arbeitsgemeinschaft agiert „unter dem Radar“. Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, bei den Aufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass die in der Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Sozialversicherungsträger keine Aufgaben finanzieren, die außerhalb der gesetzlich erlaubten Aufgaben liegen.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzlich erlaubte Aufgaben der Sozialversicherungsträger

Nach § 30 Absatz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) dürfen Sozialversicherungsträger (Träger) Geschäfte nur zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben führen und ihre Mittel nur für diese Aufgaben sowie die Verwaltungskosten verwenden. Die Mittel stammen überwiegend aus den Versicherungsbeiträgen sowie ergänzend aus Zuschüssen, die der Bund gewährt. Zu den Aufgaben gehören primär alle Leistungen des jeweiligen Versicherungszweiges wie die Zahlung von Renten oder die Erbringung von medizinischen Leistungen. Auch Forschung kann eine Aufgabe der Träger einschließlich ihrer Spitzenverbände sein, soweit sie ihnen der Gesetzgeber ausdrücklich zuweist.

Träger müssen die für ihre Tätigkeit erforderlichen Unterlagen aufbewahren. Hierfür sind ihnen bestimmte Aufbewahrungsfristen vorgegeben. Die nach dem Ablauf der Fristen nicht mehr erforderlichen Unterlagen können sie vernichten oder – wie z. B. Originale der Versicherten bzw. Antragstellerinnen und Antragsteller – an diese zurückgeben. Dabei haben sie Anhebungs- und Übergabepflichten aufgrund der Archivgesetze des Bundes oder der Länder zu beachten. Grundsätzlich müssen sie nicht mehr benötigte Unterlagen dem Bundes- oder einem Landesarchiv anbieten.

- Für bundesunmittelbare Träger gilt: Dem Bundesarchiv sind nach dem Bundesarchivgesetz nicht mehr benötigte Unterlagen zwingend anzubieten. Wenn das Bundesarchiv deren bleibenden Wert im Benehmen mit den anbietenden Stellen feststellt, verwahrt es diese Unterlagen anschließend als Archivgut.
- Für landesunmittelbare Träger gilt: Neben der Übergabe an staatliche Archive lassen es einige Länder zu, dass die Träger eigene oder gemeinschaftlich getragene Archive errichten.

Unzulässige Forschung und Archivierung durch eine Arbeitsgemeinschaft

Träger können für die ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben Arbeitsgemeinschaften bilden. Einige Träger aus Nordrhein-Westfalen gründeten im Jahr 2009 die „Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger e. V.“. Satzungszweck ist, das demokratische Staatswesen durch Dokumentation, Erforschung und Vermittlung der Zeitgeschichte der Sozialversicherung unter besonderer Berücksichtigung der negativen deutschen Erfahrungen mit Staatstotalitarismus und Unrechtsregimen zu fördern. Aktuell sind 14 Träger der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Unfallversicherung mit Sitz in und außerhalb Nordrhein-Westfalens sowie ein Krankenkassenverband Mitglied. Sie finanzieren den Haushalt der Arbeitsgemeinschaft mit einem Volumen von rund 650 000 Euro überwiegend aus ihren Mitteln sowohl über Mitgliedsbeiträge als auch projektbezogene Zahlungen. Die Arbeitsgemeinschaft erzielt zunehmend auch Einnahmen für Leistungen, die sie für Dritte erbringt.

In den Anfangsjahren forschte die Arbeitsgemeinschaft zur Geschichte einiger ihrer Mitglieder. Seit einiger Zeit forscht sie aber zu allgemein-politischen Themen, die nur geringen oder keinen Bezug zu den gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben ihrer Mitglieder haben. Zunehmend übernimmt sie auch historische Forschungsprojekte für Dritte, die keine Träger sind. Hier tritt sie in Konkurrenz zu anderen Anbietern von Forschungsdienstleistungen. Dieses Geschäftsfeld will sie weiter ausbauen.

Die Arbeitsgemeinschaft bewertet, erschließt, sichert und betreut zudem Unterlagen, die die Träger nicht mehr benötigen. Sie sieht sich insoweit als Archivierungsstelle. Diese Tätigkeiten erbringt sie u. a. auch für vier bundesunmittelbare Träger. Nach Auskunft der Arbeitsgemeinschaft genügten diese Träger zwar ihren gesetzlichen Anbietungspflichten, doch stuft das Bundesarchiv deren Unterlagen als nicht archivwürdig ein. Die Arbeitsgemeinschaft halte sie hingegen für historisch wertvoll und erhaltenswert. Aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts sehen sich die Träger selbst zu der Entscheidung berechtigt, dass die Unterlagen dauerhaft bei der Arbeitsgemeinschaft verbleiben können. Die Arbeitsgemeinschaft will ihre diesbezüglichen Tätigkeiten auf weitere bundesunmittelbare Träger ausdehnen.

15.2 Würdigung

Die dauerhafte Forschung zu historischen und allgemein-politischen Themen und die historische Forschung für Dritte gehören nicht zu den vom Sozialgesetzbuch vorgeschriebenen und zugelassenen Aufgaben. Auch für die Verwahrung von Unterlagen der bundesunmittelbaren Träger findet sich weder im Bundesarchivgesetz noch im Sozialgesetzbuch eine Rechtsgrundlage. Die Träger durften daher der Arbeitsgemeinschaft für die Aufgaben „Forschung“ und „Archivierung“ keine Mittel zur Verfügung stellen.

Die Erforschung der eigenen Geschichte der Träger könnte zwar als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit in geringem Umfang zulässig sein. Dieser Forschungsbedarf der Träger ist aber begrenzt. Dies hat scheinbar dazu geführt, dass die Arbeitsgemeinschaft verstärkt zu allgemein-politischen Themen forscht und sich um Forschungsprojekte für Dritte bemüht. Die Forschung für Dritte hat der Bundesrechnungshof dabei zudem aus dem Grund beanstandet, weil § 30 Absatz 1 SGB IV auch eine wettbewerbsschützende Wirkung entfaltet. Aus Versicherungsbeiträgen und Bundeszuschüssen finanzierte Träger und ihre Arbeitsgemeinschaften sollen gerade nicht verdrängend auf einem Markt tätig werden, indem sie bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in Konkurrenz zu anderen Anbietern treten.

Für eine Archivierung von Unterlagen und sonstigen Materialien der bundesunmittelbaren Träger, deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist und die diese für ihre Tätigkeit nicht mehr benötigen, ist ausschließlich das Bundesarchiv zuständig. Es liegt in der Logik des Sozialgesetzbuches und des Bundesarchivgesetzes, dass nicht mehr benötigte und zugleich nicht archivwürdige Unterlagen zu vernichten sind. Wollen die Träger diese Unterlagen dennoch aufbewahren, bedarf es hierfür einer gesetzlichen Grundlage; diese gibt es aber nicht. Das Selbstverwaltungsrecht der Träger scheidet als Rechtsgrundlage aus, da dessen Grenzen durch das Sozialgesetzbuch und das Bundesarchivgesetz gezogen sind. Die Eigenarchivierung

der Träger liegt erkennbar außerhalb dieses Rahmens. Selbst wenn ein solches Recht bestünde, wären die Träger aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der Eigenarchivierung durch eine Kosten-Nutzen-Analyse nachzuweisen. Sie hätten zu ermitteln, welchen Nutzen die weitere Aufbewahrung entbehrlicher, nicht archivwürdiger Unterlagen für ihre originäre Arbeit hätte. Ein allgemeines Geschichtsinteresse reicht als Rechtfertigung nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, bei den Aufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass die in der Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Träger keine Aufgaben finanzieren, die außerhalb der Grenzen des Sozialgesetzbuches liegen.

Alle Mitglieder haben sicherzustellen, dass die Arbeitsgemeinschaft

- die historische Forschung für Dritte und die allgemein-politische Forschung beendet und
- keine weiteren Aufträge für Dritte akquiriert sowie
- keine Tätigkeiten für bundesunmittelbare Träger anbietet und erbringt, bei denen sie Unterlagen bewertet, erschließt, sichert und betreut.

Die bundesunmittelbaren Träger haben die Verträge zur Verwahrung ihrer Unterlagen zu kündigen, die dort gelagerten Unterlagen zurückzufordern und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben dem Bundesarchiv anzubieten und abzuliefern bzw. zu vernichten.

Da für die bundesunmittelbaren Träger keine Aufgaben mehr verbleiben, mit denen sie die Arbeitsgemeinschaft betrauen könnten, hat das Bundesamt für Soziale Sicherung (Bundesamt) als Aufsichtsbehörde über fast die Hälfte der Mitglieder darauf hinzuwirken, dass sie ihre Mitgliedschaften kündigen.

15.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erklärt, dass das Bundesamt für die bundesunmittelbaren Träger und die Länder für die landesunmittelbaren Träger die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft und ihre Mitglieder führen. So unterstehe die Arbeitsgemeinschaft der Aufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen. Lediglich gegenüber dem Bundesamt könne das BMAS allgemeine Weisungen erteilen, aufsichtsrechtlich jedoch nicht selbst tätig werden.

Das Bundesamt habe die seiner Aufsicht unterstehenden bundesunmittelbaren Träger um Stellungnahme gebeten. Das BMAS befinde sich im Austausch mit dem Bundesamt und lasse sich fortlaufend berichten. Da eine aufsichtsrechtliche Entscheidung noch ausstehe, habe das BMAS die Angelegenheit bisher nicht mit den Aufsichtsbehörden der Länder erörtern können.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMAS und das Bundesamt noch keine eigenen Erkenntnisse gewonnen haben und deshalb Entscheidungen weiter ausstehen. Das BMAS lässt zudem offen, ob es selbst oder das Bundesamt erste Kontakte in dieser Angelegenheit zu den Aufsichtsbehörden der Länder und insbesondere zum Land Nordrhein-Westfalen aufgenommen haben. Damit verzögern sich die notwendigen Schlussfolgerungen unangemessen, obwohl sämtliche Fakten bekannt sind und aufsichtsrechtlich bewertet werden können.

Dieses Bild bestätigt die Eindrücke des Bundesrechnungshofes während seiner Prüfung. Eine echte Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft und das Agieren ihrer Mitglieder in der Arbeitsgemeinschaft findet nicht statt. Die Arbeitsgemeinschaft hält sich mit Aufgaben am Leben, die nicht zugelassen sind. Die Träger setzen sich über geltendes Recht hinweg, während die Aufsichtsbehörden diese Entwicklung nicht im Blick haben. So kann die Arbeitsgemeinschaft seit Jahren „unter dem Radar“ agieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass das über Jahre währende unzulässige Handeln der Träger in der Arbeitsgemeinschaft dringend zu beenden ist. Die hierfür notwendigen Maßnahmen dürfen nicht weiter durch langwierige Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder verzögert werden. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderungen und hält es für dringend geboten, dass das BMAS und das Bundesamt ihre Entscheidung zügig treffen.

16 Bundesagentur für Arbeit muss Dienstleistungen für Jobcenter kostendeckend kalkulieren

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kalkulierte Preise für ihre Dienstleistungen nicht kostendeckend, sodass ein Defizit von fast 50 Mio. Euro entstand. Dieses deckte sie unzulässig aus der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung.

Die Bundesagentur bietet den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) verschiedene Dienstleistungen an, beispielsweise die telefonische Kundenbetreuung. Die Preise für diese Dienstleistungen hat sie nicht kostendeckend kalkuliert, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet ist. Die Bundesagentur ging von einer Kostendeckung aus, wenn die Einnahmen die Ausgaben um nicht mehr als 3 % über- oder unterschreiten. Ihre Einnahmen aus Dienstleistungen lagen über mehrere Jahre deutlich unter den Ausgaben, bei einer Dienstleistung in einem Jahr bis zu 76,3 %. Für die Jahre 2017 bis 2019 entstand ein Defizit von 48,9 Mio. Euro. Dieses hat die Bundesagentur unzulässiger Weise aus dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung gedeckt. Damit hat sie die notwendige Abgrenzung zwischen dem beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur und dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter missachtet.

Die Bundesagentur muss ihre Dienstleistungen kostendeckend anbieten. Mindestens muss die Bundesagentur die von ihr als Toleranzgrenze definierte Kostendeckung von 3 % einhalten.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Prinzip der Kostendeckung bei Dienstleistungen der Bundesagentur für Jobcenter

Die Bundesagentur und die jeweiligen Kommunen sind Träger der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Die Jobcenter nehmen die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Rechtskreis SGB II) wahr. Die hierfür anfallenden

Verwaltungskosten werden unmittelbar aus dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter anteilig von Bund und Kommune finanziert.

Die Bundesagentur erbringt für die Jobcenter insgesamt 25 Dienstleistungen. Beispielsweise übernimmt sie für die Jobcenter die telefonische Betreuung der Kundinnen und Kunden.

Die Bundesagentur finanziert sich aus dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung. Sie darf diese Beitragsmittel nur für die Leistungen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Rechtskreis SGB III) einsetzen. Die Bundesagentur muss sich deshalb alle Kosten für die Dienstleistungen von den Jobcentern erstatten lassen. Den Erstattungsbetrag muss die Bundesagentur kostendeckend kalkulieren. Dazu muss sie alle Personal- und Sachkosten für die jeweils angebotene Dienstleistung ermitteln. Diesen Betrag muss sie als sogenannten Selbstkostenpreis (Preis) in ihren Dienstleistungsverträgen vereinbaren. Die Bundesagentur ging von einer ausreichenden Kostendeckung aus, wenn die Einnahmen die Ausgaben um nicht mehr als 3 % über- oder unterschreiten.

Hohe Defizite aus Dienstleistungen

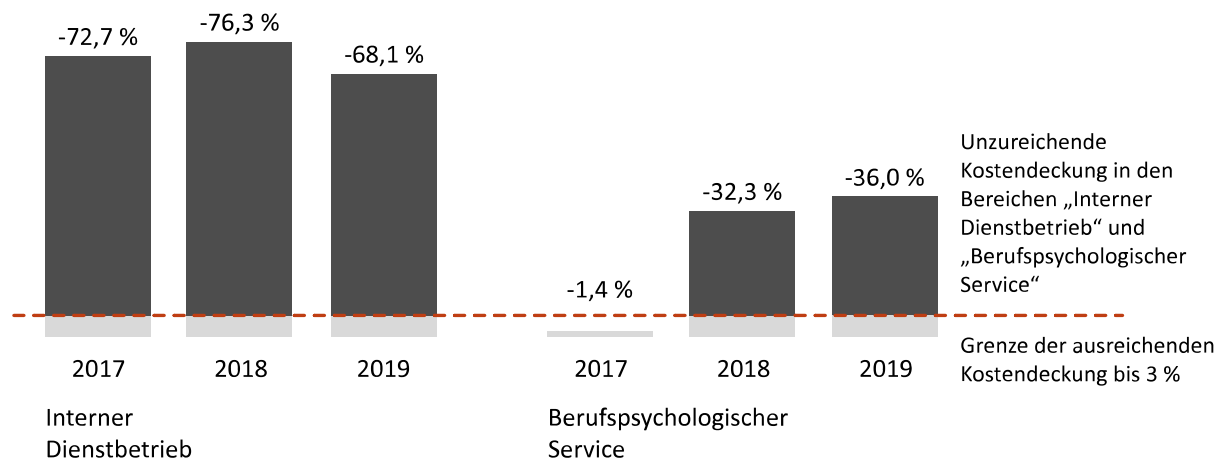
Die Bundesagentur ermittelte für die Jahre 2017 bis 2019 ein Defizit von 21,9 Mio. Euro aus Dienstleistungen. Allein für das Jahr 2019 wies sie ein Defizit von 17,5 Mio. Euro aus.

Im Jahr 2019 wichen bei 19 der 25 Dienstleistungen die Einnahmen um mehr als 3 % von den Ausgaben ab. Dabei fallen einige Dienstleistungen mit erheblichen Abweichungen über Jahre hinweg auf (vgl. Abbildung 16.1).

Abbildung 16.1

Unzureichende Kostendeckung bei ausgewählten Dienstleistungen

Die Bundesagentur für Arbeit erbringt Dienstleistungen für die Jobcenter. Die Preise hat sie nicht kostendeckend kalkuliert. Insbesondere bei den Dienstleistungen „Interner Dienstbetrieb“ und „Berufspsychologischer Service“ lagen die Einnahmen über mehrere Jahre deutlich unter den Ausgaben – bis zu 76,3 %. Eine Abweichung von bis zu 3 % betrachtet die Bundesagentur als kostendeckend.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Ausgabencontrolling der Bundesagentur für die Jahre 2017 bis 2019.

Wesentliche Kostenblöcke nicht berücksichtigt oder unbekannt: Gesamtdefizit erhöht sich auf mindestens 48,9 Mio. Euro

Der Bundesrechnungshof stellte für die Jahre 2017 bis 2019 fest, dass die Bundesagentur bei der Berechnung ihrer Preise nicht sämtliche Personal- und Sachkosten berücksichtigt hatte, die für die Dienstleistungen angefallen waren. Z. B. berücksichtigte sie Ausgaben für Fach- und Führungskräfte nur mit einem pauschal ermittelten Anteil, obwohl der Anteil für Dienstleistungen bei den Jobcentern eindeutig abgrenzbar und damit zurechenbar war. Teilweise verzichtete sie auch ganz auf die Berücksichtigung dieser Kosten. Zudem lagen ihr keine gesicherten Daten vor, um den Personalaufwand für einzelne Dienstleistungen ermitteln zu können.

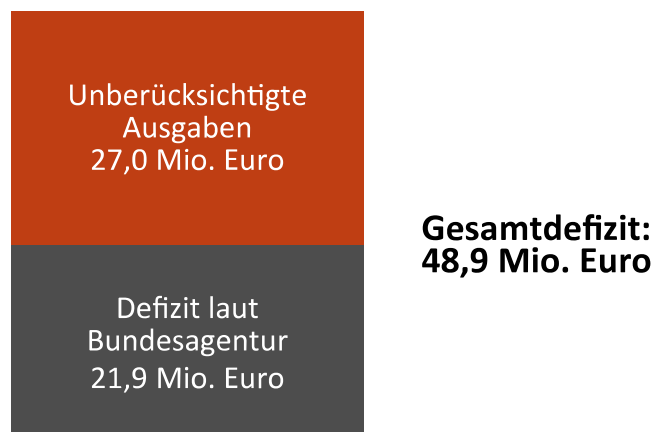
Insgesamt stellte der Bundesrechnungshof für die Jahre 2017 bis 2019 unberücksichtigte Ausgaben von rund 27 Mio. Euro bei den Dienstleistungen fest. Zusammen mit dem Defizit von 21,9 Mio. Euro für Einnahmen aus Dienstleistungen in den Jahren 2017 bis 2019, das die Bundesagentur ausweist, ergibt sich für diesen Zeitraum ein Gesamtdefizit von

48,9 Mio. Euro (vgl. Abbildung 16.2). Dieses geht zulasten des beitragsfinanzierten Haushalts der Bundesagentur.

Abbildung 16.2

48,9 Mio. Euro Gesamtdefizit der Bundesagentur für Arbeit zulasten des Beitragshaushaltes in den Jahren 2017 bis 2019

Zu dem von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Defizit von 21,9 Mio. Euro kommen unberücksichtigte Ausgaben von 27,0 Mio. Euro hinzu. Das Gesamtdefizit beläuft sich somit auf 48,9 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Ausgabencontrolling der Bundesagentur für die Jahre 2017 bis 2019.

16.2 Würdigung

Die Bundesagentur hätte die Ergebnisse ihres Ausgabencontrollings zum Anlass nehmen müssen, die Preiskalkulation für ihr Dienstleistungsangebot zu überprüfen. Die erheblichen Defizite – allein im Jahr 2019 bei drei Viertel der Dienstleistungen – sind ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die Bundesagentur die Preise überwiegend nicht kostendeckend kalkuliert hat.

Die Bundesagentur ist damit der gesetzlichen Vorgabe, ihre Dienstleistungen kostendeckend anzubieten, nicht nachgekommen:

Sie hat die Preise teilweise fehlerhaft kalkuliert, indem sie die Personal- und Sachkosten für die Dienstleistungen unvollständig ermittelte. Sie hat nicht dafür gesorgt, dass Personal- und Sachkosten, die einer Dienstleistung unmittelbar zugeordnet werden können, vollständig in die Preiskalkulation der jeweiligen Dienstleistung einfließen.

Eine präzise Preiskalkulation ist notwendig, um die tatsächlichen Ausgaben für die Dienstleistungen zu bestimmen. Kalkuliert die Bundesagentur ihre Preise für Dienstleistungen zu niedrig, hat dies zur Folge, dass Dienstleistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende in unzulässiger Weise aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung gezahlt werden.

Durch die unzureichende und teilweise fehlende Kostentrennung hat die Bundesagentur die notwendige Abgrenzung zwischen ihrem eigenen beitragsfinanzierten Haushalt und dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter missachtet.

16.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat erwidert, die Dienstleistungen sollten durch eine möglichst enge Verzahnung von Aufgaben in den Rechtskreisen SGB III und SGB II Synergieeffekte schaffen. Die Bundesagentur rechne pauschal ab, um in den „komplexen Governance- und Finanzierungsstrukturen“ des SGB II einerseits die Kostendeckung des beitragsfinanzierten Haushalts sicherzustellen und andererseits unzulässige Doppelabrechnungen zu vermeiden.

Eine exakte Rechtskreistrennung sei zwar theoretisch anzustreben, in einer Abrechnungspraxis in pauschalierter Form aber nicht zu realisieren. Eine strikte Kostentrennung würde im Ergebnis zu einer rechtskreisgetrennten Aufgabenwahrnehmung führen. Dies würde Synergieeffekte für beide Rechtskreise zunichtemachen und einen deutlichen Mehraufwand verursachen.

Die Bundesagentur hat zugesagt, methodischen Inkonsistenzen und Qualitätsmängeln in den Datengrundlagen zukünftig noch konsequenter nachzugehen. Insbesondere bei der rechtskreisspezifischen Kennzeichnung des eingesetzten Personals seien bereits deutliche Fortschritte erzielt worden.

Die Bundesagentur hat im Nachgang zu ihrer Stellungnahme für das Jahr 2020 ein Defizit von 32,3 Mio. Euro zulasten des beitragsfinanzierten Haushalts ermittelt. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie Dienstleistungen pandemiebedingt nicht in vollem Umfang habe erbringen können, die Personalkosten hierfür jedoch weiter angefallen seien. Den Pandemie-Effekt könne sie jedoch nicht genau beziffern.

16.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesagentur überzeugen nicht. Eine rechtskreisspezifische Zuordnung der Kosten ist möglich, ohne die erwünschte Verzahnung von Aufgaben zu beeinträchtigen. Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Bundesagentur diese Möglichkeit der eindeutigen Zuordnung nicht ausreichend nutzt. So hat sie Ausgaben für Personal, das vollständig für Dienstleistungen eingesetzt ist, nicht dem Rechtskreis SGB II zugeordnet. Dies gilt auch bei Kostenanteilen für Beschäftigte, die Leistungen für die Bun-

desagentur und die Jobcenter erbringen, deren Kosten aber eindeutig von der Bundesagentur zugeordnet werden können.

Die Toleranzgrenze der Kostendeckung von 3 % eröffnet der Bundesagentur einen Spielraum von 8 bis 9 Mio. Euro pro Jahr, um Abläufe im Bedarfsfall ohne exakte Kostenzuordnung flexibel zu organisieren. Diesen Spielraum hat die Bundesagentur aber deutlich überschritten. Denn allein das von der Bundesagentur im Jahr 2019 selbst ausgewiesene Defizit von 17,5 Mio. Euro überstieg diesen Spielraum um das Doppelte. Hinzu kommen die zu berücksichtigenden weiteren Kostenblöcke. Im Ergebnis missachtet die Bundesagentur bei der Preiskalkulation für ihre Dienstleistungen das gesetzlich vorgegebene Prinzip der Kostendeckung. Der – wenn auch nur eingeschränkt vergleichbare – weitere Anstieg des von der Bundesagentur ausgewiesenen Defizits im Jahr 2020 auf 32,3 Mio. Euro deutet darauf hin, dass die Bundesagentur jedenfalls keine „deutlichen Fortschritte“ in Richtung Kostendeckung erreicht hat.

Das Prinzip der Kostendeckung und damit eine rechtskreisspezifische Kostentrennung sind erforderlich, um eine unzulässige Vermischung zwischen dem beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur und dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter zu verhindern. Voraussetzung dafür ist eine Preiskalkulation, die alle Kosten der jeweiligen Dienstleistung berücksichtigt.

Die Bundesagentur muss ihre Dienstleistungen kostendeckend anbieten. Dazu muss sie ihre Personal- und Sachkosten für die Dienstleistungen möglichst vollständig ermitteln und die Preise auf dieser Basis kostendeckend kalkulieren. Mindestens muss sie die Grenze der von ihr als Toleranzgrenze definierten Kostendeckung von 3 % einhalten. Bei der Preiskalkulation muss sie insbesondere die Ausgaben für Fach- und Führungskräfte vollständig berücksichtigen.

17 BMVI muss Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der Deutschen Bahn AG vermeiden

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Einige Abgeordnete des Deutschen Bundestages und Bundesbedienstete waren Aufsichtsratsmitglieder bei der Deutschen Bahn AG (DB AG). Das BMVI nahm bei mehreren Personen Doppelfunktionen hin, durch die Unternehmens- und Bundesinteressen kollidieren können.

Der Bund hat dafür zu sorgen, dass Mitglieder der Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen ihre Mandate frei von Interessenkollisionen ausüben. Das verlangen die vom Bundeskabinett beschlossenen Grundsätze zur guten Unternehmensführung. Ziel ist, bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit bei Entscheidungen entgegenzuwirken. Schon bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten muss das BMVI dies sorgfältig untersuchen. Aufsichtsratsmitglieder dürfen keine Doppelfunktionen ausüben, bei denen die verschiedenen Ziele zueinander im Widerspruch stehen.

Bei mehreren Aufsichtsratsmitgliedern war dies jedoch der Fall. Sie nahmen beispielsweise konkurrierende Funktionen beim Mittelempfänger DB AG und beim Geldgeber Bund wahr. Oder sie mussten einerseits Wettbewerbsinteressen der DB AG vertreten, hatten andererseits aber auch Einfluss auf die Marktordnung und das Wettbewerbsgeschehen. Das BMVI hat dies weder vorbeugend geprüft, noch haben die betroffenen Aufsichtsratsmitglieder die widerstreitenden Interessen gemeldet. Auch die DB AG und ihre Gremien haben nicht für die nötige Transparenz gesorgt.

Das BMVI darf die Grundsätze guter Unternehmensführung nicht weiter missachten. Es muss bestehende Interessenkollisionen auflösen und derartige Fälle künftig ausschließen.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Bund als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer des DB AG-Konzerns und mittelbarer Eigentümer der über 600 Tochterunternehmen. Das BMVI ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG zuständig. Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte in erster Linie über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG wahr. Das BMVI, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entsenden je eine Person in den Aufsichtsrat der DB AG. Teilweise entsenden sie auch Personen in die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen. Zudem hatten mehrere Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnete) Mandate im Aufsichtsrat der DB AG oder eines Tochterunternehmens inne. Sie waren dort als Anteilseignervertreter entweder des Bundes oder der DB AG tätig. Die genannten Aufsichtsratsmitglieder übten ihre Mandate neben ihren Aufgaben im Deutschen Bundestag oder in den Bundesministerien aus.

Die DB AG vergütete den Mitgliedern des Konzernaufsichtsrates im Jahr 2020 ihre Mandate mit insgesamt 746 000 Euro. Je nach Einzelfall haben Bundesbedienstete die Vergütung zumindest teilweise an den Dienstherrn abzuführen. Bei allen anderen Beteiligungen aus dem Bereich des BMVI erhalten die Aufsichtsratsmitglieder wesentlich niedrigere oder keine Vergütungen.

Mögliche Kollisionen zwischen Unternehmens- und Bundesinteressen

Es ist Aufgabe eines Aufsichtsrates, die Geschäftstätigkeit des betreffenden Unternehmens zu überwachen. Er muss beratend auf den Vorstand einwirken. Jedes Aufsichtsratsmitglied ist dem Unternehmensinteresse verpflichtet; dieses ist insbesondere durch den Unternehmensgegenstand und -zweck geprägt. Außerdem müssen Aufsichtsratsmitglieder Verschwiegenheit über vertrauliche Berichte und Beratungen wahren.

Die Abgeordneten sind in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit hingegen den Bundesinteressen verpflichtet. Gleiches gilt für die von den Bundesministerien entsandten Aufsichtsratsmitglieder. Bei Personen in Doppelfunktionen können deshalb – je nach Fallkonstellation – Interessenkollisionen zwischen den verschiedenen Rollen auftreten.

Ziel: Interessenkollisionen vermeiden

Das Bundeskabinett verabschiedete im September 2020 die Neufassung der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze). Sie zielen darauf ab, Interessenkollisionen zu vermeiden. Die Regelungen sollen ein objektives Handeln der Behörden sicherstellen und bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit entgegenwirken. Sollen Aufsichtsratsmandate neu besetzt werden, muss das

Bundesministerium, dem das Vorschlags- oder Entsenderecht zusteht, Folgendes prüfen: Liegen bei der Person mögliche Interessenkollisionen vor und wie können diese vermieden werden? Auch für den Fall, dass eine Person trotz erkannter Interessenkollision ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen soll, sehen die Grundsätze eine Lösung vor. Die Person darf in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit dann keine Entscheidung in Bezug auf das Unternehmen treffen. Das zuständige Bundesministerium muss dies sicherstellen und eine andere Person mit der Aufgabe betrauen.

Jedes Aufsichtsratsmitglied soll auftretende Interessenkollisionen unverzüglich offenlegen. Das BMVI holt zu Beginn einer Aufsichtsratsperiode sogenannte Selbstverpflichtungsvereinbarungen ein, in denen die Abgeordneten und Bundesbediensteten im Aufsichtsrat diese Pflicht bestätigen. Bei wesentlichen und nicht nur vorübergehenden Interessenkollisionen soll das Mandat beendet werden.

Neben den allgemeinen Vorgaben enthalten die Grundsätze auch Regelungen für bestimmte Fallkonstellationen möglicher Interessenkollisionen:

- In den Aufsichtsrat soll nicht berufen werden, wer im öffentlichen Dienst dafür zuständig ist, dem Unternehmen Mittel für eine Erhöhung des Eigenkapitals bereitzustellen.
- In dem beteiligungsführenden Bundesministerium sollte die Wahrnehmung folgender Funktionen voneinander getrennt sein. Einerseits bestehen Funktionen, die den Eigentümerstatus des Unternehmens betreffen. Andererseits gibt es Funktionen, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für die unternehmerische Tätigkeit des Bundes und insbesondere auf die Marktregulierung haben.
- Auch soll im Aufsichtsrat eines Unternehmens nicht tätig sein, wer ein Aufsichtsratsmandat bei einem konkurrierenden Unternehmen innehat.

Personalauswahl durch BMVI nicht dokumentiert

Das BMVI dokumentierte nicht, wie und mit welchem Ergebnis es Interessenkollisionen bei für Aufsichtsratsmandate vorgeschlagenen Personen prüfte. Bei der Auswahl spielten „politische Entscheidungen“ auf der Leitungsebene des BMVI eine wesentliche Rolle. Daneben setzte das BMVI auf die Eigenkontrolle der Aufsichtsratsmitglieder, um etwaige Interessenkollisionen zu vermeiden. Es untersuchte nicht, inwieweit die Aufsichtsratsmitglieder die Vereinbarungen einhielten.

Nach früheren Fällen derzeit weder beim BMVI noch bei der DB AG Interessenkollisionen bekannt

Der Bundesrechnungshof erörterte in den vergangenen Jahren wiederholt Fälle von möglichen Interessenkollisionen bei Bundesbediensteten, die in verschiedenen Aufsichtsräten Mandate wahrnahmen. Diese Fälle reichten von der Referatsleitungs- bis zur

Staatssekretärebene. Das BMVI erläuterte, inzwischen das Themenfeld Interessenkollisionen stärker in den Fokus genommen und die Zuständigkeiten einzelner Bediensteter angepasst zu haben.

Im Januar 2021 teilte das BMVI mit, ihm sei kein Fall einer Interessenkollision bekannt. Dies betreffe die Mitglieder der Aufsichtsräte sowohl der DB AG als auch der Tochterunternehmen. Auch auf Grundlage der Eigenkontrolle der Aufsichtsratsmitglieder habe es keine Hinweise erhalten. Entsprechend berichtete die DB AG seit dem Jahr 2018, dass dem Konzernaufsichtsrat kein Fall offengelegt worden sei.

Doppel- oder Mehrfachfunktionen bei Aufsichtsratsmitgliedern

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Mandate in ausgewählten Aufsichtsräten des DB AG-Konzerns besetzt waren. Dabei stellte er fest, dass mehrere Abgeordnete (19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages) und Bundesbedienstete Doppel- oder Mehrfachfunktionen jeweils mit Bezug zur DB AG ausübten. Der Bundesrechnungshof machte das BMVI u. a. auf folgende Fälle aufmerksam:

- a) Mitglieder des Aufsichtsrates der DB AG sind den finanziellen und anderen Konzerninteressen verpflichtet. Eines dieser Mitglieder war in der hauptamtlichen Tätigkeit auch damit beschäftigt, dem Konzern Bundesmittel für Erhöhungen des Eigenkapitals von mehreren Milliarden Euro bereitzustellen. Die Person führte ab September 2020 Gespräche für den Bund mit der EU-Kommission über diese Hilfen.
- b) Zwei Personen gehörten dem Aufsichtsrat jeweils eines Tochterunternehmens der DB AG an. Beide Personen hatten dabei die Interessen des betreffenden Unternehmens und des DB AG-Konzerns im Wettbewerb auf der Schiene zu vertreten. Beim Bund waren sie u. a. für die Eisenbahnregulierung verantwortlich. Das heißt, sie gestalteten z. B. den gesetzlichen Wettbewerbsrahmen für die Eisenbahnmärkte mit, in denen die beiden Unternehmen tätig sind.
- c) Mehrere andere Personen waren Aufsichtsratsmitglieder bei der DB AG oder solchen Tochterunternehmen, die regelmäßig Zuwendungen des Bundes erhalten. Diese Unternehmen unterliegen auch der Zugangs- und Entgeltregulierung der Bundesnetzagentur, um den Risiken einer marktbeherrschenden Stellung der Unternehmen entgegenzuwirken. Durch weitere Funktionen waren einzelne dieser Personen damit befasst,
 - Bundesmittel für die DB AG und die angesprochenen Tochterunternehmen zu bewilligen oder zu kontrollieren, wie diese Mittel verwendet werden,
 - über künftige Schwerpunkte der Zugangs- und Entgeltregulierung sowie über grundlegende Regulierungsentscheidungen bezüglich dieser Tochterunternehmen zu beraten oder
 - ein Aufsichtsratsmandat bei einem konkurrierenden Unternehmen auszuüben.

17.2 Würdigung

In den aufgezeigten Fällen sind verschiedene Unternehmens- und Bundesinteressen kollidiert. So müssen die DB AG und ihre Tochterunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten handeln. Dazu gehört es auch, vom Bund Eigenkapitalerhöhungen oder Zuwendungen zu erhalten. Zudem verfolgen die Unternehmen das Ziel, sich im Wettbewerb gegen konkurrierende Unternehmen oder Verkehrsträger durchzusetzen und Marktanteile zu gewinnen. Der Bund hat jedoch als Mittelgeber der DB AG demgegenüber die Grundsätze wirtschaftlichen und sparsamen Handelns zu beachten. In Wettbewerbsfragen muss der Bund als Gestalter der Marktordnung ein Interesse an fairen Konkurrenzverhältnissen haben und neutral agieren.

Auch wenn es Argumente dafür gibt, Aufsichtsratsmandate mit fachnahen Personen zu besetzen, überwiegen jedoch die negativen Aspekte, wenn eine Person „auf beiden Seiten“ maßgeblich entscheidend oder beratend tätig ist. Sobald sie das Interesse in der einen Funktion stärker wahrnimmt, beeinträchtigt dies die Ziele in der anderen Funktion. Gleiches gilt, wenn jemand Aufsichtsratsmandate bei konkurrierenden Unternehmen innehat. Indem das BMVI dies immer wieder hingenommen hat, ist der Bund darin beeinträchtigt worden, seine Aufgaben sachgerecht und glaubwürdig wahrzunehmen. Dieses Verhalten hat den Zielen der Grundsätze diametral entgegengestanden. Widerstreitende Interessen der Aufsichtsratsmitglieder sind sowohl bereits bei der Auswahl als auch während der Ausübung der Mandate zu identifizieren und konsequent zu vermeiden.

Die aufgezeigten Fallkonstellationen entsprechen gerade den in den Grundsätzen genannten Fällen und hätten daher vermieden werden müssen. Daher ist es unverständlich, dass das BMVI und weitere Akteure offenkundig in mehreren Fällen die Grundsätze missachtet haben. Sie haben versäumt, sorgfältig zu prüfen, ob die für die Aufsichtsratsmandate vorgeschlagenen Personen den einschlägigen Vorgaben entsprechen. Dass das Ressort dies nicht dokumentiert hat, zeigt dessen nach wie vor oberflächliche und intransparente Herangehensweise.

Im Ergebnis haben der Leitungsebene des BMVI bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten die nötigen Entscheidungsgrundlagen gefehlt. Die Hausleitung ihrerseits hat es unterlassen, von der Beteiligungsführung solche Unterlagen und Auskünfte über Interessenkollisionen einzufordern. Wenngleich in die Auswahl von Aufsichtsratsmitgliedern politische Überlegungen einfließen mögen, so kann dies keine Sachgründe ersetzen. Die Auswahlentscheidung darf nicht losgelöst von den geltenden Regelungen getroffen werden.

Obwohl es in früheren Ämterkonstellationen zu möglichen Interessenkollisionen bei Bundesbediensteten kam, haben die Aufsichtsgremien der DB AG ihr Verhältnis dazu nicht angepasst. Weder haben sie ihre Mitglieder für dieses Thema sensibilisiert noch haben sie die dargelegten Fälle transparent dargestellt. Die DB AG hat keine Veranlassung, Interessenkollisionen der Aufsichtsratsmitglieder offenzulegen. Aus unternehmerischer Perspektive ist es offensichtlich vorteilhaft, wenn die Mandatsträgerinnen und -träger in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit einen Bezug zum DB AG-Konzern haben. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den

erleichterten Zugang für das Einwerben von Bundesmitteln oder die Ausgestaltung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen.

Die Annahme des BMVI, die Eigenkontrolle der Aufsichtsratsmitglieder werde Interessenkollisionen offenlegen, hat sich in den hier angesprochenen Fällen als realitätsfern herausgestellt. Dabei hätte das BMVI nicht untätig bleiben dürfen, sondern die Wirksamkeit der Eigenkontrolle zumindest stichprobenartig untersuchen müssen. Offenbar haben für die betreffenden Aufsichtsratsmitglieder keine ausreichenden Anreize bestanden, ihrer Selbstverpflichtung konsequent nachzukommen. Sollten sie ihr Mandat beenden, entfielen – je nach Einzelfall – ggf. die dafür gewährte Vergütung und der Einfluss auf die DB AG.

Der Bundesrechnungshof hat hierin ein Kontrollversagen auf allen Ebenen gesehen. So hat das BMVI im Ergebnis erneut Interessenkollisionen bei mehreren Abgeordneten und Bundesbediensteten in Kauf genommen. Eine ausreichende Sensibilität des BMVI ist nicht erkennbar gewesen. Mit dieser Vorgehensweise ist es dem Bund verwehrt geblieben, die Geschäftsführung der DB AG wirksam zu überwachen und im Interesse des Bundes Einfluss zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die bestehenden Interessenkollisionen aufzulösen. Es muss Vorkehrungen treffen, um weiteren Interessenkollisionen künftig wirksam entgegenzutreten. Das BMVI sollte untersuchen, inwieweit sich beteiligte Personen über die bekannten Regelungen hinweggesetzt und damit ihre Pflichten verletzt haben.

17.3 Stellungnahme

Das BMVI hat die Doppel- bzw. Mehrfachfunktionen von Abgeordneten und Bundesbediensteten nicht bestritten, diese aber i. d. R. anders bewertet als der Bundesrechnungshof. Es liege im Interesse des Bundes, Aufsichtsratsmandate mit fachnahen Personen zu besetzen. Dies stelle jedoch nicht per se eine Interessenkollision dar. Das beteiligungsführende Ressort habe mögliche Interessenkollisionen zu bewerten. Dass das BMVI diese Untersuchungen nicht schriftlich dokumentierte, lasse nicht den Schluss zu, dass sie nicht stattgefunden hätten. Das BMVI werde künftig auf eine genaue Dokumentation hinwirken. Dem Vorwurf eines Kontrollversagens trete das BMVI entschieden entgegen.

Die Selbstverpflichtungsvereinbarungen ließen erkennen, dass die Aufsichtsratsmitglieder dafür verantwortlich seien, Interessenkollisionen zu vermeiden.

Die vom Bundesrechnungshof benannten Fälle möglicher Interessenkollisionen habe das BMVI geprüft; der Anschein habe sich danach aus Sicht des Ressorts nicht erhärten können. Beispielsweise habe das Aufsichtsratsmitglied, das mit der EU-Kommission über Eigenkapitalhilfen für die DB AG verhandelte, nicht über das „Ob“ der Hilfen entschieden. Vielmehr habe diese beim Bund bedienstete Person Gespräche darüber geführt, wie die Eigenkapitalerhöhung beihilferechtlich ausgestaltet werden könnte. In Bezug auf weitere Fälle hat das BMVI erklärt, dass die betreffenden Personen nicht gegen ausgewählte Rechtsnormen – z. B.

das Verwaltungsverfahrensgesetz – verstoßen hätten. Im Übrigen seien einige der vom Bundesrechnungshof erwähnten Abgeordneten nicht als Vertreter des Bundes in den jeweiligen Aufsichtsrat entsandt worden, sondern als Anteilseignervertreter der DB AG. Für die Besetzung dieser Mandate sei das BMVI nicht verantwortlich.

Das BMVI hat dem Veröffentlichen der Prüfungserkenntnisse in Form einer Bemerkung durch den Bundesrechnungshof widersprochen. Wären die Funktionen der Betroffenen genau beschrieben, könnten die Namen der handelnden natürlichen Personen ermittelt werden. Weil das die Rechte dieser Personen beeinträchtigen könne, habe das BMVI schon aus fürsorglichen Gründen einer Veröffentlichung widersprechen müssen.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof beachtet schutzwürdige Belange der Betroffenen und veröffentlicht daher weder die Namen noch die genauen Funktionsbeschreibungen der handelnden Personen. Allerdings ist es die Aufgabe des Bundesrechnungshofes, über wesentliche Prüfungsfeststellungen zu berichten. Er sieht es als unerlässlich an, auf das anhaltend mangelhafte Problembewusstsein des BMVI hinzuweisen. Es besteht die Gefahr, dass Interessenkollisionen und mögliche Reputationsschäden sich zulasten der Ziele und Aufgaben des Bundes auswirken.

Zwar kann es für die Beratungen eines Aufsichtsrates durchaus vorteilhaft sein, wenn es sich bei seinen Mitgliedern um fachnahe Personen handelt. Die Nähe kann jedoch das Risiko von Interessenkollisionen steigern. Es kommt in jedem Einzelfall darauf an, wofür die Personen zuständig sind. Deshalb ist es umso bedeutender, dass das BMVI dies bereits bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten fallspezifisch und nachvollziehbar untersucht. Dass das BMVI seine Dokumentationsmängel endlich abstellen will, ist ein längst überfälliger Schritt.

Indes darf das BMVI nicht allein die Aufsichtsratsmitglieder dafür verantwortlich machen, etwaige Interessenkollisionen zu vermeiden oder offenzulegen. Vielmehr ist es eine der Kernaufgaben des beteiligungsführenden Ressorts, auf das Einhalten der Grundsätze aktiv hinzuwirken. Als größtes Bundesunternehmen steht die DB AG besonders im Fokus des Parlaments und der Öffentlichkeit.

Das BMVI hat zwar im Bemerkungsverfahren mitgeteilt, die aufgezeigten Fälle – nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes – geprüft zu haben. Es ist jedoch auch dabei nicht mit der gebotenen Gründlichkeit vorgegangen. Es hat die im Einzelfall bestehenden Interessenlagen sowie die Selbsteinschätzungen der Betroffenen unzulänglich hinterfragt. Deshalb überzeugen die Schlussfolgerungen des BMVI nicht:

- Dass eine beim Bund bedienstete Person nicht über das „Ob“, sondern das „Wie“ der Eigenkapitalhilfen mit der EU-Kommission verhandelte, macht für die Bewertung keinen Unterschied. So ist für die DB AG auch von wesentlicher Bedeutung, wie diese Förderung

beihilferechtlich ausgestaltet werden könnte. Da die Person durch ihr Aufsichtsratsmandat diesbezüglich den Konzerninteressen verpflichtet war, durfte sie auf Seiten des Bundes in keiner Weise mit den Eigenkapitalhilfen befasst sein. Dies haben sowohl das BMVI als auch das Aufsichtsratsmitglied verkannt.

- Dass in weiteren Fällen nicht gegen das Verwaltungsverfahrensgesetz und vom BMVI ausgewählte andere Normen verstoßen wurde, besagt nichts. Genau diese Normen waren für die Fälle nicht einschlägig. Die betroffenen Personen waren in Wettbewerbsfragen sowohl für den Rechtsrahmen der Eisenbahnmärkte als auch für auf den Märkten tätige Eisenbahnunternehmen zuständig. Das verstößt gegen den Objektivitätsanspruch des Bundes und damit gegen ein zentrales Ziel der Grundsätze.
- Ob Abgeordnete als Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundes oder des Anteilseigners DB AG ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen, ist hier unerheblich. Denn im Aufsichtsrat sind sie immer den Unternehmensinteressen verpflichtet. Diese Interessen können gegenläufig zu denen des Bundes sein. Sobald die Betroffenen – wie in den geprüften Fällen – solche Doppel- oder Mehrfachfunktionen wahrnahmen, bestanden Risiken für Interessenkollisionen. Ebenso konnte die Reputation des Bundes darunter leiden. Das gilt analog für parallele Aufsichtsratsmandate bei konkurrierenden Unternehmen. Das BMVI hat es unterlassen, die Fallkonstellationen umsichtig genug zu analysieren und die Abgeordneten dabei zu unterstützen, mögliche Interessenkollisionen zu vermeiden.

Es ist deutlich geworden, dass das BMVI ungeeignete Maßstäbe angelegt hat. Deshalb ist es sowohl bei der ursprünglichen Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten als auch beim nachträglichen Untersuchen der Fälle zu falschen Schlussfolgerungen gelangt. Das BMVI ist immer noch unzureichend sensibilisiert, um mögliche Interessenkollisionen zu identifizieren, und missachtet dabei fortlaufend die von ihm zu beachtenden Grundsätze.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, die bestehenden Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der DB AG aufzulösen und geeignete Vorkehrungen für die Zukunft zu treffen.

18 Bund bleibt untätig bei Einstieg der DB Energie GmbH in das Privatstromgeschäft

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben kritiklos hingenommen, dass die Deutsche Bahn AG-Tochter DB Energie GmbH (DB Energie) nun auch Privatkunden mit Strom beliefert. Sie prüften weder das Bundesinteresse noch beteiligten sie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Zudem nahmen sie es hin, dass der Vorstand der DB Energie den Aufsichtsrat nicht eingebunden hat.

Beide Ressorts betrachteten den Markteintritt im Nachgang lediglich als ein Ausweiten des Kundenkreises. Sie sahen in dem neuen Geschäftsfeld einen möglichen wirtschaftlichen Erfolg. Dieser ist nicht ansatzweise wie erwartet eingetreten. Es ist nicht im Bundesinteresse, wenn ein bundeseigenes Unternehmen in einen bereits bestehenden wettbewerblichen Markt eintritt, um Strom an Privatkunden zu vertreiben.

BMVI und BMF müssen künftig die Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Deutschen Bahn AG (DB AG) und ihrer Tochterunternehmen kritisch hinterfragen. Hierzu haben sie den Einfluss des Bundes als Alleineigentümer auszuüben und seine Interessen gegenüber der DB AG zu vertreten.

18.1 Prüfungsfeststellungen

DB Energie steigt in den Markt für private Stromkunden ein

Die Eisenbahnen des Bundes werden gemäß Artikel 87e Absatz 3 Grundgesetz als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt. Das Bundesverfassungsgericht stellte im November 2017 klar, dass die Bundesregierung nicht nur Eigentümerin der DB AG ist, sondern auch deren unternehmerische Tätigkeit verantwortet. Das BMVI ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG zuständig (Beteiligungsführung). Seine Aufgabe ist es u. a., die Bundesvertreterinnen und -vertreter dabei zu unterstützen, ihr Aufsichtsratsmandat wahrzunehmen, und sie auf Sitzungen vorzubereiten.

Die DB AG hat über 600 Tochterunternehmen, die Güter- oder Personenverkehr und ergänzende Logistikdienstleistungen anbieten. Die DB Energie ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der DB AG. Laut Gesellschaftsvertrag ist Gegenstand des Unternehmens das Betreiben einer öffentlichen Eisenbahninfrastruktur inklusive der Beschaffung, Erzeugung, Übertragung und Vermarktung von Energien. Das BMF stellt den Bundesvertreter im Aufsichtsrat der DB Energie. BMVI und BMF bereiten den Bundesvertreter auf die Aufsichtsrats-sitzungen vor.

Im Jahr 2012 befasste sich die DB Energie erstmals mit dem Eintritt in den Markt für private Stromkunden. Sie sah darin ein attraktives Wachstumsfeld und wollte das Geschäft im Jahr 2014 starten. Sie erwartete bereits nach drei bis fünf Jahren eine sechsstelligen Kunden-zahl, die für hohe Umsätze sorgen sollte. Das neue Geschäftsfeld startete nicht wie geplant im Jahr 2014. Im selben Jahr musste die DB Energie ihr Bahnstromnetz für den Wettbewerb öffnen. Sie verlor innerhalb eines Jahres etwa die Hälfte ihrer externen Kunden unter den Ei-senbahnverkehrsunternehmen. Der Vorstand plante nun den Markteintritt für das Privat-kundengeschäft für das Jahr 2016. Dabei senkte er das zuvor erwartete wirtschaftliche Er-gebnis deutlich. Gründe dafür nannte er nicht. Die DB Energie bewertete inzwischen das Geschäft mit privaten Stromkunden als reines Handelsgeschäft mit geringen Margen, aber auch geringem Risiko. Letztlich startete die DB Energie das Geschäft mit den privaten Strom-kunden im Sommer 2017. Unmittelbar zuvor hatte sich der Wettbewerb auf dem privaten Strommarkt noch einmal deutlich verschärft.

Genehmigung des Aufsichtsrates und Prüfung des Bundesinteresses fehlen

Das Geschäft mit privaten Stromkunden thematisierte der Vorstand der DB Energie in meh-reren Aufsichtsratssitzungen. Der Vorstand holte für den Eintritt in das Privatkundengeschäft beim Aufsichtsrat jedoch keine Genehmigung ein. Dessen Zustimmung ist nach der Ge-schäftsordnung u. a. für die Aufnahme wesentlicher neuer Tätigkeitsfelder vorgesehen.

BMVI und BMF befassten sich mit dem neuen Geschäftsmodell der DB Energie erst kurz vor dem tatsächlichen Markteintritt. So stellte das BMVI beispielsweise im November 2016 fest, die DB Energie habe über den geplanten Einstieg in das Privatkundengeschäft nicht nachvoll-ziehbar berichtet. Die beiden Ressorts hinterfragten aber nicht, ob hierfür die Zustimmung des Aufsichtsrates erforderlich sei. Sie prüften auch nicht, ob das Geschäft mit den privaten Stromkunden im Bundesinteresse ist. Diese Verpflichtung beruht auf § 65 Absatz 1 BHO.

Sowohl das BMVI als auch das BMF vertraten die Auffassung, dass mit dem neuen Geschäft lediglich der bisherige Kundenkreis erweitert werde. Dies sei vom Unternehmensgegenstand gedeckt und das Bundesinteresse würde durch ein ggf. verbessertes Ergebnis der DB Energie mittelbar gefördert. Beide Ressorts ließen aber auch erkennen, dass sie bisher das Bundesin-teresse nicht geprüft hätten. Trotzdem hielt die Beteiligungsführung an ihrer Bewertung fest. Grundlage für ihre Bewertung sei der geringe Anteil des Privatkundengeschäfts am Ge-samtumsatz der DB Energie.

BMVI und BMF beachten Geschäftsordnung nicht

Gemäß § 19 Absatz 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) arbeiten Bundesministerien in Angelegenheiten zusammen, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren. Die GGO soll damit sicherstellen, dass die Bundesregierung einheitlich handelt.

Das Geschäft mit privaten Stromkunden berührt den Geschäftsbereich des BMWi, weil es für Energie und Wettbewerbsfragen zuständig ist. BMVI und BMF informierten das BMWi nicht über den geplanten Markteintritt der DB Energie in das Privatkundengeschäft. Sie vertraten die Auffassung, die Aktivitäten der DB Energie seien hierfür zu gering und bedeutungslos.

Privatkundengeschäft verfehlt deutlich die wirtschaftlichen Erwartungen

Die DB Energie berichtete nach dem Marktstart regelmäßig im Aufsichtsrat über das neue Privatkundengeschäft. Sie nannte dabei verschiedene Kennzahlen und erklärte, das Geschäft entwickle sich grundsätzlich wie erwartet. Dabei erreichten die Kennzahlen nur etwa 20 % der vor dem Markteintritt erwarteten Werte. Zudem gab der Vorstand an, die DB Energie könne Strom aus erneuerbaren Energien günstiger anbieten als Grundversorger herkömmlichen Strom. In einem einschlägigen Vergleichsportal belegten die Tarife der DB Energie sowohl im Juni 2017 als auch im September 2020 jedoch nur etwa Platz 45.

Der Bundesrechnungshof hatte im Zusammenhang mit einer Prüfung im Jahr 2019 Fragen zum Eintritt der DB Energie in den Markt mit privaten Stromkunden. Die entsprechenden Informationen erhielt er erst, nachdem er in den Bemerkungen 2019 hierüber berichtet hatte (Bundestagsdrucksache 19/15700 Nr. 13). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.

18.2 Würdigung

BMVI und BMF haben ihre Pflichten, die sich aus der Beteiligungsführung an der DB AG und dem Aufsichtsratsmandat bei der DB Energie ergeben, nur unzureichend wahrgenommen. Sie haben nicht geprüft, ob die Ausweitung des Stromgeschäfts auf Privatkunden überhaupt im Bundesinteresse liegt. Darüber hinaus haben sie nicht hinterfragt, ob der Aufsichtsrat dem Geschäft zustimmen muss. Da es sich um die Aufnahme eines neuen Geschäftsfeldes handelte, wäre nach der Geschäftsordnung die Zustimmung des Aufsichtsrates erforderlich gewesen. Dem Bund wurde daher die Möglichkeit genommen, seinen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat auszuüben, der ihm gesetzlich zusteht (§ 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO).

Aus wirtschaftlicher Sicht ist es nachvollziehbar und verständlich, wenn ein Unternehmen Verluste, die in seinem Kernbereich bestehen, durch ein neues Geschäftsfeld ausgleichen will. Allerdings ist die DB Energie ein Tochterunternehmen der DB AG, die zu 100 % dem Bund gehört. Ihr Kerngeschäft ist es, die Eisenbahnen in Deutschland mit Fahrstrom zu

versorgen. Privatkunden Haushaltsstrom anzubieten, kann nicht als ein reines Ausweiten des Kundenkreises verstanden werden. Vielmehr hat die DB Energie mit diesem neuen Geschäftsmodell in einen bereits bestehenden und hart umkämpften Markt eingegriffen. Die Versorgung von Privatkunden mit Strom ist hierüber bereits ausreichend und umfassend gesichert. Es bedarf daher keines zusätzlichen Eingriffs durch ein Bundesunternehmen. Im Nachgang des Markteintritts auf einen möglichen wirtschaftlichen Erfolg abzustellen und damit ein mittelbares Bundesinteresse zu begründen, reicht nicht aus. Das wichtige Bundesinteresse ist regelmäßig ein fachpolitisches Interesse. Es liegt vor, wenn durch das Unternehmen wichtige Aufgaben des Bundes im Sinne der Kompetenzordnung des Grundgesetzes erfüllt werden sollen. An dieser Voraussetzung fehlt es, wenn z. B. lediglich Einnahmen erzielt werden sollen (vgl. hierzu auch Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung).

Die beiden Ressorts haben nicht geprüft, ob die Annahmen der DB Energie realistisch waren. Den Aspekt, warum die DB Energie ihre Annahmen kurz vor dem Markteintritt absenkte, verfolgten sie nicht. Auch nach dem Marktstart haben sie das Vorgehen der DB Energie nicht systematisch und konsequent genug hinterfragt. Drei Jahre nach dem Eintritt in den privaten Strommarkt stand fest, dass die DB Energie selbst die im Jahr 2015 stark reduzierten Ziele deutlich verfehlt hat. BMVI und BMF sind damit ihren Pflichten nicht nachgekommen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird es der DB Energie nur schwerlich gelingen, das Privatkundengeschäft wirtschaftlich zu betreiben. Dagegen sprechen die Marktentwicklung, der angebotene Strompreis, die geringe Kundenzahl und der sich noch weiter verschärfende Wettbewerb. Für das wirtschaftliche Risiko haftet dabei letztlich der Bund als mittelbarer Eigentümer. Zudem besteht die Gefahr, dass die DB AG mit dem Bund als alleinigem Eigentümer und de facto staatlichem Marktteilnehmer den Wettbewerb verzerrt. Sie verfügt über weit mehr Ressourcen als die anderen Marktteilnehmer. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass die DB Energie sich auf ihr Kerngeschäft konzentriert.

Die beiden Ressorts hätten bei der Bewertung des geplanten Markteintritts der DB Energie in das Privatkundengeschäft das BMWi als Fachressort beteiligen müssen. Der konkrete Umfang der Aktivitäten ist nicht ausschlaggebend für die Beteiligung gemäß GGO.

18.3 Stellungnahme

BMVI und BMF haben dargelegt, dass der Einstieg in das Privatkundengeschäft nicht der Zustimmung des Aufsichtsrates der DB Energie bedurfte. Der Energiehandel gehöre zum Kerngeschäft und sei vom Gesellschaftszweck der DB Energie gedeckt. Das Privatkundengeschäft stelle lediglich eine Erweiterung des Kundenkreises dar und sei kein wesentliches neues Tätigkeitsgebiet. Nur die Aufnahme und Aufgabe wesentlicher Tätigkeitsgebiete bedürften der Zustimmung nach der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der DB Energie.

Die geringfügige Bedeutung des Privatkundengeschäfts werde deutlich durch die im Vergleich zum Gesamtumsatz der DB Energie niedrigen Umsätze (0,28 % im Jahr 2019).

BMVI und BMF haben zugestimmt, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Segmentes Privatkundenstrom nicht den Erwartungen im Vorfeld des Markteintritts entspreche. Allerdings sei die Geschäftsführung dafür zuständig, die mit dem operativen Geschäft verbundenen geschäftlichen Entscheidungen zu treffen und Marktanalysen durchzuführen. Diese habe zudem gegenüber dem Aufsichtsrat eine informatorische Bringschuld, der durch die Berichterstattung genüge getan werde. Es gehöre nicht zu den Aufgaben des Aufsichtsrates, tagesaktuell Finanzkennzahlen abzurufen.

Die im Verhältnis zur Bahnstrom-Versorgung geringfügige Belieferung von Privatkunden würde keinerlei Anhaltspunkte ergeben, das Bundesinteresse an der DB Energie in Zweifel zu ziehen. Nach den Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung des Bundes sei nur zu prüfen, ob geschäftliche Aktivitäten des Beteiligungsunternehmens dem Geschäftszweck und Unternehmensgegenstand entsprechen. Nicht erforderlich sei, dass einzelne geschäftliche Aktivitäten im Bundesinteresse sind. Der Geschäftszweck der DB Energie sei der Energiehandel, welcher den Privatkundenbereich erschließe.

Die beiden Bundesministerien hätten es nicht für notwendig erachtet, dass BMWi wegen des Engagements der DB Energie im Segment Privatkundenstrom einzubeziehen. Die Aktivitäten der DB Energie in diesem Segment seien hierfür nicht ausreichend gewichtig.

18.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation von BMVI und BMF hinsichtlich der Pflicht, die Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen, überzeugt nicht. Der Einstieg in das Stromgeschäft mit Privatkunden ist nicht nur eine Ausweitung des Kundenkreises, sondern ein neues Tätigkeitsfeld. Es weist keinen Bezug zu dem im Gesellschaftsvertrag verankerten Unternehmensgegenstand „Betreiben einer öffentlichen Eisenbahninfrastruktur“ auf. Auch die Beschaffung, Erzeugung, Übertragung und Vermarktung von Energien ist im Kontext dieses Geschäftszwecks zu sehen. Dass der Anteil des Privatkundengeschäfts am Gesamtumsatz der DB Energie gering ist, ist ebenfalls kein überzeugendes Argument. Die DB Energie hatte zunächst deutlich höhere Umsätze erwartet.

Der Einstieg der DB Energie in das Privatkundengeschäft zeigt, dass sich die Beteiligungsführung möglichst früh über neue Geschäftsvorhaben informieren sollte. Hätte die Beteiligungsführung vor dem Markteintritt der DB Energie mehr Informationen eingeholt, wäre ihr eine belastbare eigene Bewertung des Privatkundengeschäfts möglich gewesen. Notfalls muss die Beteiligungsführung über die Bundesvertreter Informationen und Unterlagen anfordern. Sie hätte zumindest prüfen müssen, ob es sich um ein zustimmungspflichtiges Geschäft handeln könnte.

Ein tägliches Abrufen von Finanzkennzahlen ist nicht erforderlich, um frühzeitig zu erkennen, dass ein Unternehmen seine Ziele verfehlt. Auch hier ist es nicht hinnehmbar, dass die Beteiligungsführung so passiv agiert.

Darüber hinaus hätte die Beteiligungsführung vor Aufnahme des Geschäfts mit privaten Stromkunden prüfen müssen, ob der Eintritt in einen neuen Markt dem Geschäftszweck dient. Dabei hätte sie auch klären müssen, ob das neue Tätigkeitsgebiet im Bundesinteresse liegt. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht gegeben. Dieses Geschäft steht nicht im Einklang mit dem grundgesetzlich verankerten Gewährleistungsauftrag des Bundes für den Schienenverkehr in Deutschland.

Über ein neues Geschäftsmodell zusätzliche Einnahmen zu generieren, ist aus unternehmerischer Sicht nachvollziehbar. Ein ausschließlich finanzieller Beitrag reicht jedoch nicht aus, um ein wichtiges Bundesinteresse an einer Beteiligung zu begründen. Hierzu bedarf es eines fachpolitischen Interesses (vgl. Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung, Randnummer 20).

Die Beteiligungsführung hätte gemäß der GGO die Einschätzung des zuständigen BMWi einholen müssen. Möglicherweise hätte das BMWi wertvolle Hinweise geben können. Diese könnten sowohl das Bundesinteresse, die Notwendigkeit zu einem Markteintritt als auch mögliche Erfolgsaussichten in diesem hart umkämpften Markt betreffen.

Die Beteiligungsführung muss in vergleichbaren Fällen

- rechtzeitig Informationen und Unterlagen einfordern,
- Angaben der DB AG kritisch hinterfragen und so
- aktiv den angemessenen Einfluss des Bundes ausüben und
- seine Interessen vertreten.

Die DB AG verfolgt mit ihren vielfältigen Beteiligungen unterschiedliche Geschäftstätigkeiten. Die Beteiligungsführung muss das Bundesinteresse dieser Aktivitäten des Konzerns insgesamt überprüfen. Darüber hinaus sollte sie die Tätigkeiten der DB AG auf den Gewährleistungsauftrag für den Schienenverkehr in Deutschland konzentrieren.

19 Deutsche Bahn AG hält Gewinne zurück: Hoher Millionenbetrag fehlt für den Erhalt des Schienennetzes

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 891 11)

Zusammenfassung

Die Deutsche Bahn AG (DB AG) zahlte die Gewinne ihrer Eisenbahninfrastrukturunternehmen dem Eigentümer Bund nicht in jedem Jahr vollständig als Dividende aus, obwohl sie dazu vertraglich verpflichtet war. Da die Gewinne für Ersatzinvestitionen vorgesehen waren, fehlte ein hoher Millionenbetrag für den Erhalt des Schienennetzes.

Der Bund investiert jedes Jahr Milliarden Euro in den Erhalt und die Verbesserung des Schienennetzes. Die Mittel fließen an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, welche die Schienenwege des Bundes bauen, unterhalten sowie betreiben und damit Gewinne erwirtschaften. Die Gewinne führen sie an die Muttergesellschaft DB AG ab. Diese muss die Gewinne vereinbarungsgemäß als Dividende vollständig an den Bund ausschütten. Der stellt sie umgehend den Eisenbahninfrastrukturunternehmen wieder zweckgebunden für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz zur Verfügung.

Die DB AG hat die an sie abgeführten Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen allerdings nicht jedes Jahr vollständig ausgezahlt. Das widerspricht der Vereinbarung. Auch nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz darf die DB AG Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht in anderen Konzernbereichen verwenden. Das BMVI unternahm jedoch nichts, da es das Vorgehen der DB AG für vereinbarungsgemäß hält.

Das BMVI sollte bisher vertragswidrig nicht an den Bund abgeführte Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen von der DB AG nachfordern, um sie für das Schienennetz einzusetzen. Es sollte sicherstellen, dass die DB AG künftig jährlich mindestens die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Vorjahr vollständig als Dividende an den Bund auszahlt.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund investiert aufgrund seiner verfassungsrechtlichen und gemeinwohlorientierten Gewährleistungsverantwortung jedes Jahr mehrere Milliarden Euro in den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes. Er ist Alleineigentümer der DB AG und mittelbarer Eigentümer von DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH. Diese Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verantwortlich für den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben der Schienenwege des Bundes. Dazu gehören das Streckennetz, die Bahnhöfe und die Energieversorgung.

Bund finanziert Erhalt des Schienennetzes

Seit dem Jahr 2009 fördert der Bund den Erhalt und die Verbesserung der Schienenwege des Bundes auf Grundlage der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Diese öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge schließt das BMVI mit der DB AG und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Mit der LuFV II verpflichtete sich der Bund, den Eisenbahninfrastrukturunternehmen für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz jährlich Zuwendungen von 3,1 bis 3,5 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen. In den Jahren von 2015 bis 2019 waren das insgesamt 16,6 Mrd. Euro. Die Vertragsparteien hatten erstmals in der LuFV II vereinbart, dass die DB AG die Nachsteuerergebnisse (Gewinne) ihrer Eisenbahninfrastrukturunternehmen vollständig als sogenannte zusätzliche Dividende (Dividende) über eine Grunddividende hinaus an den Bund ausschüttet. Er hat die Dividende umgehend ebenfalls für Ersatzinvestitionen bereitzustellen. Nach den Annahmen der Vertragsparteien sollten diese Dividenden in den Jahren 2015 bis 2019 insgesamt 2,2 Mrd. Euro betragen. Dafür verringerten sie den jährlichen Eigenmittelanteil der Eisenbahninfrastrukturunternehmen für Ersatzinvestitionen gegenüber der LuFV I von 500 auf 100 Mio. Euro. Im Gegenzug verpflichteten sich die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das Schienennetz in einem hochwertigen Zustand zu erhalten und weiter zu verbessern.

Finanzierungskreislauf für das Schienennetz

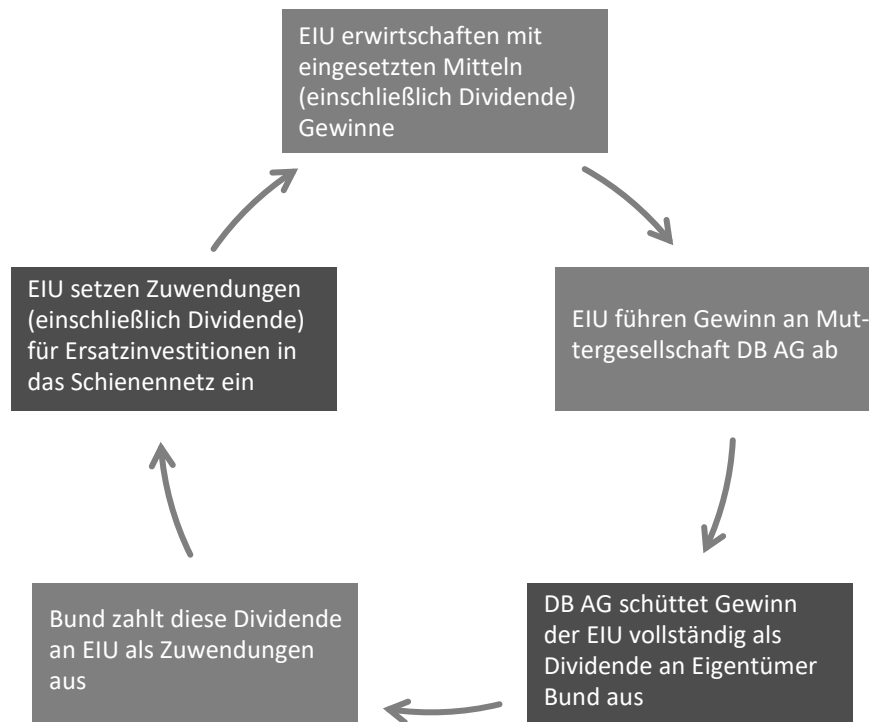
Zunächst führen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufgrund der Gewinn- und Ergebnisabführungsverträge ihre Gewinne jeweils an die Muttergesellschaft DB AG ab. Sie fließen in das Ergebnis des Jahresabschlusses der DB AG ein. Im Folgejahr schüttet die DB AG nach Feststellung des Jahresabschlusses die Dividende an den Eigentümer Bund aus. Der Bund stellt diese den Eisenbahninfrastrukturunternehmen im gleichen Jahr für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz zur Verfügung.

Mit diesem Finanzierungskreislauf sollen die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Schienennetz des Bundes wieder vollständig dorthin zurückfließen (vgl. Abbildung 19.1).

Abbildung 19.1

Gewinne sind für den Erhalt des Schienennetzes vorgesehen

Der Finanzierungskreislauf der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen II und III (LuFV II und III) regelt, dass die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) vollständig an den Eigentümer Bund ausgeschüttet werden und wieder als Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz des Bundes zurückfließen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: LuFV II und III.

Mit den Änderungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes im Jahr 2019 setzte der Bund unionsrechtliche Vorgaben aus dem Jahr 2016 um. Sie zielten auf größere Unabhängigkeit der Betreiber von Schienenwegen und mehr finanzielle Transparenz innerhalb eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. Den Finanzierungskreislauf sicherte der Gesetzgeber dabei ab. Danach ist eine Gewinnabführung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an die DB AG zulässig, soweit die DB AG den Gewinn an den Eigentümer Bund weiterleitet. Sie darf diese Gewinne nicht für andere Bereiche des DB-Konzerns verwenden.

Abweichung der gezahlten Dividenden von den Gewinnen

Da die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen erst zum jeweiligen Jahresabschluss feststehen, hatten die Vertragsparteien in der LuFV II lediglich Annahmen über die Höhe der jährlichen Dividenden getroffen. Die in der Geltungsdauer der LuFV II von der

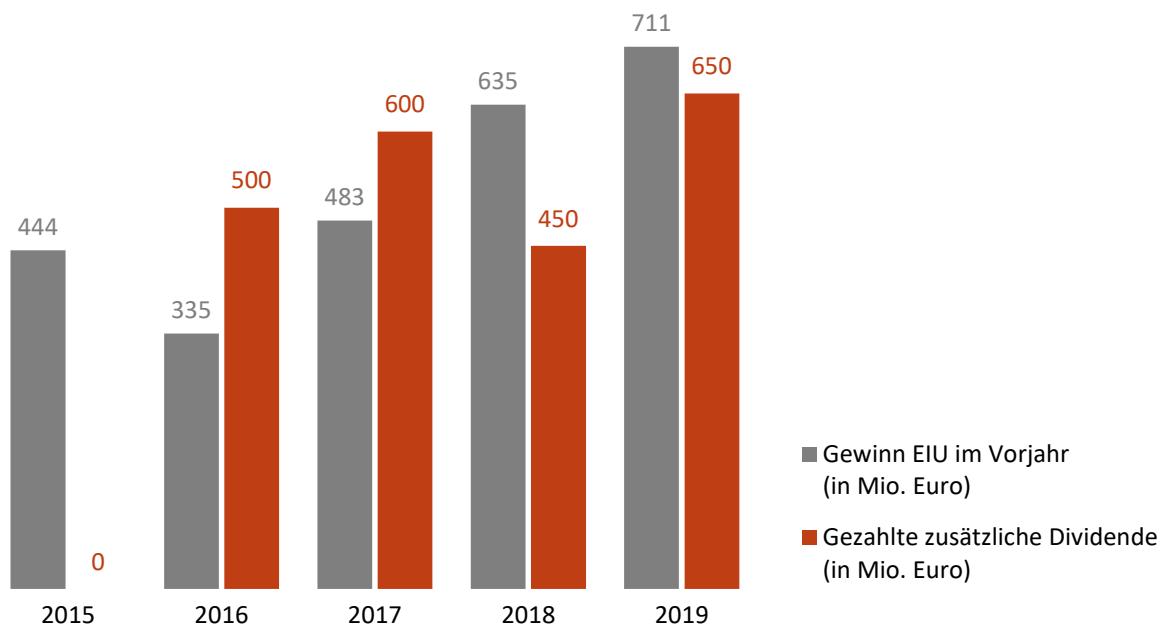
DB AG gezahlten Dividenden entsprachen exakt diesen Annahmen; sie wichen jedoch von den tatsächlichen Gewinnen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen ab (vgl. Abbildung 19.2).

In den Jahren 2015, 2018 und 2019 waren die gezahlten Dividenden geringer als die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen im jeweiligen Vorjahr. In den Jahren 2016 und 2017 übertrafen sie dagegen die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Abbildung 19.2

Dividenden entsprachen nicht den Gewinnen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Vorjahres

Entgegen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II) schüttete die DB AG in den Jahren 2015 bis 2019 nicht die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) aus den jeweiligen Vorjahren aus. Sie zahlte stattdessen Dividenden auf Grundlage der Annahmen in der LuFV II.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundeshaushaltspläne für die Jahre 2017 bis 2021 (Kapitel 1202 Titel 121 01); die Ergebnisse der EIU sind den im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüssen entnommen.

Gestiegener Investitionsbedarf für den Erhalt des Schienennetzes des Bundes

Seit Beginn der LuFV stieg der Investitionsstau bei erneuerungsbedürftigen Eisenbahnanlagen an. Er erhöhte sich z. B. bei der DB Netz AG seit Anfang des Jahres 2009 bis zum Ende der LuFV II im Jahr 2019 von 27,4 auf 44,5 Mrd. Euro. Der Anstieg ist u. a. auf Eisenbahnanlagen zurückzuführen, die ihre technische Nutzungsdauer überschritten haben.

19.2 Würdigung

Die DB AG kam ihrer Verpflichtung aus der LuFV II nicht nach, in jedem Jahr die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Vorjahres vollständig als Dividende gemäß dem vereinbarten Finanzierungskreislauf an den Bund abzuführen. Die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen überstiegen die in den Jahren 2015, 2018 und 2019 gezahlten Beträge.

Zwar hatte die DB AG in den Jahren 2016 und 2017 eine Dividende gezahlt, welche die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen überstieg und dem Schienennetz des Bundes zugutekam. Die LuFV II sieht jedoch eine jährliche Betrachtung vor. Die DB AG schüttet die Dividende nach Feststellung des Jahresergebnisses im Folgejahr an den Bund aus. Sie ist somit jährlich mindestens in Höhe der Vorjahresgewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen auszuschütten.

Auch die seit dem Jahr 2019 bestehenden Vorgaben des Eisenbahnregulierungsgesetzes verpflichten die DB AG, die an sie abgeführten Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen in jedem Jahr vollständig als Dividende an den Eigentümer Bund weiterzureichen.

Das BMVI hat § 34 Absatz 1 BHO nicht beachtet. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Das BMVI hätte für jedes Jahr vertragsgemäß die vollständige Ausschüttung der Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an den Bund fordern müssen. Die zu wenig ausgeschütteten Gewinne waren für Investitionen in erneuerungsbedürftige Eisenbahnanlagen vorgesehen. Zu geringe Investitionen haben zu einem steigenden Investitionsbedarf für den Erhalt des Schienennetzes seit Beginn der LuFV geführt.

Die Vertragsüberwachung des BMVI war unzureichend, da es nicht jährlich prüfte, ob die Dividendenzahlung der DB AG der Höhe nach der LuFV II entsprach.

Der Bund muss gemäß seinem verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag und als Eigentümer der DB AG ein zwingendes Interesse daran haben, sein Schienennetz langfristig zu erhalten und zu verbessern. Gleichzeitig muss er dafür sorgen, dass die DB AG den gesetzlichen Vorgaben zur finanziellen Transparenz entspricht; sie darf nicht mit Gewinnen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen andere Bereiche des DB-Konzerns finanzieren.

Das BMVI sollte bisher nicht an den Bund abgeführte Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit Zinsen von der DB AG nachfordern, um sie wieder für das Schienennetz einzusetzen.

19.3 Stellungnahme

Das BMVI hält das Vorgehen der DB AG für vertragsgemäß. Zahlungsansprüche des Bundes bestünden nicht. Das BMVI habe die BHO beachtet.

Die LuFV II und III enthielten nach Auffassung des BMVI verbindliche Jahresbeträge für die Dividenden. Die DB AG habe diese Dividenden jeweils in der vereinbarten Höhe an den Bund gezahlt. Daher stimmten sie nicht mit den tatsächlich erwirtschafteten Jahresergebnissen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen überein. Nach der LuFV II seien Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Jahr 2014 nicht auszuschütten gewesen.

Ungeachtet dessen seien die Vertragsparteien der Auffassung, dass die Dividendenzahlungen der DB AG bezogen auf die gesamte Geltungsdauer der LuFV II zu betrachten seien. Die Jahresergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen hätten für die Jahre 2015 bis 2018 insgesamt 2,16 Mrd. Euro betragen. Die DB AG habe in den Jahren 2016 bis 2019 Dividenden von 2,2 Mrd. Euro gezahlt. Folglich habe sie insgesamt mehr als die vereinbarten Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an den Bund ausgeschüttet. Vielmehr habe der restliche DB-Konzern dazu beigetragen, über die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen hinaus die in der LuFV II vereinbarten Dividenden vollständig zu erfüllen.

Die überjährige Betrachtung der Dividendenzahlungen widerspreche auch nicht dem Eisenbahnregulierungsgesetz. Dieses schreibe „lediglich“ den in der LuFV vertraglich festgelegten Finanzierungskreislauf gesetzlich fest.

In einzelnen Jahren hätten die Ergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen unter den gezahlten Dividenden gelegen. Wären nur die Gewinne ausgeschüttet worden, hätte sich das nach Ansicht des BMVI wegen der fehlenden Planungssicherheit negativ auf den Finanzierungskreislauf ausgewirkt.

19.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Auffassung des BMVI, dass die DB AG den vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen ist.

Nach dem eindeutigen Wortlaut der LuFV II und III ist die DB AG verpflichtet, die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Vorjahr jährlich an den Bund abzuführen. Die Verträge sehen keine Betrachtung über die Gesamtlaufzeit der Vereinbarungen vor. Eine abweichende Handhabung des BMVI in Abstimmung mit der DB AG wäre nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz nur mit einer schriftlichen Vertragsänderung gültig. Das BMVI darf

nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen Verträge jedoch nicht eigenmächtig zum Nachteil des Bundes ändern.

In der LuFV II und III sind keine verbindlichen Jahresbeträge der Dividenden vereinbart. Die Vertragsparteien haben lediglich Annahmen über deren Höhe getroffen. Die LuFV II schließt nicht aus, dass die DB AG im Jahr 2015 die Gewinne des Vorjahres als Dividende an den Bund zahlt. Diese Möglichkeit ist sogar ausdrücklich vorgesehen.

Das BMVI ist haushaltsrechtlich verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erzielen. Es hat jedoch zugelassen, dass die DB AG vertragswidrig Gewinne nicht vollständig auszahlt und beachtet somit das Haushaltsrecht nicht. Das BMVI nimmt es hin, dass mehrere Millionen Euro für wichtige Investitionen in den Erhalt des Schienennetzes fehlen. Dies widerspricht dem Bundesinteresse.

Das vom BMVI vorgebrachte Argument der Planungssicherheit überzeugt ebenfalls nicht. Dividendenzahlungen sind abhängig von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens und von nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen. Sie sind nicht vorhersehbar.

Die Argumentation des BMVI widerspricht auch dem Eisenbahnregulierungsgesetz: Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen dürfen andere Teile des DB-Konzerns nicht mitfinanzieren. Auch das schließt eine überjährige Betrachtung aus. Entgegen der Auffassung des BMVI schreibt das Eisenbahnregulierungsgesetz nicht „lediglich“ den in der LuFV II vertraglich festgelegten Finanzierungskreislauf gesetzlich fest, sondern setzt unionsrechtliche Vorgaben für einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum um.

Der Bundesrechnungshof sieht zudem das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigt: Auf der Grundlage der LuFV stellt der Haushaltsgesetzgeber dem BMVI jährlich Ausgabeermächtigungen in Milliardenhöhe zur Verfügung. Die jeweilige LuFV ist die Geschäftsgrundlage für die Veranschlagung der Bundesmittel. An diese Regelungen ist das BMVI gebunden; es darf sie nicht vom Wortlaut abweichend auslegen.

Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für erforderlich, vertragswidrig bisher nicht an den Bund abgeführte Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit Zinsen von der DB AG nachzufordern, um sie für das Schienennetz einzusetzen. Das BMVI sollte umgehend die Ansprüche des Bundes prüfen und geltend machen. Es sollte zudem sicherstellen, dass die DB AG künftig jährlich mindestens die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Vorjahr vollständig als Dividende gemäß dem Finanzierungskreislauf an den Bund auszahlt.

20 Laissez-Faire-Haltung des BMVI beim Ausbau von Rangierbahnhöfen – kein Gegensteuern bei Fehlentwicklungen

(Kapitel 1202 Titel 891 01 und 891 11)

Zusammenfassung

Das BMVI überwacht die Umsetzung eines Maßnahmenpakets für Rangierbahnhöfe durch die DB Netz AG nur unzureichend und unterlässt die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Es hat nicht steuernd eingegriffen, als sich einzelne Maßnahmen um Jahre verzögerten und Mehrausgaben entstanden.

Das Maßnahmenpaket sah zehn Maßnahmen für insgesamt 495 Mio. Euro und eine Laufzeit bis zum Jahr 2015 vor. Es sollten beispielsweise Steuerungstechnik, Weichen und Rangiergleise ergänzt, geändert oder erneuert werden. Die Umsetzung war von Fehlentwicklungen geprägt: Das einzig messbare Ziel, die Leistungsfähigkeit zu steigern, hat die DB Netz AG um bis zu 29 % verfehlt. Die Laufzeit hat sich bis zum Jahr 2026 verlängert. Die Ausgaben haben sich bisher um fast 150 Mio. Euro erhöht, mit einem weiteren dreistelligen Millionenbetrag ist zu rechnen. Obwohl leistungsfähige Rangierbahnhöfe zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung beitragen sollen, hat das BMVI keine konkreten Klimaschutzziele für das Maßnahmenpaket festgelegt. Schließlich gibt es beim BMVI weit verteilte Zuständigkeiten für das Maßnahmenpaket, kein Referat trägt die Gesamtverantwortung.

Das BMVI muss einem Referat unverzüglich die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket übertragen und zeitnah eine Erfolgskontrolle des Gesamtpakets durchführen. Dafür muss es für die Ziele des Maßnahmenpakets einschließlich der Klimaschutzziele messbare Indikatoren festlegen und so einer Überprüfung überhaupt zugänglich machen. Auf der Grundlage der Erfolgskontrolle sollte es dann über die Weiterführung des Maßnahmenpakets entscheiden und auch Rückschlüsse für den Klimaschutz ziehen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Maßnahmenpaket Rangierbahnhöfe

Rangierbahnhöfe sind im Schienengüterverkehr notwendig, um einzelne Güterwagen zu Güterzügen zusammenzustellen und diese am Zielbahnhof zu trennen.

Der Bund fördert den Ausbau von Rangierbahnhöfen durch die DB Netz AG seit dem Jahr 2006 auf Grundlage eines Ausbaukonzeptes, dem sogenannten Maßnahmenpaket „Rangierbahnhöfe 2. Stufe“ (Maßnahmenpaket). Mit dem Maßnahmenpaket sollten

- die Produktionsabläufe optimiert,
- die Leistungsfähigkeit gesteigert,
- die Rangierqualität verbessert und
- die Sicherheit des Rangierpersonals erhöht werden.

Das BMVI konkretisierte davon nur das Ziel Leistungsfähigkeit. Übergeordnetes Ziel war, die Wettbewerbsfähigkeit des Einzelwagenverkehrs zu sichern.

Das Maßnahmenpaket sah zehn Einzelmaßnahmen für insgesamt 495 Mio. Euro vor, die bis zum Jahr 2015 fertiggestellt sein sollten. An Rangierbahnhöfen sollten beispielsweise die Steuerungstechnik, Weichen und Rangiergleise ergänzt, geändert und erneuert werden.

Alle zehn Maßnahmen sollten ursprünglich aus den Finanzmitteln des Bedarfsplans des Schienenwegeausbaugesetzes finanziert werden. Tatsächlich wurde daraus nur eine der zehn Maßnahmen vollständig und eine teilweise bestritten. Sieben Maßnahmen wurden bzw. werden seit dem Jahr 2009 aus Mitteln der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) gefördert. Für die zehnte Maßnahme fehlt aktuell eine Realisierungsgrundlage. Aus dem Bedarfsplan werden Neu- und Ausbaumaßnahmen in die Schienenwege des Bundes finanziert, aus der LuFV Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz. Die Förderungen aus dem Bedarfsplan und der LuFV folgen jeweils eigenen Regeln.

Das BMVI unterstützt die Klimaschutzziele der Bundesregierung. Es sieht in einer leistungsfähigen Eisenbahninfrastruktur eine wichtige Voraussetzung, um mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Zur güterverkehrsrelevanten Eisenbahninfrastruktur zählen auch leistungsfähige Rangierbahnhöfe. Konkrete Klimaschutzziele für das Maßnahmenpaket legte das BMVI nicht fest.

Fehlentwicklungen bei der Umsetzung des Maßnahmenpakets

Bereits im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof bei einzelnen Maßnahmen des Pakets auf Kostensteigerungen hingewiesen, die die Wirtschaftlichkeit des Maßnahmenpakets infrage stellten. Bei einer späteren Kontrollprüfung stellte er fest:

- Nur vier der zehn Maßnahmen wurden im vorgesehenen Zeitraum bis zum Jahr 2015 fertig gestellt, eine weitere im Jahr 2018; drei Maßnahmen befinden sich – bis teilweise 2026 – in der Umsetzung. Bei zwei Maßnahmen ist der Verlauf noch offen.
- Die Maßnahmen haben bisher Ausgaben von 639 Mio. Euro verursacht. Zudem ist mit weiteren Kostensteigerungen von über 100 Mio. Euro zu rechnen.
- Fünf Maßnahmen verfehlten das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Rangierbahnhöfe zu steigern, um bis zu 29 %.

Im BMVI sind fünf Referate in die Planung und Realisierung des Maßnahmenpakets eingebunden. Keines dieser Referate hat einen Überblick über den Stand der Umsetzung. Auch hat kein Referat die Federführung: Eine Gesamtkoordination fehlt, kein Referat trägt die Gesamtverantwortung.

Erst durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfuhr das BMVI, dass das Maßnahmenpaket auch im Jahr 2021 noch nicht vollständig umgesetzt war, dass die geplanten Gesamtkosten bereits um 144 Mio. Euro überschritten waren und dass die erwartete Leistungsfähigkeit überwiegend nicht erreicht wurde.

Keine messbaren Ziele und fehlende Erfolgskontrolle durch das BMVI

Die BHO schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor: bei der Planung, als begleitende und als abschließende Erfolgskontrolle. Erfolgskontrollen sollen untersuchen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Das setzt voraus, dass messbare Ziele festgelegt werden.

Das BMVI konkretisierte nur eins der vier Ziele des Maßnahmenpakets, konkrete Klimaschutzziele legte es ebenfalls nicht fest. Auch eine begleitende Erfolgskontrolle führte das BMVI bisher nicht durch. Zwar soll im Rahmen der LuFV die Zielerreichung bei allen Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz ausschließlich anhand sogenannter Qualitätskennzahlen beurteilt werden. Allerdings kennt die LuFV keine Kennzahlen speziell für Rangierbahnhöfe oder den Klimaschutz.

20.2 Würdigung

Das BMVI hat versäumt, Umsetzung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Maßnahmenpakets mit einer begleitenden Erfolgskontrolle zu überwachen. Angesichts der Fehlentwicklungen war dies jedoch überfällig. Zudem ist das Ziel, die Leistungsfähigkeit zu erhöhen, bei der Hälfte der Maßnahmen deutlich verfehlt worden. Ob die anderen Ziele des Maßnahmenpakets erreicht wurden bzw. noch werden, ist mangels messbarer Indikatoren nicht prüfbar. Gleiches gilt für die Klimaschutzziele.

Die in der LuFV verankerten Qualitätskennzahlen für die Zielerreichung können eine Erfolgskontrolle nach der BHO nicht ersetzen. Dies gilt umso mehr, da es keine Qualitätskennzahlen für Rangierbahnhöfe und den Klimaschutz gibt.

Das BMVI hat die Umsetzung des Maßnahmenpakets nicht ausreichend überwacht, um die Interessen des Bundes zu wahren und die haushaltrechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die verteilten Zuständigkeiten im BMVI ohne zugewiesene Gesamtverantwortung die Fehlentwicklungen begünstigt haben.

Diese Fehlentwicklungen sind nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die haushaltsrechtlich vorgeschriebene (begleitende) Erfolgskontrolle für das gesamte Maßnahmenpaket unverzüglich einzuleiten. Dazu muss es in einem ersten Schritt die Ziele nachträglich konkretisieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI zudem empfohlen, einem Referat die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket zu übertragen. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich die Fehlentwicklungen fortsetzen und Bundesmittel in bedeutendem Umfang unwirtschaftlich verwendet werden.

20.3 Stellungnahme

Das BMVI hat vorgetragen, eine einheitliche Handhabung der Maßnahmen sei weder sinnvoll noch möglich. Denn für die zwei Finanzierungsformen Bedarfsplan und LuFV existierten abweichende Verfahren für die Erfolgskontrollen. Getrennte Erfolgskontrollen für beide Bereiche seien jedoch gewährleistet. Es sei nicht notwendig, im BMVI die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket einer Organisationseinheit zu übertragen.

Für die aus Mitteln des Bedarfsplans finanzierten Maßnahmen wolle das BMVI eine abschließende Erfolgskontrolle durchführen, sobald die letzte Einzelmaßnahme – voraussichtlich im Jahr 2022 – finanziell abgeschlossen sei. Etwaige Klimaschutzeffekte müsse es nicht ermitteln, weil daraus für diese bereits umgesetzten Maßnahmen keine Handlungsoptionen mehr ableitbar seien.

Bei den aus der LuFV finanzierten Maßnahmen entschieden die ausführenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen weitgehend selbst über ihre Investitionstätigkeiten und -schwerpunkte. Sie würden dabei betriebswirtschaftliche Ziele verfolgen, die nicht immer deckungsgleich mit den Zielen des Bundes seien. Wenn später eine Teilmaßnahme wegen veränderter Rahmenbedingungen nicht erforderlich sei, sei nach Ansicht des BMVI keine neue eigene Bewertung erforderlich. Auch unterlägen die LuFV-finanzierten Ersatzinvestitionen in Rangierbahnhöfe besonderen Regelungen u. a. hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Erfolgskontrolle. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien nicht erforderlich, da es sich nur um den Ersatz einer Anlage handle, zu der in der Vergangenheit bereits eine Investitionsentscheidung getroffen worden sei. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen müssten jedes Jahr für die Erfolgskontrolle lückenlos nachweisen, dass die Bundesmittel zweckentsprechend eingesetzt

und die vereinbarten Zielstellungen erreicht worden sind. Andernfalls drohten Rückforderungen oder Strafzahlungen.

Aus Sicht des BMVI seien die Kosten der Maßnahmen nur „scheinbar“ gestiegen. Es handle sich vielmehr um „absehbare“ Baupreissteigerungen, ohne dass sich die Vorhaben inhaltlich geändert oder fehlerhafte Kalkulationen vorgelegen hätten. Kostensteigerungen seien nur auf der Grundlage einer „ex-post-Betrachtung“ nach der Methodik des Bundesverkehrswegeplans feststellbar.

Die DB Netz AG als ausführendes Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat mitgeteilt, die Leistungsfähigkeit der Ablaufanlage sei eine wichtige Kennzahl zur Beurteilung eines Rangierbahnhofes. Wesentliche Eingangsgrößen seien dabei Wagenanzahl sowie Länge der zu zerlegenden Züge, aber auch die Anzahl der vorhandenen Abdrückloks. Hierzu habe die DB Netz AG schon im Jahr 2018 ausgeführt, dass die mittlere Wagenlänge um etwa fünf Meter gestiegen sei. Dies wirke sich auf das Transportvolumen aus und sei bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit zu beachten. Insgesamt habe die betriebliche Nutzung der Rangierbahnhöfe einen großen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Ablaufanlage. Die rein zahlenmäßige Verringerung des ursprünglich angestrebten Leistungsziels sei allein für den Umfang der Leistungsfähigkeit nicht ausschlaggebend.

20.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, das gesamte Maßnahmenpaket einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die Stellungnahmen des BMVI und der DB Netz AG konnten seine Argumente nicht entkräften. Das BMVI verweist im Wesentlichen nur auf die seit dem Jahr 2009 geänderten Finanzierungsgrundlagen.

Die in der LuFV verankerte Systematik lässt keine Rückschlüsse auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Maßnahmenpakets zu. Das BMVI hat selbst eingeräumt, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Umsetzung der Maßnahmen auf Basis der LuFV nach eigenen betriebswirtschaftlichen Kriterien entscheiden. Inwieweit diese mit den Zielen des Maßnahmenpakets übereinstimmen, kontrolliert das BMVI nicht. Das BMVI räumt auch ein, dass eine Erfolgskontrolle für die Bedarfsplanmaßnahmen bislang aussteht. Bis heute fehlen konkrete Ziele, an denen das BMVI bei der angekündigten Erfolgskontrolle messen will, inwieweit die Maßnahmen erfolgreich waren.

Die „Laissez-Faire-Haltung“ des BMVI widerspricht dem Haushaltsrecht und lässt außer Acht, dass noch bis zum Jahr 2026 Maßnahmen aus dem Paket umgesetzt werden. Damit gibt das BMVI die Möglichkeit aus der Hand, bei Fehlentwicklungen lenkend eingreifen zu können.

Der Einwand, die höheren Ausgaben seien absehbaren Baupreissteigerungen geschuldet, überzeugt nicht: Denn obwohl Teilmaßnahmen weggefallen sind, sind die Ausgaben für das verringerte Bauvolumen gestiegen. Auch der Vortrag der DB Netz AG zur Leistungsfähigkeit der Rangierbahnhöfe überzeugt nicht: Die Leistungsfähigkeit muss anhand der Indikatoren

gemessen werden, die das BMVI zu Beginn des Maßnahmenpakets definiert hat. Waren die Vorgaben nicht geeignet oder haben sie sich geändert, geht das zulasten des BMVI.

Die Fehlentwicklungen verdeutlichen, dass das BMVI bereits nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2008 den Erfolg der Maßnahmen hätte begleitend untersuchen müssen, um auf notwendige Korrekturen hinzuwirken. Spätestens nach den erneuten Hinweisen hätte sich dies aufgedrängt.

Angesichts der erwarteten Klimaschutzwirkungen von Rangierbahnhöfen ist es auch nicht sachgerecht, dass das BMVI die Klimaschutzeffekte des Maßnahmenpakets bisher nicht mit einer Erfolgskontrolle untersucht hat. Nur in Kenntnis der Klimaschutzwirkungen kann das BMVI aktiv dazu beitragen, dass Deutschland die zugesagten Klimaschutzziele erreicht.

Das BMVI sollte unverzüglich eine dem Haushaltsrecht entsprechende (begleitende) Erfolgskontrolle für das Maßnahmenpaket konzipieren und angehen. Dazu muss es in einem ersten Schritt für alle Ziele des Maßnahmenpakets einschließlich des Klimaschutzziels messbare Indikatoren festlegen und so einer Überprüfung zugänglich machen. Zudem sollte es einem Referat die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket übertragen. Nur auf einer solchen Grundlage kann das BMVI sinnvolle Rückschlüsse für künftige Investitionsentscheidungen in Rangierbahnhöfe und für den Klimaschutz ziehen.

21 Keine Folgen bei unwirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln für das Schienennetz – BMVI geht Rückforderungsansprüchen nicht nach

(Kapitel 1202 Titel 891 11)

Zusammenfassung

Das BMVI unterlässt es seit Jahren, die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel für den Erhalt des Schienennetzes zu kontrollieren und verzichtet damit auf mögliche Rückforderungen. Eine unwirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel bleibt somit ohne Folgen.

Das BMVI gewährt der Deutschen Bahn AG (DB AG) und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen Zuwendungen zum Erhalt der Eisenbahninfrastruktur. In den Jahren 2020 bis 2029 wird der Bund insgesamt bis zu 58,2 Mrd. Euro bereitstellen. Das BMVI vereinbarte mit der DB AG, dass unwirtschaftlich verwendete Bundesmittel nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit zurückgefordert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat acht Baumaßnahmen geprüft und bei allen mangelhafte Planungen und Ausführungen festgestellt. Die Mängel verursachten vermeidbare Mehrausgaben in Millionenhöhe. Diese Mehrausgaben lagen zwischen 5 und 17 % der Gesamtausgaben. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes lieferten konkrete Hinweise auf grob fahrlässiges Handeln der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das zur unwirtschaftlichen Mittelverwendung geführt hat. Gleichwohl verzichtete das BMVI darauf, die Verwendung vertieft zu prüfen und unwirtschaftlich verwendete Bundesmittel zurückzufordern.

Obwohl das BMVI eine stichprobenhafte Prüfung der Mittelverwendung zugesagt hat, finden solche Kontrollen nicht statt. Zudem ist ein Verschulden schwierig nachweisbar. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass eine verschuldensabhängige Rückforderung von unwirtschaftlich verwendeten Bundesmitteln ins Leere läuft.

Das BMVI muss seine Zusagen einhalten: Es sollte die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel für den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur und mögliche Rückforderungen regelmäßig stichprobenhaft prüfen. Zudem sollte es gegenüber der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen darauf hinwirken, eine verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz der Bundesmittel zu vereinbaren. Gelingt dies nicht, sollte es prüfen, ob dies durch eine gesetzliche Regelung umgesetzt werden kann.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Pflicht zur wirtschaftlichen Mittelverwendung

Der Bund finanziert den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur. Zuständig dafür ist das BMVI. Seit dem Jahr 2009 geschieht dies durch pauschale Zuwendungen auf der Basis von sogenannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Die LuFV sind öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge zwischen dem Bund, vertreten durch das BMVI, und der DB AG mit ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages haben den Verträgen zugestimmt. Mit der zweiten LuFV (LuFV II) gewährte der Bund diesen Infrastrukturunternehmen in den Jahren 2015 bis 2019 einen Infrastrukturbeitrag (einschließlich Dividendenzahlungen) von durchschnittlich 3,8 Mrd. Euro pro Jahr. Ab dem Jahr 2020 erhalten sie aus der auf zehn Jahre ausgelegten LuFV III jährlich durchschnittlich bis zu 5,8 Mrd. Euro.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, die Bundeszuwendungen wirtschaftlich und zweckgerichtet zu verwenden. Dies sollen sie anhand von vertraglich festgelegten, sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen nachweisen können (sog. „Output-Kontrolle“). Das BMVI unterstellt, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesmittel wirtschaftlich verwendet haben, wenn die Zielwerte der Qualitätskennzahlen erreicht sind. Es geht auch deshalb von einem wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel aus, weil die Eisenbahninfrastrukturunternehmen ein „ureigenes Interesse“ daran hätten.

Verschuldensabhängige Rückforderung bei unwirtschaftlicher Verwendung

Seit Inkrafttreten der LuFV II kann das BMVI Bundeszuwendungen anteilig von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückfordern, wenn diese beim Erhalt der Eisenbahninfrastruktur die Pflicht zur wirtschaftlichen Verwendung grob fahrlässig oder vorsätzlich verletzen (sog. verschuldensabhängige Rückforderung). Vorher gab es keine Rückforderungsmöglichkeit bei solchen Sachverhalten.

Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt wird. Das bedeutet, schon einfachste oder naheliegende Überlegungen werden nicht angestellt und es wird nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten musste. Vorsatz setzt im Ergebnis Wissen und Wollen hinsichtlich des Erfolges voraus.

Das Zuwendungsrecht des Bundes dagegen sieht eine Rückforderung unwirtschaftlich verwendeter Mittel unabhängig vom Verschulden vor (sog. verschuldensunabhängige Rückforderung). Das gilt auch für Maßnahmen bei der Schieneninfrastruktur, die der Bund außerhalb der LuFV finanziert.

Vor dem Abschluss der LuFV III hatte das BMVI dem Parlament mitgeteilt, verschuldensunabhängige Rückforderungen bei unwirtschaftlicher Verwendung von Bundesmitteln würden der Finanzierungssystematik der LuFV widersprechen. Die mit der „Output-Kontrolle“ maßgeblichen Qualitätsvorgaben und die bei Zielverfehlung festgesetzten Strafzahlungen seien ausreichend. Ungeachtet dessen werde das BMVI die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel stichprobenweise prüfen lassen. Rückforderungen würden sogar außerhalb des Systems der Strafzahlungen der „Output-Kontrolle“ gerichtlich durchgesetzt.

Vom Bundesrechnungshof festgestellte Pflichtverstöße

Der Bundesrechnungshof prüfte bei acht Maßnahmen anhand von Stichproben, wie das ausführende Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die DB Netz AG, die Zuwendungen des Bundes aus den LuFV verwendet hatte. Seine Prüfung umfasste die Erneuerung eines Tunnels in Nordhessen und von sieben Eisenbahnüberführungen (Brücken) in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz:

- Die DB Netz AG erstellte parallel zu dem ursprünglich zweigleisigen Tunnel von 2010 bis 2013 eine neue eingleisige Tunnelröhre. Den alten Tunnel baute sie danach als eingleisige Röhre aus. Damit wollte sie Mängel am alten Tunnel beheben und Sicherheitsstandards einhalten. Insgesamt wendete sie mehr als 50 Mio. Euro aus der LuFV I und LuFV II auf.
- Die Bauarbeiten an den Brücken fanden in den Jahren 2016 bis 2018 statt. Die Bauwerke wurden vollständig oder teilweise erneuert. Hierfür wendete die DB Netz AG insgesamt fast 26 Mio. Euro aus der LuFV II auf.

Der Bundesrechnungshof stellte bei allen Vorhaben unwirtschaftliche Verwendungen der Bundesmittel fest:

- Bei den Tunnelarbeiten hatte die DB Netz AG Regelungen bei der Planung nicht beachtet. Dies führte zu vermeidbaren Nachforderungen der Auftragnehmer. Zudem beauftragte sie unnötige Leistungen und beschaffte nicht ordnungsgemäß. Sie überwachte Mengenüberschreitungen unzureichend und vergütete Leistungen doppelt. Die Stichproben ergaben unwirtschaftliche Ausgaben von fast 2,4 Mio. Euro (etwa 5 % der Gesamtausgaben).
- Bei fünf der sieben Brücken vergab die DB Netz AG Bauaufträge auf der Basis von mangelhaften Entwurfsplanungen. Dies führte zu vermeidbaren Nachträgen. Bei zwei Brücken beachtete sie die abfallrechtlichen Entsorgungspflichten nicht, was später größere finanzielle Folgen nach sich ziehen kann. Die Stichproben ergaben unwirtschaftliche Ausgaben von fast 4,3 Mio. Euro (etwa 17 % der Gesamtausgaben).

Indem die DB Netz AG Regelungen nicht beachtete und Rechnungen nicht ausreichend prüfte, unterließ sie zum Teil einfachste und naheliegende Maßnahmen, die offenkundig erforderlich waren. Die Pflichtverstöße beim Tunnel fanden teilweise unter der Geltung der LuFV I statt, bei der es keine Rückforderungsmöglichkeiten für unwirtschaftlich verwendete

Mittel gab. Die übrigen Pflichtverstöße fielen in den Zeitraum der LuFV II mit verschuldensabhängiger Rückforderungsmöglichkeit.

Das BMVI wusste nichts von den Pflichtverstößen der DB Netz AG bei den acht geprüften Maßnahmen. Die dem Parlament zugesagten stichprobenweisen Prüfungen der wirtschaftlichen Verwendung der LuFV-Mittel fanden bisher nicht statt.

21.2 Würdigung

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Finanzierungssystematik der LuFV nicht in allen Fällen den wirtschaftlichen Umgang mit den Bundeszuwendungen gewährleisten kann, selbst wenn die vereinbarten Qualitätskennzahlen erreicht werden. Auch das vermeintlich ureigene Interesse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an einer wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel verhindert den unwirtschaftlichen Umgang nicht.

Denn bei allen acht untersuchten Baumaßnahmen hat der Bundesrechnungshof Pflichtverstöße der DB Netz AG bei der Planung und Durchführung festgestellt, die vermeidbare Mehrausgaben von 6,7 Mio. Euro verursacht haben. Diese Mittel hat die DB Netz AG nicht wirtschaftlich eingesetzt. Die Verhaltensweisen der Verantwortlichen bei dem ausführenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfüllen die Merkmale grob fahrlässigen Handelns.

Der Bund kann die unwirtschaftlich verwendeten Bundesmittel nur zurückfordern, wenn er der DB Netz AG grob fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln nachweist. Dieser Nachweis ist jedoch schwierig zu führen und mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet. Er ist zudem mit einem deutlichen Aufwand verbunden.

Da das BMVI bisher die Mittelverwendung nicht ausreichend kontrollierte, konnte es Pflichtverstöße und ein Verschulden der DB Netz AG nicht prüfen. Es hat daher auf mögliche Rückforderungen und damit auf Einnahmen für den Bundeshaushalt verzichtet.

Wenn die Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei Verstößen keine Sanktionen befürchten müssen, laufen die Regelungen in der LuFV zur verschuldensabhängigen Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlicher Mittelverwendung ins Leere. Denn bei dieser eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeit und angesichts der fehlenden Stichproben des Bundes ist die Gefahr einer Sanktionierung zu gering. Es fehlt somit ein wirksamer Anreiz, Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Zudem besteht kein Grund, warum bei LuFV-Maßnahmen nicht die allgemeinen Regelungen des Zuwendungsrechts zur verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit gelten sollten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Er hat das BMVI gebeten, in den beanstandeten Fällen Rückforderungsansprüche des Bundes zu prüfen. Zudem hat er das BMVI aufgefordert, seine Ankündigung umzusetzen, zusätzlich zur „Output-Kontrolle“ stichprobenweise den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel zu kontrollieren. Unabhängig davon hat er das BMVI angehalten, die

Rückforderungsmöglichkeit bei der LuFV dem Zuwendungsrecht anzugleichen. Unwirtschaftlich verwendete LuFV-Mittel sollten unabhängig vom Verschulden zurückgefordert werden können. Diese Änderung duldet mit Blick auf den möglichen Umfang der unwirtschaftlich verwendeten LuFV-Mittel auch keinen Aufschub bis zu den Verhandlungen einer nächsten LuFV (IV). Denn sonst könnte sich die unzureichende Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bei der Verwendung von LuFV-Mitteln durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen fortsetzen. Das BMVI sollte deshalb umgehend darauf hinwirken, eine verschuldensunabhängige Regelung von Rückforderungen bei unwirtschaftlicher Mittelverwendung zu vereinbaren.

21.3 Stellungnahme

Das BMVI hat in allen vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen schuldhafte Versäumnisse der DB Netz AG bestritten. Es habe sich die Verwendung der Bundesmittel entsprechend den vertraglichen Regelungen angesehen und bewertet. Im Ergebnis habe es weder Hinweise auf grobe Fahrlässigkeit noch auf Vorsatz feststellen können und somit in keinem Fall Hinweise für eine Rückforderung gesehen.

Zu der vom Bundesrechnungshof für notwendig erachteten Neuregelung einer verschuldensunabhängigen Rückforderung bei unwirtschaftlichem Einsatz der Bundesmittel hat das BMVI sich nicht geäußert.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht unverändert einen dringenden Handlungsbedarf, um die finanziellen Interessen des Bundes zu wahren.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes enthalten konkrete Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung durch grob fahrlässiges Handeln des verantwortlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmens. Es wäre Aufgabe des BMVI gewesen, diese Sachverhalte vertieft zu prüfen und zu bewerten sowie mögliche Rückforderungsansprüche zu prüfen. Dazu hätte auch gehört, Unterlagen anzufordern und eigene Erhebungen durchzuführen. Dies aber hat das BMVI unterlassen und damit auf mögliche Einnahmen für den Bund verzichtet.

Das BMVI ist nach § 34 BHO gehalten, allen möglichen Rückforderungsansprüchen des Bundes nachzugehen. Indem es eine vertiefte Prüfung der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle verweigert und jeden Hinweis auf Verschulden formelhaft in Abrede gestellt hat, verletzt es selbst den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Das Verhalten des BMVI widerspricht seinen Zusagen gegenüber dem Parlament, neben der „Output-Kontrolle“ auch die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel stichprobenweise zu prüfen. Der Umstand, dass das BMVI die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle

nicht zum Anlass für eine vertiefte Prüfung genommen hat, lässt Zweifel an einem ernsthaften Aufklärungswillen des BMVI aufkommen. Das BMVI steht in der Pflicht, seine Zusagen gegenüber dem Parlament einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMVI seine Zusage einer stichprobenweisen Prüfung mit Leben füllt. Hierzu muss das BMVI künftig anhand von Stichproben die wirtschaftliche Verwendung der LuFV-Mittel für den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur sowie mögliche Rückforderungsansprüche bei schuldhaften Pflichtverstößen prüfen. Dazu sollte es eine Stichprobenquote festlegen.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und das Verhalten des BMVI haben eindrücklich gezeigt, dass die in der LuFV abweichend vom allgemeinen Zuwendungsrecht festgeschriebene verschuldensabhängige Rückforderung von unwirtschaftlich verwendeten Bundesmitteln im Verwaltungsvollzug ins Leere läuft. Um die finanziellen Interessen des Bundes zu wahren, sollte das BMVI daher gegenüber der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen darauf hinwirken, eine verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz der aus der LuFV III gezahlten Bundesmittel zu vereinbaren. Gelingt dies nicht, sollte es prüfen, ob eine solche Änderung im Wege einer gesetzlichen Regelung umgesetzt werden kann.

22 BMVI verwendet 124 Mio. Euro zweckfremd für Straßen und Flughäfen statt Schiene: Klimaschutz bleibt auf der Strecke

(Kapitel 1202/1210 Titel 892 42)

Zusammenfassung

Das BMVI veranschlagte Mittel für das Förderprogramm Gleisanschlüsse über Jahre hinweg weit über den Bedarf hinaus. 124 Mio. Euro – fast die Hälfte der Mittel – verwendete es zweckfremd, um Bundesfernstraßen und Flughafenbeteiligungen zu finanzieren. Dies wirkt auch den Klimaschutzzielen des Bundes entgegen.

Mit der Gleisanschlussförderung will der Bund den Schienengüterverkehr gegenüber dem Straßengüterverkehr stärken und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Das BMVI gab einen erheblichen Teil der vom Deutschen Bundestag hierfür bewilligten Mittel jedoch nicht für die Schiene sondern für Straßen und Flughäfen aus. Das war zwar haushaltsrechtlich zulässig, in der Sache aber kontraproduktiv. Denn die Wirkungen der zweckfremd verausgabten Mittel standen den ursprünglich vom Bund mit der Gleisanschlussförderung beabsichtigten verkehrs- und klimaschutzpolitischen Zielen letztlich entgegen.

Das BMVI muss den Mittelbedarf für die Gleisanschlussförderung vor der Veranschlagung kritisch prüfen und gegebenenfalls anpassen. Zudem erwartet der Bundesrechnungshof vom BMVI, dass es den verkehrsträgerübergreifenden Einsatz nicht verausgabter Mittel für schienenfremde Zwecke mit Blick auf die verkehrs- und klimaschutzpolitischen Ziele des Bundes auf den Prüfstand stellt.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Ziele der Gleisanschlussförderung

Private Gleisanschlüsse verbinden Industrie- und Gewerbegebiete mit dem öffentlichen Schienennetz. So können Güter auf der Schiene – anstatt mit dem Lkw auf der Straße – zu den Kundinnen und Kunden transportiert werden.

Der Bund fördert seit dem Jahr 2004 den Neu- und Ausbau sowie die Reaktivierung von privaten Gleisanschlüssen auf der Grundlage von Förderrichtlinien. Ziel ist es, Anteile des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlagern und den Schienengüterverkehr zu stärken. Ab dem Jahr 2014 war die Gleisanschlussförderung Teil des „Aktionsprogramms Klimaschutz 2020“ der Bundesregierung. Ziel des Programms war es, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren.

Veranschlagung der Mittel für die Gleisanschlüsse

Im Bundeshaushalt dürfen nur Ausgaben veranschlagt werden,

- die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes dem Grunde und der Höhe nach notwendig sind (Notwendigkeitsgrundsatz) und
- die im Planungsjahr fällig und somit kassenwirksam werden (Fälligkeitsprinzip).

Für die Jahre 2007 bis 2011 veranschlagte das BMVI für die Gleisanschlussförderung jährlich Ausgaben von 32 Mio. Euro. Im Jahr 2012 senkte das BMVI den jährlichen Haushaltsansatz auf 14 Mio. Euro ab. Grund dafür war die geringere Nachfrage nach dieser Förderung. Das BMVI behielt den Haushaltsansatz bis zum Jahr 2020 unverändert bei 14 Mio. Euro.

Das BMVI veranschlagte für die Gleisanschlussförderung in den Jahren 2007 bis 2020 Ausgaben von insgesamt 286 Mio. Euro. Davon verwendete es insgesamt 110 Mio. Euro für die Gleisanschlussförderung (vgl. Abbildung 22.1). Dies entsprach 38 % der veranschlagten Haushaltsmittel.

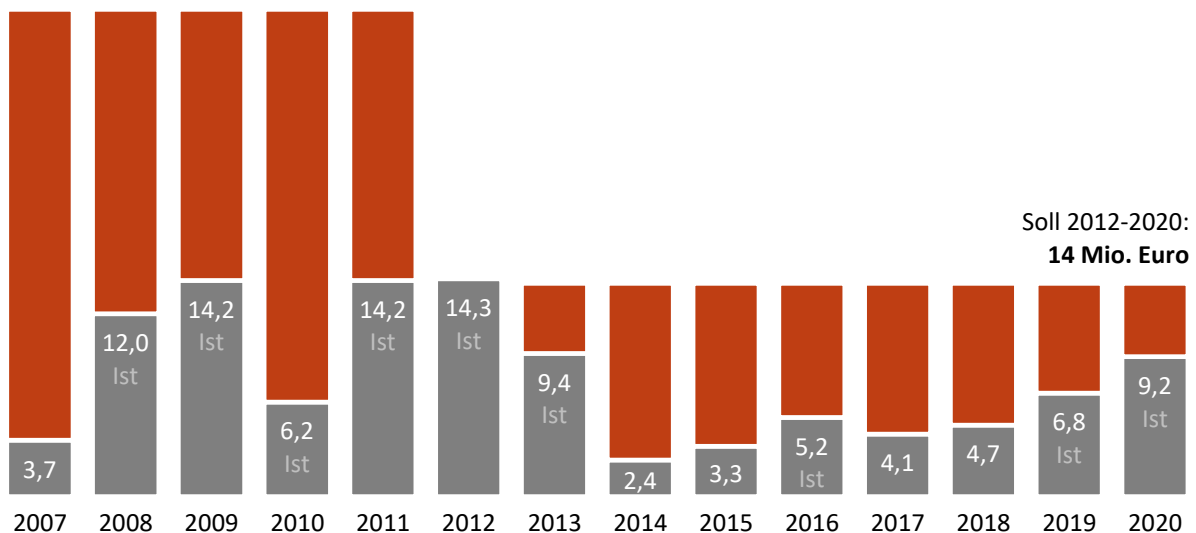
Abbildung 22.1

Mittel für Gleisanschlussförderung nur wenig nachgefragt

Die für die Gleisanschlussförderung in den Jahren 2007 bis 2020 verausgabten Mittel (Ist) blieben – mit Ausnahme des Jahres 2012 – hinter den dafür veranschlagten Mittelsätzen (Soll) zurück.

Soll 2007-2011:

32 Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2020.

Mittel der Gleisanschlussförderung für andere Zwecke verwendet

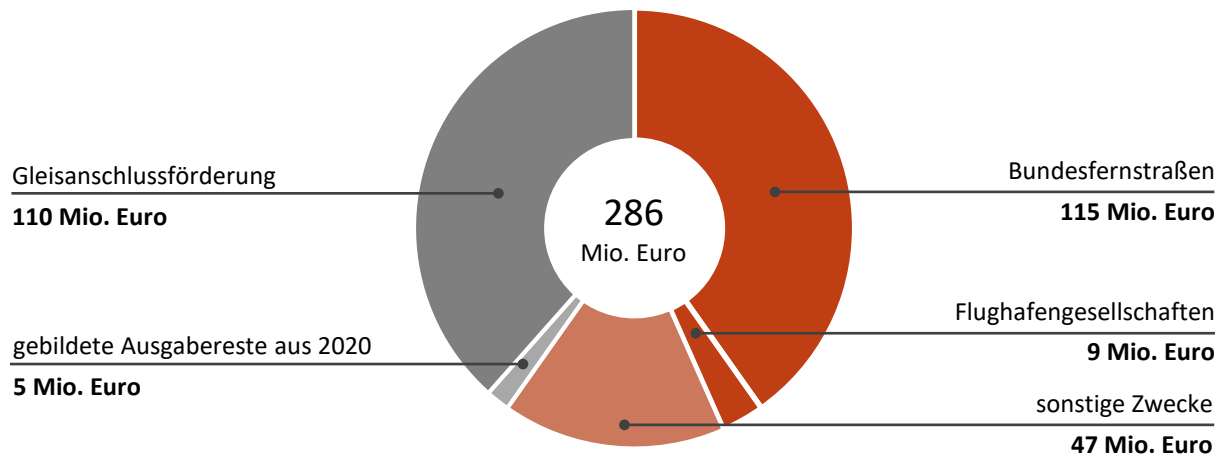
Das BMVI verwendete in den Jahren 2007 bis 2020 insgesamt 171 Mio. Euro der für die Gleisanschlussförderung vorgesehenen Mittel für andere Zwecke. Dies entsprach 60 % der veranschlagten Mittel.

Von den für Gleisanschlüsse vorgesehenen Mitteln gab das BMVI u. a. 115 Mio. Euro für Bundesfernstraßen und 9 Mio. Euro für die Beteiligung an Flughafengesellschaften aus (vgl. Abbildung 22.2). Hierzu nutzte es die verfügbaren haushaltsrechtlichen Möglichkeiten.

Abbildung 22.2

Überwiegender Teil der Mittel anders als geplant verausgabt

Dem BMVI standen in den Jahren 2007 bis 2020 insgesamt Mittel von 286 Mio. Euro für die Gleisanschlussförderung zur Verfügung. Den überwiegenden Teil der Mittel verausgabte es für andere Zwecke.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2020.

22.2 Würdigung

Mittel für die Gleisanschlussförderung jahrelang zu hoch veranschlagt

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI die Mittel für die Gleisanschlussförderung in den Jahren 2007 bis 2020 – mit Ausnahme des Jahres 2012 – regelmäßig überveranschlagt hat. Damit hat das BMVI wesentliche Grundsätze des Haushaltsrechts (Notwendigkeitsgrundsatz und Fälligkeitsprinzip) nicht beachtet.

Er hat das BMVI aufgefordert, den Bedarf für die Gleisanschlussförderung vor der Veranschlagung kritisch zu prüfen. Das BMVI darf im Haushaltsaufstellungsverfahren nur Mittel anmelden, für die mit kassenwirksamen Ausgaben gerechnet werden kann.

Mittel zweckfremd für Straßen und Flughäfen verwendet

Der Bundesrechnungshof hat es für kontraproduktiv gehalten, dass das BMVI 124 Mio. Euro und damit einen erheblichen Teil der vom Deutschen Bundestag für die

Gleisanschlussförderung bewilligten Haushaltsmittel für Straßen und Flughäfen verausgabt hat. Haushaltsrechtlich war das zwar zulässig, jedoch keineswegs sachgerecht hinsichtlich der verkehrs- und Klimaschutzpolitischen Ziele des Bundes.

Denn das BMVI hat die mit der Gleisanschlussförderung beabsichtigte Stärkung des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr letztlich ins Gegenteil verkehrt. Zudem hat das BMVI die zweckfremd verwendeten Mittel dem „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ der Bundesregierung entzogen. Ob die zweckfremd verwendeten Mittel überhaupt signifikante CO₂-Minderungen bewirkten und einen Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes leisteten, bleibt fraglich. Die Vorgehensweise des BMVI hat darüber hinaus auch die Haushaltstransparenz beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, Einsparungen bei der Gleisanschlussförderung künftig grundsätzlich zugunsten des Verkehrsträgers Schiene zu verwenden. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, den seit Jahren praktizierten verkehrsträgerübergreifenden Einsatz nicht verausgabter Mittel zu überprüfen. Deren Verwendung für schienenfremde Zwecke wirkt den aktuellen Klimaschutzpolitischen Zielen des Bundes entgegen. Das BMVI sollte solche Fehlentwicklungen unterbinden.

22.3 Stellungnahme

Das BMVI hat hinsichtlich der Veranschlagung darauf verwiesen, den Mittelansatz im Jahr 2012 angepasst zu haben. Zudem sei es bemüht, die Mittel für die Gleisanschlussförderung sach- und zeitgerecht auszureichen. Es könne jedoch den Mittelabfluss nur beschränkt steuern. Das BMVI könne nicht auf die Zuwendungsempfänger einwirken, da diese allein die geförderten Gleisanschlüsse planten und ausführten. Das BMVI habe durch bessere Information und Beratung potenzieller Zuwendungsempfänger die Mittelabflüsse in den Jahren 2017 bis 2020 steigern können. Für das Jahr 2021 habe das BMVI seine Bedarfseinschätzung auf Grundlage einer Evaluierung bereits verbessert. Unter Berücksichtigung erweiterter Fördertatbestände gehe das BMVI in den nächsten Jahren von einem höheren Bedarf aus. Es erwarte einen jährlichen Bedarf für die Jahre 2021 bis 2023 von 34 Mio. Euro und für die Jahre 2024 und 2025 von 49 Mio. Euro.

Zur Verwendung von Mitteln der Gleisanschlussförderung für schienenfremde Zwecke hat das BMVI mitgeteilt, sein Vorgehen sei haushaltsrechtlich grundsätzlich zulässig.

22.4 Abschließende Würdigung

Die Bemühungen des BMVI für eine bessere Bedarfseinschätzung reichen nicht. Es sollte den Mittelbedarf für die Gleisanschlussförderung kontinuierlich zu den jährlichen Haushaltsanmeldungen kritisch prüfen und gegebenenfalls anpassen. Dies gilt erst recht für den geplanten Mittelaufwuchs bis zum Jahr 2025 aufgrund erweiterter Fördertatbestände. Das BMVI ist gehalten, die Mittel für die Gleisanschlussförderung grundsätzlich zurückhaltend zu

veranschlagen. Ein unvorhergesehener Mehrbedarf ließe sich durch Einsparungen bei anderen Haushaltstiteln finanzieren, sofern entsprechende Ermächtigungen im Bundeshaushalt eingerichtet werden. Damit könnte den bisherigen Fehlentwicklungen wirkungsvoll begegnet werden.

Zur Kritik, dass die für schienenfremde Zwecke verwendeten Mittel der Gleisanschlussförderung nicht dem Klimaschutz dienen, hat sich das BMVI nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Kritik und seine Empfehlungen: Das Vorgehen des BMVI ist haushaltsrechtlich zwar zulässig. Der aus Klimaschutzgründen angestrebten Stärkung des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr entzieht es jedoch im Haushaltsvollzug erhebliche Bundesmittel. Damit unterläuft es die vom Haushaltsgesetzgeber verfolgten Ziele. Deshalb muss es den seit Jahren praktizierten verkehrsträgerübergreifenden Einsatz nicht verausgabter Mittel zur Förderung des Schienenverkehrs für schienenfremde Zwecke auf den Prüfstand stellen.

23 Akustische Wirkung neu errichteter Lärmschutzwände ungeprüft – BMVI bleibt untätig (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI weigert sich, die akustische Wirkung von Lärmschutzwänden an Bundesfernstraßen nach der Errichtung vor Ort zu überprüfen. Es ist nicht sichergestellt, dass die Lärmschutzwände die vertraglich vereinbarten akustischen Eigenschaften haben und damit der vorgesehene Lärmschutz erreicht wird.

Der Bund investierte in den letzten 15 Jahren über 2,2 Mrd. Euro in den Lärmschutz an Bundesfernstraßen. Im Wesentlichen baute er damit Lärmschutzwände. Der Bundesrechnungshof hat bei neuen und bestehenden Lärmschutzwänden Mängel festgestellt, die von den Straßenbauverwaltungen ignoriert wurden. Solche erkennbaren, aber auch verborgene Mängel können die akustische Wirkung der Lärmschutzwände schwächen. Eine Prüfung der errichteten Lärmschutzwände hinsichtlich ihrer akustischen Wirkung findet bisher nicht statt.

Das BMVI muss daher sicherstellen, dass die akustische Wirkung von Lärmschutzwänden stichprobenweise durch Vor-Ort-Messungen überprüft wird.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Für den Lärmschutz an Bundesfernstraßen verausgabte der Bund in den Jahren 2005 bis 2019 über 2,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 waren es fast 190 Mio. Euro. Erreicht wird der Lärmschutz im Wesentlichen durch den Bau von Lärmschutzwänden. Bis zum Jahr 2019 errichtete der Bund davon über 2 500 km.

Lärmschutzwände dienen als aktiver Schallschutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor verkehrsbedingtem Straßenlärm und sollen die Ausbreitung des Schalls verhindern. Damit sollen sie sicherstellen, dass Lärmgrenzwerte in den betroffenen Gebieten eingehalten werden.

Lärmschutzwände bestehen aus mehreren Bauteilen, nämlich Fundamenten, Betonsockeln, Wandelementen und Abdichtungen sowie den Stützen. Letztere haben eine statische Funktion und verbinden die Wandelemente miteinander. Lärmschutzwände bestehen aus unterschiedlichen Materialien (vgl. Abbildung 23.1). Sie haben oft eine Länge von mehreren Kilometern und mitunter eine Höhe von über 10 m.

Abbildung 23.1

Konstruktion einer Lärmschutzwand

Lärmschutzwände bestehen aus mehreren Bauteilen und sind mitunter aus unterschiedlichen Materialien zusammengesetzt.



Foto: Bundesrechnungshof.

Bauliche und akustische Anforderungen an Lärmschutzwände

Lärmschutzwände müssen nach den Richtlinien für die Ausführung von Lärmschutzwänden (Richtlinien) sowohl bauliche als auch akustische Anforderungen erfüllen.

Zu den baulichen Anforderungen gehört z. B. die Standsicherheit. Zudem müssen die Verbindungen der Bauteile grundsätzlich mit Abdichtungen zu allen Seiten schalldicht ausgeführt sein. Die Bauteile müssen dauerhaft formstabil und witterungsbeständig sein. Die Lärmschutzwände dürfen keine durchgehenden Risse, Löcher oder offenen Fugen aufweisen. Bauliche Mängel verringern oftmals die akustische Wirkung.

Akustisch müssen Lärmschutzwände eine Schalldämmung von derzeit über 24 dB(A) und eine bestimmte Schallabsorption bewirken. Muster der Wandelemente lassen die Hersteller unter Laborbedingungen auf ihre akustischen Eigenschaften prüfen und als Produkt zertifizieren.

Abnahme der Lärmschutzwände beschränkt sich auf die Prüfung der baulichen Anforderungen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) beauftragen für den Bund den Bau der Lärmschutzwände an den Bundesfernstraßen. Mit dem Bauvertrag verpflichtet sich der Auftragnehmer, die Lärmschutzwand mit den vereinbarten Eigenschaften zu errichten. Die Lärmschutzwand muss nicht nur bauliche Anforderungen erfüllen, sondern auch die geforderte akustische Wirkung erzielen.

Die baulichen Anforderungen prüfen die Straßenbauverwaltungen regelmäßig nach Errichten von Lärmschutzwänden durch deren Abnahme. Im Abnahmeprotokoll bestätigen sie die ordnungsgemäße bauliche Errichtung bzw. fordern die Beseitigung festgestellter Mängel.

Die Abnahme bezieht sich aber nicht auf die akustische Wirkung. Bei den Wandelementen wird – anders als im Beton- oder Stahlbau – beim Einbau vor Ort nicht stichprobenartig überprüft, ob ihre Eigenschaften der Zertifizierung entsprechen. Eine akustische Prüfung der errichteten Lärmschutzwände findet zu keiner Zeit statt. Akustisch fehlerhafte Bauteile können die Straßenbauverwaltungen ohne Messung nicht erkennen.

Somit stellen die Straßenbauverwaltungen zwar sicher, dass die jeweilige Lärmschutzwand standsicher ist, nicht aber, dass sie auch ihren Zweck erfüllt.

Schadhafte Lärmschutzwände

Der Bundesrechnungshof stellte bei neu errichteten Lärmschutzwänden teilweise fest, dass diese schadhaft waren. So waren beispielsweise die Abdichtungen zwischen Wandelementen und Stützen fehlerhaft ausgeführt. Teils waren Elemente verschoben, Setzungen mit Rissen oder offene Fugen vorhanden. Vereinzelt war es unmittelbar hinter diesen Lärmschutzwänden im Stützenbereich wahrnehmbar lauter. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Straßenbauverwaltungen diese Mängel bei der Abnahme der fertiggestellten Lärmschutzwände nicht im Abnahmeprotokoll vermerkt hatten. Wie sich diese baulichen Mängel auf die akustische Wirkung der Lärmschutzwände ausgewirkt haben, war nicht feststellbar.

Prüfung von Lärmschutzwänden durch Messungen vor Ort erforderlich

Um festzustellen, ob Lärmschutzwände die vereinbarte akustische Wirkung erbringen, müssten die Straßenbauverwaltungen bei der baulichen Abnahme auch die akustischen Anforderungen prüfen und bestätigen. Es gibt Verfahren, um die akustischen Eigenschaften sowohl einzelner Wandelemente als auch der gesamten Lärmschutzwand vor Ort zu messen.

Solche Vor-Ort-Messungen wendet Österreich für seine Autobahnen und Schnellstraßen bereits an. Dort hatten Messungen von Lärmschutzwänden vor Ort gezeigt, dass die Material- oder Einbauqualität die Vorgaben der Zertifizierung teilweise deutlich verfehlte. Die Kosten

für die Vor-Ort-Messungen liegen dort im unteren einstelligen Prozentbereich der Baukosten für die Lärmschutzwand. Seit Einführung der Vor-Ort-Messungen haben sich Einbauqualität und Beschaffenheit von Lärmschutzwänden erheblich verbessert.

23.2 Würdigung

Die vom Bundesrechnungshof vorgefundenen mangelhaften Lärmschutzwände entsprachen nicht den vertraglichen Anforderungen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Mängel auch negativ auf die akustischen Eigenschaften und damit auf den Schallschutz auswirken. Umso wichtiger ist es, dass die Straßenbauverwaltungen auch die bauliche Abnahme mit Sorgfalt durchführen und dabei die baulichen Mängel erfassen und beseitigen lassen.

Aufgrund der vorliegenden Erfahrungen aus der Praxis kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass auch einzelne der eingebauten Wandelemente fehlerhaft sind und nicht die zertifizierten akustischen Eigenschaften erreichen. Die für den vertragsgemäßen Bau verantwortlichen Straßenbauverwaltungen müssen daher die akustischen Eigenschaften der Lärmschutzwände nach Fertigstellung vor Ort überprüfen. Messungen sollten bei Bedarf zusätzlich vor Gewährleistungsende durchgeführt werden, um Gewährleistungsansprüche wirksam geltend machen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, Vor-Ort-Messungen zur Prüfung der akustischen Wirkungen von Lärmschutzwänden im Bundesfernstraßenbau einzuführen.

23.3 Stellungnahme

Das BMVI hat erwidert, der Aufwand und die Kosten für das Überprüfen der akustischen Wirkung jeder neu gebauten Lärmschutzwand seien unverhältnismäßig. Die Vor-Ort-Messungen würden zudem nicht die technische Abnahme von Lärmschutzwänden ersetzen. Mängel, die auf nicht sachgerechte Herstellung und fehlerhaften Einbau zurückzuführen seien, würden auch schon heute bei der Abnahme nach Errichten von Lärmschutzwänden festgestellt. Es gehe davon aus, dass Lärmschutzwände den technischen Standards genügen.

Die vorhandenen Anstrengungen zur Überprüfung der Wirksamkeit von Lärmschutzwänden sind aus Sicht des BMVI ausreichend. Zur Begründung hat es auch auf ein Forschungsvorhaben zu akustischen Auswirkungen von optisch erfassten Beschädigungen an Lärmschutzwänden verwiesen. Danach könne die Auswirkung diverser Schäden auf die akustische Wirksamkeit auch ohne Vor-Ort-Messungen bewertet werden. Außerdem habe sich gezeigt, dass übliche Schäden einen weniger großen Einfluss hätten als bislang angenommen.

Das BMVI hat betont, ihm seien wirksame Lärmschutzwände wichtig. Würden Unregelmäßigkeiten bei der Zertifizierung der Produkte oder der Einbau fehlerhafter Produkte im großen Umfang festgestellt, seien sofort Gegenmaßnahmen einzuleiten. Umfangreiche und

kostenintensive Vor-Ort-Messungen bei jeder neuen Lärmschutzwand erachte es aber als nicht zielführend.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMVI überzeugt nicht. Selbst wenn bei der Abnahme keine baulichen Mängel vorhanden sind oder solche beseitigt werden, ist damit die akustische Wirkung der Lärmschutzwände nicht sichergestellt. Nicht sichtbare Mängel beim Einbau (z. B. bei der Abdichtung) sowie Materialfehler der Wandelemente können zu akustischen Mängeln führen. Die akustische Wirkung von Lärmschutzwänden kann aber nur durch stichprobenartige Vor-Ort-Messungen ermittelt werden. Diese Messungen dienen auch dazu, Unregelmäßigkeiten bei Zertifizierung oder Produktion überhaupt zu erkennen. Ohne Kenntnis der Mängel kann das BMVI keine sofortigen Gegenmaßnahmen einleiten. Die Forschungsergebnisse können lediglich die Einschätzung eines erkennbaren Schadens auf die akustische Wirkung verbessern. Optisch nicht erkennbare Fehler bleiben ohne Messungen vor Ort weiterhin verborgen. Dass Vor-Ort-Messungen dazu beitragen können, die Qualität der Lärmschutzwände zu verbessern, zeigen die Erfahrungen in Österreich.

Entgegen der Annahme des BMVI sollen die Vor-Ort-Messungen die baulichen Abnahmen nicht ersetzen. Der Bundesrechnungshof fordert vielmehr, bei der Abnahme auch die akustischen Eigenschaften der Lärmschutzwände vor Ort zu prüfen. Diese Prüfung soll feststellen, ob die nach den Richtlinien geforderten und vertraglich vereinbarten akustischen Eigenschaften erfüllt sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Bund die vertraglich zugesicherte und bezahlte Leistung erhält und der Lärmschutz in den betroffenen Gebieten erfüllt wird.

Der Einwand des BMVI zum Kosten-Nutzen-Aufwand überzeugt nicht. Der Bund wendet erhebliche Haushaltsmittel für Lärmschutzmaßnahmen auf. Es ist daher nicht unverhältnismäßig, die akustische Wirkung und damit den Erfolg dieser Maßnahmen mit einem Aufwand im unteren einstelligen Prozentbereich durch Vor-Ort-Messungen zu prüfen. Da sich die Vor-Ort-Messungen in der Praxis bereits bewährt haben, sieht der Bundesrechnungshof sie auch als zielführend an.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin die Kontrolle der vertraglich vereinbarten akustischen Eigenschaften von Lärmschutzwänden für dringend geboten. Wie im Beton- oder Stahlbau muss sich die Straßenbauverwaltung beim Einbau vor Ort stichprobenartig von den geforderten Eigenschaften überzeugen. Er fordert das BMVI auf, sicherzustellen, dass die Straßenbauverwaltungen die akustische Wirkung von Lärmschutzwänden an Bundesfernstraßen durch geeignete Vor-Ort-Messungen mit der Abnahme sowie vor Gewährleistungsende stichprobenartig überprüfen.

24 Bundeswehr muss die Verwertung von außer Dienst gestellten Schiffen und Booten beschleunigen

(Kapitel 1406/1407)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr muss außer Dienst gestellte Schiffe und Boote schneller verwerten, um Kosten einzusparen und Umweltrisiken vorzubeugen.

Die Aussonderung und Verwertung von Schiffen und Booten der Bundeswehr zieht sich zum Teil über mehr als zehn Jahre hin. Dies muss beschleunigt werden, insbesondere um die Kosten für die Aufbewahrung der außer Dienst gestellten Einheiten zu reduzieren, um Erlöschancen zu verbessern, Liegeplätze freizuräumen und um Umweltrisiken durch enthaltene Gefahrstoffe vorzubeugen. Mitte 2021 warteten 24 ausgesonderte Schiffe und Boote an ihren Liegeplätzen auf ihre Verwertung. Damit ist diese „Schattenflotte“ bereits etwa halb so groß wie die aktive Flotte.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Aussonderung und Verwertung von Schiffen und Booten

Das Verfahren der Aussonderung und Verwertung ist in einer Zentralen Dienstvorschrift der Bundeswehr geregelt. Nachdem ein Schiff oder Boot (im Folgenden vereinfachend: Schiff) aus der Fahrbereitschaft entnommen und außer Dienst gestellt ist, wird die mit dem Schiff verknüpfte Dienststelle aufgelöst. Dann beginnt der Prozess der Aussonderung. Darunter ist das belegmäßige Herauslösen von Material der Bundeswehr aus der bisherigen Zweckbestimmung zu verstehen. Im anschließenden Verwertungsprozess wird zunächst versucht, werthaltige Ersatzteile für die aktive Flotte zu gewinnen. Zudem werden verwertungsvorbereitende Maßnahmen (z. B. Demilitarisierung, Entfernung von Hoheitszeichen, Gefahrstoffentnahme) durchgeführt. Sofern keine anderweitige Verwendung innerhalb der Bundeswehr vorgesehen ist, bestehen für ausgesonderte Schiffe insbesondere folgende Möglichkeiten der Verwertung:

- Verkauf oder unentgeltliche Abgabe an andere Staaten,
- Verkauf/Entsorgung/Verschrottung über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG GmbH.

An der Aussonderung und Verwertung von Schiffen sind mehrere Stellen im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) und in dem ihm nachgeordneten Marinearsenal sowie weitere Einrichtungen der Bundeswehr beteiligt. Die Fachaufsicht liegt bei zwei Referaten des BMVg.

Schiffe, die nach ihrer Außerdienststellung schnell und möglichst funktionsfähig angeboten werden können (sog. „Warm-Verkäufe“), haben bessere Verkaufschancen. Während in den Jahren 2000 bis 2012 noch über 100 Mio. Euro eingenommen wurden, verkauft die Bundeswehr seit einigen Jahren kaum noch Schiffe an andere Staaten. Derartige Verkäufe unterliegen nach Angaben des BMVg seit einigen Jahren schärferen Restriktionen, insbesondere wird der Verkauf nicht aktiv beworben. Die anfragenden Staaten favorisieren einsatzbereite Schiffe. Die Entnahme von Ersatzteilen durch die Bundeswehr steht dem prinzipiell entgegen. Zusätzlich erbetene logistische oder Ausbildungsunterstützung kann die Bundeswehr kaum mehr leisten.

Der Bundesrechnungshof hat nach mehreren früheren Prüfungen die Aussonderung und Verwertung von Schiffen der Marine in den Jahren 2020 und 2021 erneut geprüft. Im Oktober 2020 befanden sich insgesamt 26 außer Dienst gestellte Schiffe aus sieben unterschiedlichen Schiffsklassen in den beiden Häfen des Marinearsenals in Wilhelmshaven und Kiel-Ellerbek. Von diesen 26 Schiffen waren drei bereits an die VEBEG übertragen bzw. verkauft, ein Schiff sollte als Erprobungsträger für wehrtechnische Untersuchungen bei der Bundeswehr verbleiben. Der ursprüngliche Beschaffungswert der übrigen 22 Schiffe lag bei insgesamt mehr als 1,6 Mrd. Euro.

Dauer der Aussonderungs- und Verwertungsprozesse

Einzelne Schiffe befinden sich bereits seit mehr als zehn Jahren in den Prozessen der Aussonderung und Verwertung; ein Abschluss ist teilweise noch nicht absehbar. Bislang dauerten die Aussonderung und Verwertung der U-Boote der Klasse 206A am längsten. Auch bei einzelnen Minenjagdbooten der Klasse 333 dauerten sie schon fast zehn Jahre. Eine Analyse zur Dauer der verschiedenen Teilprozesse ergab ein uneinheitliches Bild. Die Dauer ist je nach Schiff auf unterschiedliche „Hauptverursacher“ zurückzuführen.

Aufgrund eines Abbaus von etwa 800 und damit nahezu der Hälfte seiner Stellen sah sich das Marinearsenal ab dem Jahr 2017 nicht mehr in der Lage, die Aussonderung und Verwertung umfassend zu betreuen. Dies wurde dann nur noch unregelmäßig mit freien Kapazitäten vorangetrieben. Das BAAINBw entschied daher schließlich, Teilaufgaben für zwei außer Dienst gestellte Fregatten an ein Privatunternehmen zu vergeben. Der Vertragsschluss hierfür zog sich fast fünf Jahre bis Februar 2021 hin. Im November 2020 waren im Marinearsenal insgesamt 14 Dienstposten für die Aussonderung und Verwertung eingerichtet, 3 davon

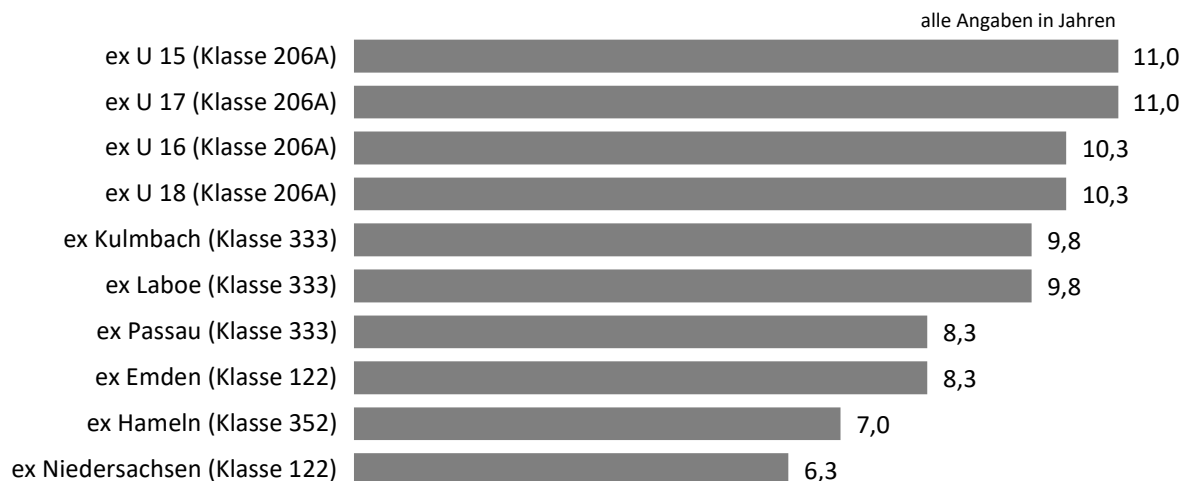
anteilig; 2 Dienstposten waren nicht besetzt. Hinzu kommt das Personal aus den weiteren beteiligten Stellen.

Abbildung 24.1 zeigt zum Stichtag 30. Juni 2021 die bisherige Dauer der Aussonderung und Verwertung für die außer Dienst gestellten Schiffe, deren Verwertung noch nicht abgeschlossen war.

Abbildung 24.1

Aussonderung und Verwertung von Schiffen und Booten der Bundeswehr ziehen sich lange hin

Zum Stichtag 30. Juni 2021 dauerten Aussonderung und Verwertung bei einzelnen Schiffen bereits mehr als zehn Jahre (gerechnet ab der Entnahme aus der Fahrbereitschaft).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BAAINBw S3.4, Quartalsbericht II 2021 zur Aussonderung und Verwertung.

Erläuterung zu den Schiffs- und Bootsklassen: Klasse 122: Fregatten; Klasse 206A: U-Boote; Klasse 333: Minenjagdboote; Klasse 352: Hohlstaplenboote (zum Minenräumen).

Ausgaben für Aussonderung und Verwertung

Bei den ausgesonderten aber noch nicht verwerteten Schiffen fallen für zahlreiche Arbeiten Ausgaben an, z. B. für den Ausbau des Materials, für Beheizung und sonstige Stromversorgung am Liegeplatz, für Wasserversorgung, für das Verholen bzw. Verschleppen, für das Entsorgen von Bilgenwasser, für Reinigung, für Bewachung und für die Vorbereitung der Abgabe an die VEBEG. Die Bundeswehr erfasste die Ausgaben nicht systematisch. Sie konnte daher die Gesamtausgaben für Aussonderung und Verwertung der außer Dienst gestellten Schiffe nicht umfassend beziffern. Für einzelne Maßnahmen sind Ausgaben bekannt. So betragen

die Ausgaben für die drei Teilaufgaben, die einem Privatunternehmen übertragen wurden, 275 000 Euro pro Fregatte. Im Bundeshaushaltsplan sind die Ausgaben für Verwertung und Entsorgung von Material der Bundeswehr unter einer gemeinsamen Haushaltstelle zusammengefasst. Die Ausgaben für das mit der Aussonderung und Verwertung befasste Personal sowie die Ausgaben für die Ersatzteilgewinnung sind darin nicht enthalten. Letztere gehen zulasten des Materialerhaltungstitels für Schiffe und Boote.

Bedarf an Liegeplätzen

Mitte 2021 warteten 24 außer Dienst gestellte Schiffe an ihren Liegeplätzen auf weitere Schritte zu ihrer Verwertung. Alle für ausgesonderte Einheiten vorgesehenen Liegeplätze des Marinearsenals waren belegt. Darüber hinaus wurde für ausgesonderte Einheiten bereits auf Liegeplätze zurückgegriffen, die eigentlich für aktive Schiffe der Deutschen Marine mit Instandsetzungsbedarf vorgesehen waren. Zudem werden am Standort Kiel voraussichtlich auch Liegeplätze für außer Dienst zu stellende Schiffe (u. a. Erprobungsboote) der Rüstungsflotte, die nicht zur Marine gehört, benötigt. Wegen fehlender Liegeplätze im Marinearsenal musste im Jahr 2020 für ein Wohnboot, das zur Verwertung freigegeben war, ein Liegeplatz angemietet werden. Die Liegeplatzkosten dafür betragen auf ein Jahr umgerechnet etwa 50 000 Euro.

Entnahme von Gefahrstoffen/Umweltschutz

Auf ausgesonderten Schiffen befinden sich häufig umwelt- und gesundheitsgefährdende Stoffe, die vor einer Verwertung entsorgt werden müssen. So bargen vier U-Boote, die seit zehn Jahren außer Dienst gestellt waren, bis Ende 2020 noch eine gefährliche Substanz, die für das U-Boot-Rettungssystem benötigt worden war. Ein anderer Fall betraf umweltgefährdende Kälte- und Löschmittel in zwei Betriebsstofftransportern, die im Jahr 2015 außer Dienst gestellt worden waren.

24.2 Würdigung

Dauer der Aussonderungs- und Verwertungsprozesse

Ein wesentliches Ziel der Aussonderung und Verwertung ist die schnelle Entlastung der Bundeswehr von Material, welches die Aussonderungskriterien erfüllt. Die Dauer der Aussonderung und Verwertung für Schiffe hat aber ein Ausmaß angenommen, das nicht mehr vertretbar ist. Mit zehn Jahren und mehr – die Verwertung war Mitte 2021 in den betreffenden Fällen noch nicht abgeschlossen – erreicht die Dauer der Aussonderung und Verwertung einzelner Schiffsklassen schon bald die halbe übliche Nutzungsdauer von 30 Jahren. Die Dauer sollte nicht davon abhängen, dass im Marinearsenal zufällig Personal frei wird. Um nicht nur

die Ausgabenseite, sondern auch die Einnahmenseite zu verbessern, sollten die Prozesse beschleunigt werden, um „Warmverkäufe“ zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Prozesse der Aussonderung und Verwertung nach einer Aufgabenkritik einer Geschäftsprozessanalyse und -optimierung zu unterziehen, um sie deutlich zu beschleunigen. Danach ist der Personalbedarf für die Aussonderung und Verwertung, auch in ihren Teilprozessen, zu ermitteln. Wenn das vorhandene Personal die Arbeiten nicht selbst bewältigen kann, muss die Bundeswehr prüfen, ob das Personal des Marinearsenals für diese Aufgaben wieder aufgestockt werden sollte. Solange das eigene Personal nicht ausreicht, ist zu prüfen, inwieweit zumindest die Teilprozesse ohne hoheitliche Aufgaben wirtschaftlich an Unternehmen der Privatwirtschaft vergeben werden können.

Ausgaben für Aussonderung und Verwertung

Um prüfen zu können, ob eine Maßnahme wirtschaftlich ist, muss zumindest die Größenordnung der Ausgaben bekannt sein. Vor einer Entscheidung, ob die Arbeiten an die Privatwirtschaft vergeben werden sollen, sollten die eigenen Personal- und Sachausgaben für diese Ausgaben zumindest annähernd bekannt sein. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Ausgaben für die Aussonderung und Verwertung von Schiffen zumindest näherungsweise zu ermitteln. Zudem könnte die Haushaltstransparenz verbessert werden, wenn die Ausgaben für die Aussonderung und Verwertung von Schiffen separat erfasst werden, anstatt diese Ausgaben für die gesamte Bundeswehr zu bündeln.

Bedarf an Liegeplätzen

Mit 24 ausgesonderten Schiffen ist diese „Schattenflotte“ bereits etwa halb so groß wie die aktive Flotte. Wenn in den nächsten Jahren auch noch Liegeplätze für außer Dienst zu stellende Schiffe der Rüstungsflotte benötigt werden, könnte es erforderlich werden, weitere teure zivile Liegeplätze anzumieten. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, eine belastbare Planung zu den benötigten Liegeplätzen für außer Dienst gestellte Schiffe zu erarbeiten und Ausgaben für zusätzliche Liegeplätze oder für eine Anmietung durch eine zügigere Verwertung zu vermeiden.

Entnahme von Gefahrstoffen/Umweltschutz

Gefahrstoffe in ausgesonderten Schiffen bergen Umweltrisiken. Die Risiken nehmen grundsätzlich mit der Dauer des Verbleibs zu, da sich chemische Stoffe verändern und auf ihre Behälter einwirken können. Andererseits werden die Vorschriften zum Umgang mit Gefahrstoffen tendenziell immer weiter verschärft, sodass eine spätere Bergung, Verlagerung, Entsorgung der Gefahrstoffe sowie die Reinigung des bisherigen Aufbewahrungsortes ebenso tendenziell teurer werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg daher

aufgefordert sicherzustellen, dass Gefahrstoffe in außer Dienst gestellten Schiffen zügig entsorgt werden.

24.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erklärt, dass die Gewinnung von Ersatzteilen für die Bundeswehr Vorrang vor einem Verkauf des Schiffes habe. Nach der BHO dürften Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Ersatzteile seien erforderlich, um die Einsatzbereitschaft von Schiffen und Booten der Marine aufrecht zu erhalten. Die Verbesserung der Einnahmenseite durch den Verkauf von Schiffen folge im nächsten Schritt.

Zur Feststellung, dass sich der Vertragsschluss mit einem Privatunternehmen zur Übernahme von Aufgaben der Aussonderung und Verwertung fast fünf Jahre hinzog, hat das BMVg eingewandt, die Vorbereitung des Vertrages sei fachlich langwierig und komplex gewesen.

Das BMVg hat zugesagt, eine Organisationsuntersuchung mit Aufgabenkritik, Prozessanalyse und -optimierung sowie Personalbedarfsermittlung durchzuführen. Aus Kapazitätsgründen könne mit dieser Untersuchung aber erst ab dem zweiten Quartal 2022 begonnen werden.

Die Empfehlung, die Ausgaben für die Aussonderung und Verwertung von Schiffen soweit möglich zu ermitteln, will das BMVg aufgreifen. Es will zudem prüfen lassen, wie haushalterische Rahmenbedingungen für mehr Haushaltstransparenz geschaffen werden können.

Das BMVg hat zugesichert, eine Liegeplatzplanung auf der Grundlage aller zur Verfügung stehenden Informationen im dritten Quartal 2021 zu erstellen, dazu aber auf Unsicherheiten für solche Planungen verwiesen.

Das BMVg hat mitgeteilt, die Verzögerungen bei der Gefahrstoffentnahme seien auf Kapazitätsprobleme beim Marinearsenal zurückzuführen. Die Bundeswehr schenke der Entsorgung von Gefahrstoffen besonderes Augenmerk. Unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen strebe es eine zügige Bearbeitung der betroffenen Schiffe an. Die Gefahrstoff- und Strahlenmessstelle der Bundeswehr sei mit der messtechnischen Analyse der vorliegenden Schad- und Gefahrstoffsituation beauftragt. Auch die VEBEG sei in die Entsorgung der Gefahrstoffe eingebunden. Die Entsorgung von Gefahrstoffen erfolge immer auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen. Die Entnahme der Gefahrstoffe aus den beiden Betriebsstofftransportern sei im April 2021 abgeschlossen worden. Die Gefahrstoffe in den U-Booten würden mit Industrieunterstützung entsorgt. Hierzu werde der Auftragnehmer bis September 2021 ein Konzept erstellen.

24.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht Schiffe der Bundeswehr u. a. wegen ihrer Größe und ihres Wertes als besondere Verwertungsgegenstände innerhalb des Materials der Bundeswehr an. Die pauschale Vorgabe „Ersatzteilgewinnung für die Bundeswehr hat Vorrang vor einer Veräußerung“ kann dazu führen, dass wegen einiger weniger zu gewinnender Ersatzteile ein „Warm-Verkauf“ eines kompletten Schiffes zu einem guten Preis verhindert wird. Auch die BHO fordert eine wirtschaftliche Vorgehensweise. Daher sollte die Bundeswehr stets prüfen, ob der Verkauf des kompletten Schiffes möglich und wirtschaftlich ist. Kann sie das komplette Schiff verkaufen, kann sie zudem Liegekosten sparen. Entsprechend früheren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entnimmt die Bundeswehr bereits deutlich weniger Ersatzteile aus ausgesonderten Schiffen. Denn dies war vielfach unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusicherung des BMVg, eine umfassende Organisationsuntersuchung zur Aussonderung und Verwertung durchzuführen. Wegen der möglichen Auswirkungen auf den Personalbedarf sowie des avisierten langen Umsetzungszeitraums, wird er die in Aussicht gestellten Fortschritte weiter verfolgen. Dies gilt ebenso für den Aufbau einer belastbaren Kostenerfassung zur Aussonderung und Verwertung.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Erläuterungen des BMVg zum bisherigen Verlauf der Arbeiten zur Entnahme und Entsorgung von Gefahrstoffen zur Kenntnis. Da weiterhin Umwelt Risiken bestehen, wird der Bundesrechnungshof verfolgen, ob die vom BMVg zugesagte zügige Bearbeitung umgesetzt wird.

25 Bundeswehr bremst Ausbau der Elektromobilität im zivilen Dienstwagenfuhrpark

(Kapitel 1407 Titel 553 39)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr verfehlt die Ziele der Bundesregierung zum Ausbau der Elektromobilität deutlich. Der CO₂-Ausstoß der Flotte ziviler Dienstwagen der Bundeswehr ist erheblich zu hoch.

Die Bundesregierung verfolgt seit dem Jahr 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Sie will damit den Bedürfnissen der heutigen und künftiger Generationen gerecht werden. Nachhaltigkeitsziele bei der Elektromobilität betreffen den Kauf emissionsarmer Fahrzeuge und den CO₂-Ausstoß. So legte die Bundesregierung fest, dass mindestens 20 % der neu beschafften Dienstwagen emissionsarm sein sollen. Ab August 2021 steigt dieser Anteil für alle öffentlichen Auftraggeber verpflichtend auf 38,5 %. Militärische Einsatzfahrzeuge sind von den Vorgaben zur Elektromobilität ausgenommen.

Die Bundeswehr hat den Beschaffungsanteil noch nie erreicht. Bisher waren durchschnittlich nur 1,2 % der neu beschafften zivilen Dienstwagen emissionsarm. Das BMVg sah zunächst für die gesamte Bundeswehr lediglich einen Bedarf von 200 emissionsarmen Dienstwagen vor. Künftig will die Bundeswehr jährlich 700 emissionsarme Fahrzeuge beschaffen. Mit insgesamt 6 200 neuen Dienstwagen pro Jahr für die Bundeswehr erfüllt das BMVg den Mindestanteil bei weitem immer noch nicht: Er entspräche 2 400 emissionsarmen Dienstwagen.

Die Dienstwagen der Bundeswehr stießen im Jahr 2020 durchschnittlich 156 g CO₂/km aus. Sie überschritten den von der Bundesregierung festgelegten Höchstwert von 95 g CO₂/km damit deutlich.

Mehr als die Hälfte aller Dienstwagen des Bundes betreibt die Bundeswehr. Damit ist das BMVg maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Bundesregierung ihre selbstgesteckten Nachhaltigkeitsziele bei der Elektromobilität nicht erfüllt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, die verpflichtenden Vorgaben zum Kauf emissionsarmer Fahrzeuge künftig einzuhalten. Nur so kann es einen wirksamen Beitrag leisten, auch das nationale Nachhaltigkeitsziel zum CO₂-Ausstoß zu erreichen.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Seit dem Jahr 2002 verfolgt die Bundesregierung eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Eine nachhaltige Entwicklung soll den Bedürfnissen heutiger sowie künftiger Generationen gerecht werden. Ein Nachhaltigkeitsziel ist der Ausbau der Elektromobilität. So gibt die Bundesregierung den Ressorts vor, einen bestimmten Anteil emissionsarmer Dienstwagen zu beschaffen und Höchstwerte für den CO₂-Ausstoß einzuhalten. Dienstwagen sind Kraftfahrzeuge zur Personenbeförderung mit höchstens acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz.

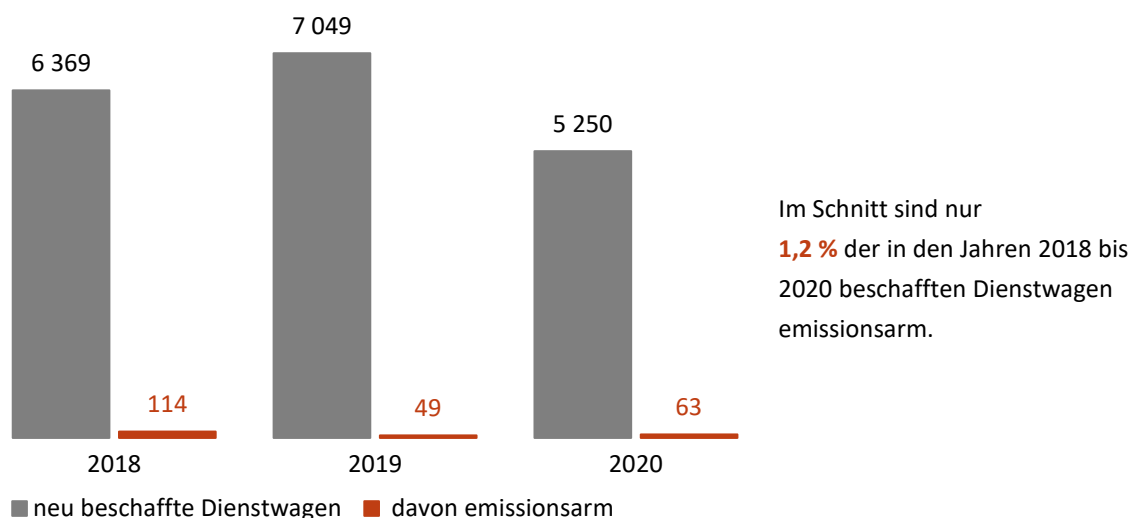
Als emissionsarm gelten Dienstwagen mit einem CO₂-Ausstoß von weniger als 50 g/km, beispielsweise mit Elektro- oder Plug-in-Hybrid-Antrieb. Militärische Einsatzfahrzeuge wie Panzer, geschützte Fahrzeuge oder für die Bundeswehr umgerüstete Fahrzeuge zählen nicht zur Dienstwagenflotte.

Der Mindestanteil neu beschaffter emissionsarmer Dienstwagen betrug zunächst 10 %. Im Jahr 2020 hob die Bundesregierung diesen auf 20 % an. Der Anteil emissionsarmer Dienstwagen an den Neubeschaffungen der Bundeswehr lag in den Jahren 2018 bis 2020 bei durchschnittlich 1,2 % (siehe Abbildung 1).

Abbildung 25.1

Geringer Anteil emissionsarmer Dienstwagen

Das BMVg verfehlt die Ziele der Bundesregierung zum Ausbau der Elektromobilität deutlich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMVg.

Das BMVg hat den vorgegebenen Beschaffungsanteil noch nie erreicht. Es sah zunächst für die gesamte Bundeswehr lediglich einen Bedarf von 200 emissionsarmen Dienstwagen vor.

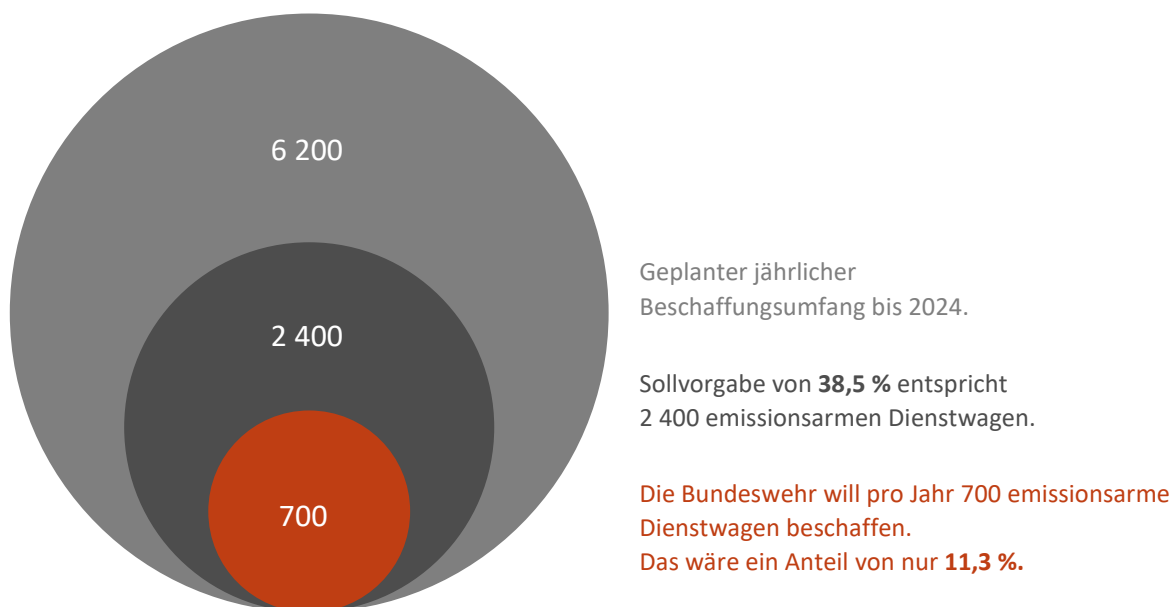
Jährlich beschafft die Bundeswehr über eine Inhouse-Gesellschaft durchschnittlich 6 200 neue, zivile Dienstwagen. Für die Gesamtzahl der Beschaffungen im Zeitraum August 2021 bis Ende 2025 ist ein Anteil von 38,5 % emissionsarmer Dienstwagen verpflichtend. Dies wären 2 400 Fahrzeuge jährlich.

Künftig will die Bundeswehr jährlich 700 emissionsarme Dienstwagen beschaffen. Das wäre ein Beschaffungsanteil von 11,3 %.

Abbildung 25.2

Ziele des BMVg unter der Sollvorgabe

Das BMVg erreicht die Vorgaben zur Beschaffung emissionsarmer Dienstwagen nicht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMVg.

Die 13 500 Dienstwagen der Bundeswehr stellen 53 % der gesamten Dienstwagen aller Ressorts dar.

Der durchschnittliche CO₂-Ausstoß der Dienstwagen sollte bis zum Jahr 2020 auf 95 g CO₂/km sinken. Die Dienstwagen der Bundeswehr stießen im Jahr 2020 mit 156 g CO₂/km deutlich mehr aus, die Dienstwagen des Bundes insgesamt durchschnittlich 147 g CO₂/km.

25.2 Würdigung

Auch für das BMVg gelten die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung. Die Bundeswehr hat die Nachhaltigkeitsziele zur Elektromobilität nicht erreicht. Sie beschafft zu wenig neue emissionsarme Dienstwagen. Hier hat die Bundeswehr lange Zeit zu zögerlich gehandelt. Beleg hierfür ist, dass sie zunächst nur einen Bedarf von 200 emissionsarmen Dienstwagen ermittelte. Selbst mit ihrem höheren Beschaffungsziel von 700 emissionsarmen Dienstwagen wird die Bundeswehr den verpflichtenden Beschaffungsanteil von 38,5 % nicht erreichen. Es ist deutlich erkennbar, dass sich die Bundeswehr bei der Beschaffung emissionsarmer Dienstwagen erheblich verbessern kann.

Der CO₂-Ausstoß der Dienstwagenflotte der Bundeswehr ist mit durchschnittlich 156 g CO₂/km zu hoch. Eine Ursache hierfür ist, dass die Bundeswehr bisher nur wenige emissionsarme Dienstwagen beschafft hat.

Die Bundeswehr nimmt billigend in Kauf, dass sie die Vorgaben zur Beschaffung emissionsarmer Dienstwagen und zum CO₂-Ausstoß nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hält es für nachdrücklich geboten, dass der zivile Fuhrpark der Bundeswehr endlich die verpflichtenden Vorgaben zu Beschaffungen und CO₂-Ausstoß erfüllt.

25.3 Stellungnahme

Das BMVg sieht sich durch den Auftrag zur Landes- und Bündnisverteidigung in einer Sonderstellung. Dieser Auftrag mache besondere Fahrzeugausstattungen notwendig. Der hauptsächliche Mobilitätsbedarf der Bundeswehr sei für den Fall der Landes- und Bündnisverteidigung vorgesehen. Die NATO gebe vor, keinen Elektroantrieb zu nutzen. Auch die zivilen ungeschützten Fahrzeuge seien eng in die Landes- und Bündnisverteidigung eingebunden. Die Nachhaltigkeitsziele stünden im Konflikt zum Auftrag der Bundeswehr. Dieser Auftrag habe oberste Priorität. Zudem müsse die Bundeswehr den Dienstbetrieb reibungslos gestalten können. Das BMVg rechtfertigt damit, den Mindestanteil emissionsarmer Dienstwagen bei Neubeschaffungen nicht zu erfüllen.

Den zu hohen CO₂-Ausstoß der Dienstwagenflotte begründete es insbesondere mit technischen Faktoren sowie der vergleichsweise häufigen Nutzung von Kleinbussen. Das BMVg führte an, dass Hersteller erst seit kurzem emissionsarme Kleinbusse anböten. Es will künftig auch emissionsarme Kleinbusse beschaffen.

Das BMVg wies zudem auf den Zusammenhang zwischen dem Ausbau der Elektromobilität und der erforderlichen Ladeinfrastruktur hin.

Weiterhin verschlechtere der vermehrte Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge ein flexibles und wirtschaftliches Fuhrparkmanagement vor Ort.

25.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellungen bestätigt und bleibt bei seiner Würdigung.

Die Rechtfertigung des BMVg geht fehl. Für militärische Einsatzfahrzeuge der Bundeswehr wie Panzer und geschützte Fahrzeuge gelten Beschaffungsanteile sowie CO₂-Höchstwerte nicht. Dies trifft auch auf handelsübliche Lkw mit militärischer Sonderausstattung zu. Im Ergebnis sind Fahrzeuge zur Landes- und Bündnisverteidigung von den Vorgaben zur Elektromobilität ausgenommen. Damit berücksichtigen die Vorgaben der Bundesregierung bereits die vom BMVg angeführte Sonderstellung.

Die Vorgaben zur Elektromobilität gelten vielmehr für den Grundbetrieb im Inland, z. B. für Dienstfahrten oder Personentransporte mit zivilen Fahrzeugen. Den Grundbetrieb kann die Bundeswehr auch mit einem wachsenden Anteil emissionsarmer Dienstwagen gewährleisten. Diese sind hierfür sogar besonders geeignet. Zahlreiche Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass bei einem Großteil der Fahrten im Inland keine weiten Strecken zurückgelegt werden. Zumeist sind die Fahrzeuge standortnah eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof sieht ebenfalls die Bedeutung einer entsprechenden Ladeinfrastruktur. Er weist auch diesbezüglich auf einen erheblichen Nachholbedarf für die Bundeswehr hin.

Das Argument, ein höherer Anteil emissionsarmer Dienstwagen führe zu einem unwirtschaftlichen Fahrzeugpool, überzeugt nicht. Emissionsarme Fahrzeuge machen nur einen Teil des Fahrzeugpools aus. Sie können diesen sinnvoll ergänzen. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVg künftig auch emissionsarme Kleinbusse beschaffen will.

Mit ihrem Anteil von 53 % an der gesamten Dienstwagenflotte des Bundes ist die Bundeswehr maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Bundesregierung die eigenen Nachhaltigkeitsziele nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, den Beschaffungsanteil emissionsarmer Dienstwagen zu steigern und die Vorgabe der Bundesregierung zu erfüllen. Nur so kann es einen wirksamen Beitrag leisten, auch das nationale Nachhaltigkeitsziel zum CO₂-Ausstoß zu erreichen.

26 Bundeswehr verschleppt den Kauf wichtiger Geräte für die Pioniere – überflüssige Modernisierung veralteter Geräte kostet 1,7 Mio. Euro

(Kapitel 1405 Titel 554 10)

Zusammenfassung

Nach etlichen vermeidbaren Verzögerungen und einer Projektlaufzeit von mehr als sieben Jahren wird die Bundeswehr voraussichtlich Ende 2021 über neue Geräte für ihre Pioniere verfügen. An der unnötigen Modernisierung alter Geräte für 1,7 Mio. Euro hält sie dennoch fest.

Seit dem Jahr 2013 weiß die Bundeswehr, dass einsatzwichtige Geräte der Erkundungs- und Vermessungsausstattung für Pioniere veraltet sind und den Anforderungen nicht mehr genügen. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr den Kauf neuer Geräte nicht konsequent genug vorangetrieben hat, deshalb häufig umplanen musste und es zu vermeidbaren Verzögerungen kam.

In der Folge dieser Verzögerungen entschied die Bundeswehr, als Übergangslösung 66 veraltete Geräte zur Messung der Wassertiefe (Wassertiefenaufnahmegeräte) für 1,7 Mio. Euro zu modernisieren. Wegen ihrer Führungsrolle bei der als NATO-Speerspitze bekannten Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) 2023 wollte sie keinen Fähigkeitsverlust riskieren. An dieser Entscheidung hält die Bundeswehr fest, obwohl inzwischen absehbar ist, dass sie rechtzeitig vor der VJTF 2023 über eine ausreichende Zahl neuer Geräte verfügen wird.

Wegen des begrenzten Nutzens und der hohen Kosten bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass die Modernisierung der alten Wassertiefenaufnahmegeräte sinnvoll ist. Da die neuen Geräte rechtzeitig vor der VJTF 2023 zur Verfügung stehen werden, sieht er hierfür keinen Bedarf. Die Bundeswehr sollte auf das Vorhaben verzichten.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Ablauf des Projekts „Erkundungs- und Vermessungsausstattung Pioniere“

Pioniere sind bauhandwerklich und technisch ausgebildete Soldatinnen und Soldaten. Im Einsatz fördern sie die Bewegung der eigenen Truppe und hemmen die des Gegners. Sie helfen z. B. der eigenen Truppe Gewässer zu überwinden oder machen Straßen und Brücken für den Gegner unpassierbar. Hierfür benötigen die Pioniere Erkundungs- und Vermessungstechnik.

Bereits im November 2013 stellte das Amt für Heeresentwicklung fest, dass die vorhandene Ausstattung veraltet ist und den Anforderungen nicht mehr genügt. So stammen z. B. Geräte, mit denen die Tiefe von Gewässern gemessen wird (Wassertiefenaufnahmegeräte), aus dem Jahr 1984. Sie können die Ergebnisse nicht digital darstellen und sind technisch überholt. Sie lassen sich auch nur zeitaufwendig und umständlich bedienen. Die Messungen dauern drei Stunden. Die Soldatinnen und Soldaten benötigen hierfür ein Schlauchboot, das im Unterschied zu modernen Systemen nicht fernsteuerbar ist. Auf dem Schlauchboot liefert eine große Batterie die nötige Energie. Soldatinnen und Soldaten beklagten, dass das Schlauchboot deshalb häufig umkippt.

Drei Jahre später, im November 2016, erkannte auch das Planungsamt der Bundeswehr die Fähigkeitslücke an. Die neue „Erkundungs- und Vermessungsausstattung Pioniere“ (EVA Pio) sollte ab dem Jahr 2019 realisiert werden. Zunächst wurde das Projekt aber erheblich verändert. Auf Betreiben des Heeres wurde eine weitere Forderung identifiziert und bestehende Forderungen wurden präzisiert. Im Februar 2019 nahm das Planungsamt der Bundeswehr weitere Änderungen vor, weil ein projektbezogenes IT-Sicherheitskonzept zu erstellen war.

Den endgültigen Beschaffungsvorschlag erarbeitete das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) im April 2019. Die Geräte der EVA Pio beschrieb das BAAINBw als überwiegend handelsüblich, für die es viele Hersteller gebe.

Im Juni 2019 stimmte das Planungsamt der Bundeswehr dem Beschaffungsvorschlag zu und sechs Monate später, im Januar 2020 genehmigte ihn schließlich auch das BMVg. Seit März 2021 stehen für die EVA Pio Haushaltsmittel in Höhe von 20,4 Mio. Euro bereit. Die Geräte, darunter 36 Wassertiefenaufnahmegeräte, können gekauft werden. Sie sollen den Pionieren bis Ende 2021 zur Verfügung stehen.

Modernisierung alter Wassertiefenaufnahmegeräte als Übergangslösung

Wegen der Verzögerungen im Projekt EVA Pio befürchtete das Heer, nicht mehr in der Lage zu sein, die Tiefe von Gewässern zu messen. Im März 2017 forderte es eine Übergangslösung. Den drohenden Fähigkeitsverlust galt es insbesondere wegen der Führungsrolle der

Bundeswehr im Rahmen der VJTF 2023 abzuwenden. Für diesen Einsatz benötigt die Bundeswehr sechs Wassertiefenaufnahmegeräte.

Die Bundeswehr entschied, 66 veraltete Wassertiefenaufnahmegeräte für 1,7 Mio. Euro zu modernisieren. An dieser Entscheidung hält sie weiterhin fest, obwohl sie bis Ende 2021 und damit rechtzeitig vor der VJTF 2023 über 36 neue Geräte verfügen wird. Ob die Modernisierung wirtschaftlich ist, untersuchte die Bundeswehr nicht.

Die Bundeswehr konnte den Bedarf für insgesamt 102 Wassertiefenaufnahmegeräte nicht begründen. Sie verwies darauf, dass sie in den 1980er-Jahren insgesamt 246 Wassertiefenaufnahmegeräte beschafft hatte.

26.2 Würdigung

Bei dem vergleichsweise kleinen Rüstungsprojekt EVA Pio will die Bundeswehr überwiegend handelsübliche Geräte kaufen. Mehr als sieben Jahre nach der Initiative für dieses Projekt und nach etlichen Verzögerungen steht es im Jahr 2021 endlich vor der Realisierung. Dieser Zeitablauf wäre hinnehmbar, wenn er einer schlüssigen Priorisierung aufgrund fachlicher und finanzieller Rahmenbedingungen geschuldet wäre. Nach dem dargestellten Ablauf des Projektes spricht nichts für diese Annahme.

Die Bundeswehr hat das Projekt nur schleppend betrieben. Das häufige Nachsteuern, seien es Änderungen der Forderungen durch das Heer oder ein fehlendes IT-Sicherheitskonzept, wäre bei einem entschlosseneren Vorgehen vermeidbar gewesen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Kommunikation zwischen den vielen beteiligten Stellen mangelhaft war und sich niemand nachdrücklich um den Abschluss des Projektes bemühte.

Hieran änderte selbst die Brisanz der Fähigkeitslücke im Hinblick auf die Führungsrolle der Bundeswehr bei der VJTF 2023 nur wenig. Die Bundeswehr war offenkundig nicht in der Lage, das Projekt zu forcieren. Vielmehr sah sie sich gezwungen, als Übergangslösung veraltete Wassertiefenaufnahmegeräte zu modernisieren. An der schwierigen Handhabung der über 30 Jahre alten Geräte wird sich durch die Modernisierung nichts ändern.

Dass die Bundeswehr an dieser 1,7 Mio. Euro teuren Übergangslösung festhält, obwohl jetzt doch rechtzeitig vor der VJTF 2023 neue Geräte in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen werden, ist nicht nachvollziehbar. Der Verweis auf den Bestand an Wassertiefenaufnahmegeräten in den 1980er-Jahren überzeugt nicht. Die Strukturen und Aufgaben der Bundeswehr vor mehr als 30 Jahren sind nicht mit den heutigen vergleichbar. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die geplante Modernisierung der veralteten Wassertiefenaufnahmegeräte nachvollziehbar zu überprüfen. Wegen ihres begrenzten Nutzens und der hohen Kosten hat er bezweifelt, dass sie sinnvoll ist.

26.3 Stellungnahme

Den Zeitablauf des Projektes hat das BMVg im Wesentlichen mit personellen Engpässen gerechtfertigt. Erst ab Januar 2018 habe eine dienstpostengerechte Qualifizierung in allen Bereichen erreicht werden können. Infolgedessen habe das Projekt mit einem Jahr Verzug angepasst werden müssen. Vor dem Hintergrund dieser konzeptionellen Umorientierung sowie der haushalterischen und personellen Ressourcenlage hat das BMVg die Projektverzögerung „von rund zweieinhalb Jahren“ als „nachvollziehbar“ bewertet.

Das BMVg hat bestätigt, „[...] dass die Modernisierung der bereits in Nutzung befindlichen 66 Wassertiefenaufnahmegeräte alter Generation als Zwischenlösung angestoßen wurde, um einer erkennbaren Fähigkeitslücke VJTF 2023 [...] im Falle einer zeitlich und finanziell nicht planmäßigen Realisierung der 36 Systeme Erkundungs- und Vermessungsausstattung Pioniere entgegenzuwirken.“ Es hat eingeräumt, dass der Bedarf der VJTF 2023 durch die Finanzierungszusage für die neue EVA Pio inzwischen gedeckt ist. Der Gesamtbedarf von 102 Wassertiefenaufnahmegeräten bestehe unabhängig von VJTF 2023, da das Projekt EVA Pio ausschließlich auf den Mehrbedarf der neu aufzustellenden Aufklärungs- und Erkundungszüge ausgerichtet sei. Der parallele Ansatz der Beschaffung von 36 neuen Geräten und der Modernisierung von 66 alten Geräten ergebe sich „[...] aus den unterschiedlichen technischen Forderungshöhen und des deutlich geringeren Haushaltsmittelbedarfs gegenüber einer vollständigen Neubeschaffung.“

26.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellungen zum Ablauf des Rüstungsprojektes bestätigt. Die personellen Engpässe allein rechtfertigen die mehr als siebenjährige Projektlaufzeit mit einer nach Lesart des BMVg „nachvollziehbaren“ Verzögerung von zweieinhalb Jahren allerdings nicht. Auch nach der Stellungnahme des BMVg ist nicht erkennbar, dass die Bundeswehr sich nachdrücklich bemüht hat, das Projekt zu beschleunigen. Sie sollte bei einflussreichen Projekten künftig konsequent auf Verzögerungen reagieren.

Für die Modernisierung der veralteten Wassertiefenaufnahmegeräte sieht der Bundesrechnungshof keinen Bedarf, da die neuen Geräte rechtzeitig vor VJTF 2023 zur Verfügung stehen. Die Idee zur Modernisierung kam erst aufgrund der Verzögerungen im Projekt EVA Pio auf. Bereits dieser Umstand spricht gegen einen schlüssig ermittelten Bedarf und die vom BMVg behauptete Abwägung zwischen Neukauf und Modernisierung aufgrund von „unterschiedlichen technischen Forderungshöhen“. Das BMVg konnte hierzu auch keine Unterlagen vorlegen. Auf die unverändert schwierige Handhabung der alten Geräte ist das BMVg nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, auf die Modernisierung der veralteten Wassertiefenaufnahmegeräte zu verzichten.

27 Keine eingeschränkt einsetzbaren Lenkflugkörper für das betagte Kampfflugzeug Tornado beschaffen

(Kapitel 1405 Titel 554 08)

Zusammenfassung

Die Luftwaffe beharrt auf dem Kauf eingeschränkt einsetzbarer Lenkflugkörper für das betagte Kampfflugzeug Tornado.

Die Bundeswehr will kleine, präzise und reaktionsschnelle Lenkflugkörper mit kurzer Reichweite für 18,2 Mio. Euro kaufen. Damit will sie eine nicht hoch priorisierte Fähigkeitslücke beim Tornado schließen. Der Lenkflugkörper ist mit dem Tornado nur sehr eingeschränkt einsetzbar. Der Betrieb dieses betagten Kampfflugzeugs über das Jahr 2025 hinaus bis zum vorgesehenen Nutzungsende im Jahr 2030 ist obendrein sehr risikobehaftet. Die gleiche Fähigkeitslücke in der Bewaffnung will die Bundeswehr in absehbarer Zeit mit einem anderen Lenkflugkörper für das Kampfflugzeug Eurofighter besser schließen. Die Bundeswehr sollte daher von einer Beschaffung für den Tornado absehen.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Fähigkeitslücke und Bedarfsdeckung

Die Luftwaffe identifizierte im Jahr 2012 eine Fähigkeitslücke bei der reaktionsschnellen Unterstützung von Bodentruppen. Mit dem „Angetriebenen Effektor kurzer Reichweite“ will die Bundeswehr einen kleinen, präzisen und reaktionsschnellen Lenkflugkörper beschaffen, um stationäre und bewegliche Punktziele aus der Luft zu bekämpfen. Aus NATO-Forderungen leitete sie einen Bedarf an Luft-Boden-Präzisionsmunition ab, den sie mit unterschiedlichen Lenkflugkörpern für die Kampfflugzeuge Eurofighter und Tornado decken wollte.

Das BMVg stufte die Fähigkeitslücke mit der Priorität „mittel“ ein.

Die Bundeswehr untersuchte im Jahr 2015 Lösungen, um die Fähigkeitslücke zu schließen. Für den Tornado sollte der Lenkflugkörper Sidewinder, der für die Luftzielbekämpfung nicht mehr benötigt wurde, weiterverwendet werden. Durch eine Produktverbesserung sollte er

für den Luft-Boden-Einsatz umgerüstet werden. Hierzu sollte der bisherige Infrarot-Suchkopf durch einen Laser-Suchkopf ausgetauscht werden. Der so veränderte Lenkflugkörper benötigt ein mit Laserpunkt markiertes Ziel. Um den Aufwand für die Integration und Qualifikation des Lenkflugkörpers gering zu halten, war nur eine Minimalintegration in den Tornado vorgesehen. Hierdurch blieben Bordgeräte, Software und Cockpit unverändert. Die Bundeswehr sah eine Produktverbesserung insbesondere deshalb als vorteilhaft an, weil damit schnell und kostengünstig ein qualifiziertes Produkt beschafft werden könnte, um die Fähigkeitslücke zu schließen. Außerdem konnte so auf weitere Maßnahmen für die Integration und Zulassung verzichtet werden.

Für das Kampfflugzeug Eurofighter sollte ein marktverfügbarer Luft-Boden-Lenkflugkörper beschafft werden. Dieser sollte in den Eurofighter integriert werden. Eine Integration in den Tornado bewertete die Bundeswehr wegen erheblicher Ausgaben und unklarer Nutzungsdauer als unwirtschaftlich.

Im Jahr 2016 erwog das BMVg, für eine Anfangsbefähigung 300 umgerüstete Lenkflugkörper Sidewinder (Laser Guided Sidewinder) für den Tornado und 50 Lenkflugkörper Brimstone für den Eurofighter zu beschaffen. Die Bundeswehr schloss im Dezember 2016 einen Vertrag über die Produktverbesserung zum Laser Guided Sidewinder. Sie plante mit den umgerüsteten Lenkflugkörpern für den Tornado ab dem ersten Quartal 2019.

Eingeschränkte Einsatzmöglichkeiten des produktverbesserten Lenkflugkörpers am Tornado

Die Produktverbesserung des Lenkflugkörpers verzögerte sich. Die Luftwaffe führte die Einsatzprüfung, mit der die operativen Fähigkeiten des Lenkflugkörpers mit dem Tornado geprüft werden sollten, erst im Juni 2019 durch. Dabei stellte sich heraus, dass Entwicklungsarbeiten noch nicht abgeschlossen waren. Die Treffgenauigkeit des Lenkflugkörpers und damit auch seine Wirkung im Ziel waren unzureichend.

Die Luftwaffe hielt in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2020 fest, dass der modifizierte Lenkflugkörper während der Einsatzprüfung wesentliche Anforderungen nicht erfüllt habe.

Es hätten sich Schwächen des modifizierten Lenkflugkörpers im Verbund mit dem Tornado bestätigt:

- Hohes Gefährdungspotenzial für Besatzungen und eigene Kräfte durch die fehlende Gesamtintegration in dem Tornado,
- geringe Einsatzmöglichkeiten bei Nacht und schlechtem Wetter,
- Abhängigkeit von einer externen Zielmarkierung sowie
- die potenzielle Beschädigung des Luftfahrzeuges bei einem Verschluss des Lenkflugkörpers.

Für die Zielmarkierung werde immer ein Bodenlaser oder ein zweites Luftfahrzeug benötigt. Hierdurch steige der Koordinierungsaufwand. Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit würden sinken. Der modifizierte Lenkflugkörper erfülle in Kombination mit dem Tornado keine der Kernforderungen „reaktionsschnell, flexibel, abstandsfähig, präzise“. Reaktionsschnelligkeit und zielangepasste Wirkung seien nicht gegeben. Ohne umfangreiche Gesamtintegration schließe der Lenkflugkörper lediglich eine Fähigkeitsnische gegenüber bereits eingeführter Laser-gelenkter Bewaffnung. Als problematisch wurde zudem gesehen, dass Übungsmöglichkeiten für das komplexe Einsatzverfahren fehlten und die Fähigkeit zur Selbstverteidigung gegen Luftfahrzeuge verloren gehen könnte.

Luftwaffe hält am Lenkflugkörper für den Tornado fest

Die Luftwaffe erklärte im März 2020, dass sie die Einschränkungen im Verbund Lenkflugkörper - Zielbeleuchter Tornado - Kampfflugzeug Tornado für den Einsatz in einem Landes- und Bündnisverteidigungsszenario akzeptiere. Trotz der Defizite ergänze der Lenkflugkörper hierfür kostengünstig den Bewaffnungsmix des Kampfflugzeugs Tornado.

Der Projektleiter empfahl im Mai 2020, das Vorhaben abzubrechen. Wegen der kurzen Restnutzungsdauer des Kampfflugzeugs Tornado bis zum Jahr 2030 seien die Ausgaben hierfür nicht mehr gerechtfertigt. Zudem wäre der Lenkflugkörper ab dem Jahr 2024 einsatzreif und damit etwa zeitgleich mit dem geplanten Einführen des Lenkflugkörpers Brimstone am Kampfflugzeug Eurofighter, der die gleiche Fähigkeitslücke beheben solle.

Die Luftwaffe sah im August 2020 alle kritischen Forderungen an den Lenkflugkörper als erfüllbar an. Nur die Präzisionsforderungen seien während der Einsatzprüfung im Verbund Lenkflugkörper - Zielbeleuchter Tornado - Kampfflugzeug Tornado nicht erfüllt worden. Sämtliche Forderungen seien ohne weitere Maßnahmen am Tornado nicht zu erfüllen. Operative Einschränkungen habe die Luftwaffe aufgrund der beschlossenen Restnutzung des Kampfflugzeugs Tornado hingenommen. In einer weiteren Einsatzprüfung sollte insbesondere die Präzision des zwischenzeitlich nachgebesserten Lenkflugkörpers nachgewiesen und damit die Produktverbesserung qualifiziert abgeschlossen werden.

Herausfordernder Fähigkeitserhalt beim Tornado

Beim Tornado handelt es sich um ein inzwischen veraltetes Waffensystem, das zunehmend von Störungen und mangelnder Versorgbarkeit mit Ersatzteilen geprägt ist. Die Tornado-Flotte ist bereits heute nur noch bedingt einsatzreif. Der Weiterbetrieb über das Jahr 2025 hinaus ist sehr riskant und mit erheblichem finanziellen Aufwand verbunden. Die Bundeswehr hat zahlreiche risikobehaftete Entwicklungen zum Fähigkeitserhalt beauftragt. Auch vom Erfolg dieser Entwicklungen wird abhängen, inwiefern der Tornado über das Jahr 2025 hinaus noch eingesetzt werden kann. Zudem können jederzeit Störungen oder Systemausfälle auftreten, die ein vorzeitiges Nutzungsende des Kampfflugzeugs Tornado bedeuten.

Weiteres Vorgehen beim produktverbesserten Lenkflugkörper

Im April 2021 fand eine erneute Schießkampagne statt, in der überprüft wurde, ob die Mängel beim nachgebesserten Lenkflugkörper beseitigt werden konnten.

Bei einem Vertragsschluss noch im Jahr 2021 könnten die Lenkflugkörper in den Jahren 2022 und 2023 geliefert werden. Die Bundeswehr schätzte die Ausgaben für eine Anfangsbefähigung auf etwa 18,2 Mio. Euro. Das BMVg hat noch nicht abschließend darüber entschieden, die Lenkflugkörper zu beschaffen.

27.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das Festhalten am produktverbesserten Lenkflugkörper für das Kampfflugzeug Tornado kritisiert. Der Abschlussbericht Einsatzprüfung verdeutlichte, dass dieser Lenkflugkörper mit dem Tornado nur sehr eingeschränkt einsetzbar sein wird. Dies liegt insbesondere an der kostengünstigen Minimalintegration im Verbund mit dem Tornado. Verbesserungen ließen sich nur mit umfangreichen teuren Maßnahmen erzielen. Diese bewertete die Bundeswehr wegen der begrenzten Nutzungsdauer des Kampfflugzeugs Tornado nachvollziehbar als unwirtschaftlich. Unabhängig vom Ausgang der erneuten Schießkampagne legte der Abschlussbericht zur Einsatzprüfung bereits nahe, von einer Beschaffung abzusehen.

Der Bundesrechnungshof hat wegen der dargelegten Einschränkungen bezweifelt, dass der Lenkflugkörper dazu beitragen kann, die als mittel priorisierte Fähigkeitslücke zu schließen. Er erfüllt NATO-Forderungen lediglich auf dem Papier. Die Mittel hierfür fehlen aber, um an anderer Stelle dringend benötigte Ausrüstung zu beschaffen. Hinzu kommt, dass die gleiche Fähigkeitslücke in absehbarer Zeit mit dem Lenkflugkörper Brimstone auf dem Eurofighter besser geschlossen werden soll.

Beim veralteten Kampfflugzeug Tornado stellt sich dem BMVg zudem immer wieder die Frage, ob der Fähigkeitserhalt durch die beauftragten risikobehafteten Entwicklungen noch gelingt. Unzureichende Ergebnisse könnten das vorzeitige Aus des Kampfflugzeugs Tornado ab dem Jahr 2025 bedeuten.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, für den Tornado die identifizierte Fähigkeitslücke in der Bewaffnung nicht mehr zu schließen und davon abzusehen, einen produktverbesserten, nur sehr eingeschränkt einsetzbaren Lenkflugkörper zu kaufen.

27.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass die Treffgenauigkeit des Lenkflugkörpers und damit auch seine Wirkung im Ziel unzureichend waren. Hierzu habe es Nachbesserung gefordert. Die

Ergebnisse der im April 2021 durchgeführten Schießkampagne ließen aber den Schluss zu, dass der für den Mangel ursächliche Softwarefehler nunmehr behoben sei.

Gesamtsystembedingte operationelle Einschränkungen habe die Bundeswehr mit der gewählten Minimalintegration des Lenkflugkörpers in das Waffensystem in Kauf genommen. Gleichwohl hätten sich diese Einschränkungen in der Einsatzprüfung als schwerwiegender erwiesen als ursprünglich angenommen. Das Restrisiko einer Beschädigung des Luftfahrzeugs durch den Abgasstrahl des Lenkflugkörpers beim Verschuss habe die Luftwaffe akzeptiert.

Das Vorhaben sei auf ausdrücklichen Wunsch des künftigen Nutzers Luftwaffe fortgesetzt worden. Es ermögliche eine kostengünstige Anfangsbefähigung im Bewaffnungsmix. Die Luftwaffe habe die aufgezeigten Systemgrenzen für Szenarien der Landes- und Bündnisverteidigung akzeptiert.

Die Beschaffung des Lenkflugkörpers Brimstone für den Eurofighter habe sich aus finanzplanerischen Gründen verzögert. Dieser Lenkflugkörper könne im Haushalt voraussichtlich zunächst nur mit einer stark reduzierten Stückzahl berücksichtigt werden. Daher habe sich die Notwendigkeit ergeben, einen mit Einschränkungen geeigneten kostengünstigen Lenkflugkörper am Tornado bereitzustellen, um die Lücke im Bewaffnungsportfolio und damit Forderungen der NATO schnell zumindest teilweise zu schließen.

Die gewählte Minimalintegration sei vor dem Hintergrund, dass umfangreiche und teure Maßnahmen aufgrund der begrenzten Nutzungsdauer des Waffensystems Tornado nicht mehr wirtschaftlich wären, richtig.

Ob und in welcher Stückzahl der Lenkflugkörper für den Tornado beschafft werde, sei noch nicht entschieden. Dies prüfe die Bundeswehr noch einmal. Die Entscheidung werde dem Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit nachgereicht.

27.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das BMVg um eine kostengünstige Lösung bemüht. Auch wenn die Luftwaffe damit Einschränkungen akzeptiert, wiegt insbesondere das Gefährdungspotenzial für Besatzungen schwer. Das BMVg verkennt überdies den risikobehafteten Betrieb des Tornados. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Tornado-Flotte vorzeitig außer Betrieb zu nehmen ist.

Da die Fähigkeitslücke in der Bewaffnung nicht hoch priorisiert ist und in absehbarer Zeit mit dem Eurofighter besser geschlossen werden kann, sieht der Bundesrechnungshof keinen dringenden Handlungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung. Das BMVg hat zwar zugesagt, das Vorhaben zu überprüfen. Es hat aber nicht dargelegt, wovon es seine Entscheidung

abhängig machen wird. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überwiegen die Argumente gegen den Kauf des Lenkflugkörpers.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, die Fähigkeitslücke in der Bewaffnung nicht mehr anteilig auf dem Tornado zu schließen und vom Kauf der eingeschränkt einsetzbaren Lenkflugkörper abzusehen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

(Einzelplan 16)

28 40 Jahre Umweltinnovationsprogramm – endlich messbare Ziele festlegen, Erfolgskontrolle bislang nicht möglich

(Kapitel 1601 Titel 892 01, Kapitel 6092 Titel 686 23)

Zusammenfassung

Das BMU kann wegen fehlender messbarer Ziele den Erfolg seines Umweltinnovationsprogramms nicht überprüfen. In der Förderrichtlinie zum Programm missachtete es haushaltsrechtliche Vorgaben.

Seit mehr als 40 Jahren förderte das BMU umwelttechnische Anlagen und Verfahren, ohne dafür messbare Ziele festgelegt zu haben. Deshalb kann es den Erfolg und die Wirksamkeit des Umweltinnovationsprogramms nicht überprüfen und nachweisen. Außerdem hat das BMU nicht eindeutig festgelegt, welche Bestandteile der Projekte als Innovationen förderfähig sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMU die mittlerweile seit fast 25 Jahren unveränderte Förderrichtlinie zügig überarbeitet und insbesondere messbare Ziele für alle Projekte festlegt, die es in einem bestimmten Zeitraum fördern will. Auf dieser Grundlage sollte das BMU mittelfristig eine Erfolgskontrolle des Umweltinnovationsprogramms mit Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle veranlassen.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Umweltinnovationsprogramm

Mit dem Umweltinnovationsprogramm will das BMU innovative technische Anlagen und Verfahren mit Vorbildwirkung fördern. Für das Programm gab es in den Jahren 2013 bis 2020 insgesamt 156 Mio. Euro aus. Die aktuelle Förderrichtlinie stammt aus dem Jahr 1997 und ist unbefristet.

Im Auftrag des BMU bewilligt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) die Zuschüsse und begleitet die Projekte finanziell. Das Umweltbundesamt, eine nachgeordnete Behörde des

BMU, prüft und begleitet die Projekte fachlich. Das BMU entscheidet nach der fachlichen Prüfung der Förderanträge durch das Umweltbundesamt, in welcher Höhe es ein Projekt fördert.

Erfolg des Förderprogramms nicht messbar

Das BMU will mit seiner Förderung aufzeigen, wie sich mit fortschrittlichen Anlagen und Verfahren Umweltbelastungen vermeiden oder zumindest vermindern lassen. Mit dem Umweltinnovationsprogramm will es außerdem wirtschafts- und beschäftigungspolitische Impulse setzen, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen stärken und zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen.

Das BMU ließ das Umweltinnovationsprogramm in den Jahren 2009 und 2019 evaluieren. Aussagen zum Erfolg der Förderung waren zu diesen Zeitpunkten nicht möglich, weil das BMU keine messbaren Programmziele festgelegt hatte. Es war lediglich feststellbar, ob die Ziele der einzelnen Projekte erreicht worden sind.

Förderfähige Ausgaben unklar

Die Höhe der Förderungen bemisst sich nach den Ausgaben, die für die Investition erforderlich sind. Das BMU will seine Förderung ausschließlich auf den Teil der Investition beschränken, der Vorbildwirkung hat. Dazu können bauliche, maschinelle oder sonstige Investitionen einschließlich der Erweiterung oder Verbesserung von Anlagen oder Einrichtungen gehören, die funktionaler Bestandteil des Vorhabens sind. Was das BMU unter „funktionaler Bestandteil“ versteht, erläutert es in seiner Förderrichtlinie nicht.

Das BMU förderte in mehreren Fällen über innovative Bestandteile der Projekte hinaus weitere Anlagenteile bis hin zu kompletten Produktionsstätten. Die Antragstellenden hatten angegeben, dass diese Anlagenteile für einen aufeinander abgestimmten Produktionsprozess erforderlich seien. Auch beurteilte es die Förderfähigkeit gleichartiger Anlagenteile unterschiedlich. Die Gründe dafür waren nicht immer nachvollziehbar.

Regelungen außerhalb der Förderrichtlinie

Mit Kenntnis des BMU informiert die KfW Antragstellende zusätzlich in einem Merkblatt über das Umweltinnovationsprogramm. Dieses Merkblatt enthält abweichende und zusätzliche Regelungen zur Förderrichtlinie des BMU. Beispielsweise ist vor der Antragstellung zunächst eine Skizze einzureichen. Das Merkblatt weist außerdem darauf hin, dass Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nicht zuwendungsfähig sind.

28.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMU haushaltsrechtlich unzulässig handelte:

- Das BMU hat versäumt, messbare Förderziele für das Umweltinnovationsprogramm festzulegen. Es kann deshalb den Erfolg und die Wirksamkeit des Programms nicht überprüfen. Die Ergebnisse der beiden externen Evaluierungen bestätigen dies. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung, Haushaltsmittel für dieses Förderprogramm veranschlagen zu dürfen.
- Das BMU will zwar seine Förderung auf die Ausgaben für den innovativen Teil der Investitionsvorhaben beschränken. Es hat aber versäumt, in der Förderrichtlinie eindeutig festzulegen, wie es diesen Teil der Investition abgrenzt. Die Formulierung, die Förderung auf den „funktionalen Bestandteil“ zu begrenzen, bietet zu weite Interpretationsspielräume. Förderrichtlinien sollen ein einheitliches und zweckgerichtetes Verwaltungshandeln bei einer Vielzahl von Förderfällen sicherstellen. Die Förderpraxis hat bestätigt, dass das BMU wiederholt Teile von Vorhaben ohne innovativen Charakter gefördert hat. Diese Förderungen waren haushaltsrechtlich unzulässig, weil sie nicht erforderlich waren, um das mit dem Projekt verfolgte Umweltziel zu erreichen.
- Das BMU fördert Projekte mit dem Umweltinnovationsprogramm auf Grundlage einer veralteten Förderrichtlinie aus dem Jahr 1997. Es toleriert abweichende und zusätzliche Regelungen im Merkblatt der KfW. Solche Regelungen gehören in die Förderrichtlinie. Zudem hat das BMU damit die Anhörung des Bundesrechnungshofes umgangen, die das Haushaltsrecht vor Erlass oder Änderung von Förderrichtlinien vorsieht.

Der Bundesrechnungshof hat das BMU aufgefordert, seine Förderrichtlinie unverzüglich zu überarbeiten. Insbesondere soll es messbare Förderziele festlegen, die es mit dem Umweltinnovationsprogramm erreichen will. Künftig sollte es seine Förderung auf die Ausgaben für innovative Anlagenteile und Verfahren begrenzen. Dazu sollte es die förderfähigen Ausgaben in der Förderrichtlinie eindeutig bestimmen. Dies erleichtert es, über die Förderanträge nach einem einheitlichen Maßstab zu entscheiden und diese Entscheidungen nachzuvollziehen. Entsprechend den haushaltsrechtlichen Regelungen hat das BMU außerdem die Fördervoraussetzungen und Regelungen zum Förderverfahren vollständig in die Förderrichtlinie aufzunehmen und die Förderrichtlinie zu befristen. Dies ist auch nach den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung erforderlich. Das BMU sollte ferner prüfen, ob es wirtschaftlich ist, wenn mit KfW und Umweltbundesamt zwei Stellen das Umweltinnovationsprogramm betreuen.

28.3 Stellungnahme

Das BMU hat darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission die maßgeblichen beihilferechtlichen Regelungen bis Anfang 2022 ändern werde. Erst anschließend sehe es den geeigneten Zeitpunkt zu prüfen, welche Anpassungen der Förderrichtlinie an neue beihilferechtliche Regelungen sinnvoll sind. Dabei könne es auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angemessen berücksichtigen. Im Sinne einer Verlässlichkeit der Förderkriterien und eines

effizienten Verwaltungshandelns wolle das BMU vermeiden, die Förderrichtlinie in kurzen Zeitabständen mehrfach zu ändern.

Die hohe Nachfrage im Umweltinnovationsprogramm sei auf technologieoffene Förderkriterien trotz sich wandelnder Schwerpunkte der Umweltpolitik zurückzuführen. Projektbezogene Ziele setzten Anreize, Innovationspotenziale auszuschöpfen. Bei allgemeingültigen Zielen realisierten Unternehmen möglicherweise nicht die tatsächlich möglichen Innovationen, sondern beschränkten sich auf ein Mindestmaß. Das BMU wolle prüfen, inwiefern sich dennoch allgemeingültige Ziele in der Förderrichtlinie definieren lassen.

Das BMU hat zudem bestätigt, dass seine Förderung ausschließlich auf den Teil der Investition abzielt, den es als innovativ bewertet. Welchen Teil der Investition es als innovativen funktionalen Bestandteil anerkenne, hänge vom Einzelfall ab. Es werde prüfen, ob es die förderfähigen Ausgaben definieren und die Zuschüsse ggf. auf die Kosten beschränken könne, die beihilferechtlich anzuerkennen wären.

Aus Sicht des BMU ist es angemessen und wirtschaftlich, dass mit KfW und Umweltbundesamt zwei Stellen das Förderprogramm betreuen. Dies ermögliche es, die Projekte zügig umzusetzen, und sichere die Qualität.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für haushaltsrechtlich erforderlich, dass das BMU messbare Förderziele für das Umweltinnovationsprogramm bestimmt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMU die aktuelle Förderrichtlinie wegen ihrer erheblichen Mängel unverzüglich überarbeitet und ihm den Entwurf zur Anhörung vorlegt. Darin sollte das BMU insbesondere festlegen, welche konkreten Ziele es in einem bestimmten Zeitraum mit dem Umweltinnovationsprogramm erreichen will. Anders als vom BMU angenommen wird es durch solche Programmziele nicht daran gehindert, ehrgeizige Ziele für einzelne Projekte vorzugeben. Außerdem sollte es den Umfang der förderfähigen Ausgaben eindeutig bestimmen. Die Annahme des BMU, mehrfache Änderungen der Förderrichtlinie in kurzen Zeitabständen könnten die Verlässlichkeit der Förderkriterien und effizientes Verwaltungshandeln beeinträchtigen, trifft nicht zu. Derzeit fehlen gerade verlässliche Förderkriterien. Zudem lässt sich effizientes Verwaltungshandeln nicht zwangsläufig aus einer fast 25 Jahre unverändert gelassenen Förderrichtlinie ableiten.

Das BMU muss die Förderrichtlinie inhaltlich umfassend überarbeiten unabhängig davon, ob sich beihilferechtliche Regelungen in absehbarer Zeit ändern. Im Falle einer solchen Änderung könnte das BMU die Förderrichtlinie redaktionell anpassen. Entsprechend den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung hat es die Förderrichtlinie zu befristen.

Auf Grundlage der überarbeiteten Förderrichtlinie sollte das BMU mittelfristig eine Erfolgskontrolle des Umweltinnovationsprogramms mit Zielerreichungs-, Wirkungs- und

Wirtschaftlichkeitskontrolle veranlassen. Es sollte auch nachweisen, dass es wirtschaftlich ist, das Programm mit KfW und Umweltbundesamt weiterhin von zwei Stellen betreuen zu lassen. Dabei sollte es Handlungsalternativen einbeziehen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

29 BMZ vergibt 627 Mio. Euro für Entwicklungszusammenarbeit in rechtswidriger Förderpraxis

(Kapitel 2301 Titel 687 06)

Zusammenfassung

Das BMZ hat in den Jahren 2014 bis 2020 auf Grundlage einer veralteten Förderrichtlinie Zuwendungen über 627 Mio. Euro gewährt. Statt – wie haushaltsrechtlich vorgesehen – die Förderrichtlinie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu aktualisieren, änderte das BMZ eigenmächtig seine Förderpraxis. Damit handelt es rechtswidrig.

Trotz anderslautender Zusagen an das Parlament liegt eine überarbeitete Förderrichtlinie noch immer nicht vor. Stattdessen vergibt das BMZ weiterhin ohne aktuelle Förderrichtlinie Zuwendungen an der Schnittstelle von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Für Letztere ist jedoch das Auswärtige Amt zuständig. Ohne aktuelle Förderrichtlinie fehlt ein wichtiges Instrument, um die Ausgaben beider Ressorts in diesem Schnittstellenbereich abzustimmen und zu koordinieren.

Das BMZ soll seine rechtswidrige Förderpraxis endlich beenden. Hierzu soll es die Förderrichtlinie auf Basis der Empfehlungen von BMF und Bundesrechnungshof unverzüglich abschließend bearbeiten und in Kraft setzen.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit im deutschen Kontext

Ein Ziel der Entwicklungszusammenarbeit (früher: Entwicklungshilfe) ist die Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten. Im Jahr 2019 war Deutschland mit über 21 Mrd. Euro zweitgrößte Gebernation. Grundsätzlich ist das BMZ für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zuständig. Daneben leisten auch andere Ressorts Beiträge mit Bezügen zur Entwicklungszusammenarbeit. Hervorzuheben ist dabei das Auswärtige Amt. In akuten Krisen und Konflikten leistet es humanitäre Hilfe, um Grundbedarfe zu decken und die Situation zu stabilisieren.

Überlagerung von Zuständigkeiten an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

In Konflikten erschwert die komplexe Lage vor Ort, Hilfsmaßnahmen eindeutig zuzuordnen: So kann der Wiederaufbau eines Krankenhauses sowohl der elementaren Gesundheitsversorgung (humanitäre Hilfe) als auch einer nachhaltigen Versorgung mit Basisinfrastruktur (Entwicklungszusammenarbeit) dienen. Derartige Überlagerungen von Zuständigkeiten und damit einhergehende Abstimmungsschwierigkeiten kennzeichnen die Zusammenarbeit von BMZ und Auswärtigem Amt seit Langem. Bereits im Jahr 2011 hatten die Ressorts versucht, ihre Zuständigkeiten abzugrenzen. Eine hierzu geschlossene Ressortvereinbarung führte nicht zum Ziel. Daher folgte in den Jahren 2017/2018 die Spending Review der Bundesregierung zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“. Spending Reviews sind Haushaltsanalysen der Bundesregierung zu ausgewählten Politikfeldern. Sie sollen das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts inhaltlich stärken und die Wirkung der Haushaltsmittel erhöhen.

Bundesregierung forderte überarbeitete Förderrichtlinie

Der Abschlussbericht zur Spending Review 2017/2018 enthält vier Empfehlungen, um die Abstimmung und Zusammenarbeit von BMZ und Auswärtigem Amt zu verbessern. Eine davon zielt auf abgestimmte Förderrichtlinien für Maßnahmen im Schnittstellenbereich von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ab. Das BMZ sollte eine bestehende Förderrichtlinie überarbeiten; das Auswärtige Amt sollte eine Förderrichtlinie neu erstellen.

Im Juli 2018 forderte die Bundesregierung die Ressorts auf, die Empfehlungen aus dem Abschlussbericht umzusetzen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) gab den Ressorts zusätzlich eine entsprechende Berichtspflicht auf.

Förderrichtlinie des BMZ seit 2007 nicht angepasst

Förderrichtlinien binden die Verwaltung in ihrer Ermessensausübung bei der Vergabe von Zuwendungen. Sie sollen dadurch ein einheitliches Verwaltungshandeln für eine Vielzahl von Förderfällen sicherstellen. Die Bundesministerien erlassen ihre Förderrichtlinien im Einvernehmen mit dem BMF und unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes.

Das BMZ gewährt Zuwendungen im Schnittstellenbereich von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit nach Maßgabe einer Förderrichtlinie. Sie besteht seit dem Jahr 2007. Seither haben sich sowohl die Zweckbestimmung des Haushaltstitels als auch die Zuwendungspraxis mehrfach geändert. So gehört die Nothilfe (insbesondere Nahrungsmittel-lieferungen) seit dem Jahr 2013 nicht mehr zur Zweckbestimmung des Haushaltstitels. Zudem fördert das BMZ mittlerweile 36 bis 60-monatige Vorhaben, obwohl die Richtlinie grundsätzlich eine Förderdauer von 6 bis 36 Monaten vorschreibt. Das BMZ hat daher

wiederholt damit begonnen, die Förderrichtlinie zu überarbeiten, um sie an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Hierzu hörte das BMZ den Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2018 an. Das BMZ und das Auswärtige Amt legten im Jahr 2019 Entwürfe zu Förderrichtlinien vor. Sie wollten damit dem Auftrag aus dem Abschlussbericht zur Spending Review nachkommen. Das BMF und der Bundesrechnungshof nahmen dazu Stellung. Sie bemängelten, dass die Förderbereiche unzureichend abgegrenzt seien und der Bezug auf die zwischen den Ressorts abgestimmten Planungen fehle.

In einem gemeinsamen Bericht von BMZ und Auswärtigem Amt an den Haushaltsausschuss kündigte das BMZ im Mai 2020 an, den überarbeiteten und abgestimmten Entwurf seiner Förderrichtlinie zeitnah vorzulegen. Es verschob seither mehrfach die Vorlage der überarbeiteten Förderrichtlinie. Zuletzt teilte das BMZ im März 2021 mit, dass damit erst im dritten Quartal 2021 zu rechnen sei. Das Auswärtige Amt legte zwischenzeitlich zwei weitere Überarbeitungen seines Förderrichtlinienentwurfes vor. Wegen fortbestehender Mängel befindet sich auch diese Förderrichtlinie weiterhin im Entwurfsstadium.

Zuwendungen von hunderten Millionen Euro ohne geeignete Förderrichtlinie

Das BMZ gewährte seit dem Jahr 2007 aus dem Haushaltstitel im Regelungsbereich der Förderrichtlinie Zuwendungen von 935 Mio. Euro; davon zwei Drittel (627 Mio. Euro) seit dem Jahr 2014. Diese umfassen die im Zuwendungsbescheid bewilligten Gelder für das laufende Haushaltsjahr sowie die Verpflichtungsermächtigungen für die darauffolgenden Haushaltsjahre.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das BMZ wiederholt aufgefordert, die Förderrichtlinie zügig zu überarbeiten und in Kraft zu setzen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMZ Zuwendungen im hohen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich über Jahre auf Basis einer veralteten Förderrichtlinie gewährt. Das BMZ hat alle Überarbeitungsanläufe zu seiner Förderrichtlinie nicht abgeschlossen. Dementsprechend deckt diese weder die veränderte Zweckbestimmung infolge der Ressortvereinbarung noch die gegenwärtige Zuwendungspraxis ab. Das BMZ ist damit in seinen Möglichkeiten eingeschränkt, die Zuwendungsempfänger aus dem betroffenen Titel zu steuern und zu kontrollieren.

Der Haushaltsausschuss hat sich die Position der Bundesregierung zu eigen gemacht, als er die Ressorts zur Berichterstattung verpflichtete. Die durch das BMZ unerledigte Überarbeitung der Förderrichtlinie steht daher nicht nur im Widerspruch zu seiner Zusage im Bericht an den Haushaltsausschuss. Sie läuft auch dem Willen des Parlaments zuwider.

Die Überarbeitung der Förderrichtlinienentwürfe von BMZ und Auswärtigem Amt läuft seit April 2019 auseinander. Das Ziel, inhaltlich abgestimmte Förderrichtlinien vorzulegen, wird durch die Verzögerungen des BMZ gefährdet.

Ohne aktualisierte und abgestimmte Förderrichtlinie des BMZ bleibt der Auftrag der Bundesregierung unerfüllt, die Ergebnisse der Spending Review umzusetzen. Damit fehlt auch ein wichtiges Instrument, um die Ausgaben von BMZ und Auswärtigem Amt an der Schnittstelle von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe besser zu koordinieren und abzustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat daher seine Forderung bekräftigt, die Überarbeitung der Förderrichtlinie unverzüglich abzuschließen und diese in Kraft zu setzen. Dabei hat das BMZ die Empfehlungen von BMF und Bundesrechnungshof zu berücksichtigen.

29.3 Stellungnahme

Das BMZ hat den Vorwurf zurückgewiesen, dass Zuwendungen im Schnittstellenbereich auf Grundlage einer veralteten Förderrichtlinie geleistet worden seien. Die Förderrichtlinie aus dem Jahr 2007 gelte weiterhin. Sie konkretisiere die Vorschriften der BHO für die Vergabe der Zuwendungen aus dem Haushaltstitel. Zudem informiere das BMZ die Zuwendungsempfänger über neue oder angepasste Vorgaben im Zuwendungsbereich.

Das BMZ hat betont, dass die Förderrichtlinie für seine Mittelverwendung im Schnittstellenbereich keine zentrale Bedeutung habe. Es wende diese nur bei der Vergabe von Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen an. Die entsprechenden Zuwendungen von 627 Mio. Euro seien nur ein Teil der Gesamtzusagen von 4,8 Mrd. Euro aus dem Haushaltstitel in den Jahren 2014 bis 2020. Zudem habe die Handlungsempfehlung der Spending Review zu den Förderrichtlinien keine herausgehobene Stellung. Es handle sich lediglich um ein haushälterisches Instrument. Wichtiger sei die Institutionalisierung einer intensiven gemeinsamen Koordination in und zwischen den Ressorts.

Zu den zeitlichen Zusammenhängen hat das BMZ darauf verwiesen, dass

- die Spending Review seine Überarbeitungsbemühungen unterbrochen habe,
- die zuständigen Referate seit Anfang 2020 Corona-bedingt besonders gefordert seien und
- die erst im Sommer 2020 veröffentlichte BMZ-Strategie für den Schnittstellenbereich die Grundlage für die weitere Überarbeitung der Förderrichtlinie bilde.

Das BMZ hat den Vorwurf zurückgewiesen, dem Willen des Parlaments zuwider zu handeln. Der Haushaltsausschuss habe den Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Spending Review ohne Debatte mehrheitlich zur Kenntnis genommen.

Im Ergebnis hat das BMZ eingeräumt, dass die Förderrichtlinie in Reaktion auf die Ergebnisse der Spending Review einer Aktualisierung bedarf. Das BMZ nehme diesen Auftrag weiterhin

ernst. Ziel sei es, im Herbst 2021 einen neuen Entwurf vorzulegen und die Förderrichtlinie schnellstmöglich in Kraft zu setzen.

29.4 Abschließende Würdigung

Das BMZ spielt die Bedeutung der Förderrichtlinie systematisch herunter. Seine Argumente sind nicht plausibel. Es verkennt in wesentlichen Punkten die Sach- und Rechtslage.

Das Zuwendungsvolumen im hohen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich unterstreicht für sich genommen die Dringlichkeit, eine aktuelle Rechtsgrundlage für die Förderung zu schaffen. Besonderen Nachdruck verleiht der Umstand, dass sich die Zuwendungen seit dem Jahr 2014 im Vergleich mit dem Zeitraum 2007 bis 2013 mehr als verdoppelt haben. Mithin in der Zeit, als die Förderrichtlinie bereits veraltet und überarbeitungsbedürftig war. Zudem ist die Förderpraxis des BMZ nach wie vor nicht von einer aktuellen Förderrichtlinie gedeckt.

Unstreitig ist, dass Förderrichtlinien zusammen mit weiteren Vorschriften die Rechtsgrundlage für die Vergabe von Zuwendungen bilden. Die Förderrichtlinie aus dem Jahr 2007 gilt indes allenfalls noch formal. Bezogen auf ihre Regelungsinhalte ist sie in wesentlichen Teilen überholt. Damit erfüllt die Förderrichtlinie nicht mehr ihren Zweck, die Ermessensausübung zu lenken und ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Das BMZ darf eine bestehende Förderrichtlinie nur im Einvernehmen mit dem BMF ändern. Es weicht in seiner Zuwendungspraxis dauerhaft von den Vorgaben der Förderrichtlinie im Schnittstellenbereich ab. Das BMZ hat diese Förderrichtlinie dadurch faktisch geändert, ohne hierüber Einvernehmen mit dem BMF erzielt zu haben. Damit handelt es rechtswidrig. Hieran ändern auch die Informationen über eine von der Förderrichtlinie abweichende Förderpraxis an die Zuwendungsempfänger nichts.

Die Überarbeitung der Förderrichtlinie war eine von drei an das BMZ gerichteten Empfehlungen der Spending Review. Daraus sollte das BMZ nicht ableiten, dass diese Empfehlung nachrangig ist. Der Bundesrechnungshof misst einer intensiven Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Ressorts große Bedeutung bei. Deswegen hält er daran fest, dass die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit durch angepasste Regelungen in der Förderrichtlinie verbindlich abgesichert werden. Zudem ist die rechtliche Bedeutung von Förderrichtlinien für eine rechtmäßige Zuwendungsvergabe nicht von den Ergebnissen der Spending Review abhängig.

Es ist nicht entscheidend, ob der Haushaltsausschuss einen Bericht mit oder ohne Debatte zur Kenntnis nimmt. Dem klar geäußerten Willen des Parlaments, die Förderrichtlinie zu überarbeiten, ist das BMZ jedenfalls bis heute nicht nachgekommen.

Auch die Ausführungen des BMZ zu den zeitlichen Zusammenhängen überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das BMZ selbst hatte im Umsetzungsbericht im Mai 2020 angekündigt, einen abgestimmten und überarbeiteten Förderrichtlinienentwurf „zeitnah“ vorzulegen. Es hatte dabei nicht auf besondere Belastungen für die Krisenbewältigung durch die

Corona-Pandemie hingewiesen. Seine laufenden Arbeiten an einer Strategie für den Schnittstellenbereich hatte es ebenso nicht angemerkt. Eine noch andauernde Überarbeitung mehr als ein Jahr nach der Zusage an den Haushaltsausschuss ist nicht zeitnah. Ohnehin war die Förderrichtlinie bereits vor der Spending Review seit Jahren überarbeitungsbedürftig. Schließlich ist das Argument, die Strategie sei Grundlage für die weitere Überarbeitung der Förderrichtlinie, schwer vereinbar mit der Vorlage eines Entwurfes der Förderrichtlinie im April 2019.

Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof daran fest, dass das BMZ seine rechtswidrige Förderpraxis endlich beenden und die veraltete Förderrichtlinie überarbeiten muss. Steigende Ausgaben im Anwendungsbereich der Förderrichtlinie dulden keine weiteren Verzögerungen. Ebenso die noch immer nicht eingelöste Zusage des BMZ gegenüber dem Parlament. Der Bundesrechnungshof fordert, nach einer Dekade ergebnisloser Überarbeitungsversuche endlich eine überarbeitete Förderrichtlinie in Kraft zu setzen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

30 BMZ gründet Stiftungen: Nutzen fraglich, Kosten erheblich, Transparenz verbesserungsbedürftig

(Kapitel 2301 Titel 896 01 und Kapitel 2310 Titel 687 01)

Zusammenfassung

Das BMZ nutzt vermehrt privatrechtliche Stiftungen für die Entwicklungszusammenarbeit, ohne nachzuweisen, dass dies notwendig und wirtschaftlich ist. Die langfristige Finanzierung und die Kontrolle der Stiftungen sind ebenso wenig sichergestellt wie die haushaltsrechtliche Transparenz.

Seit dem Jahr 2020 veranlasst das BMZ zunehmend die Gründung privatrechtlicher Stiftungen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Das BMZ fördert die Stiftungen mit Millionenbeträgen aus dem Bundeshaushalt. Die KfW schätzte den mittelfristigen Gesamtbedarf der zuletzt gegründeten drei Stiftungen auf mehr als 500 Mio. Euro. Das BMZ hat nicht ausreichend geprüft, ob es neben den bestehenden Formen der Entwicklungszusammenarbeit einen Bedarf für Stiftungen gibt.

Die Bundeszuschüsse decken den Bedarf der Stiftungen nur für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Ob die Stiftungen die erhofften Spenden Dritter mobilisieren und so die Entwicklungsvorhaben dauerhaft finanzieren können, ist zu bezweifeln. Nach bisherigen Erfahrungen benötigen Stiftungen oft dauerhaft Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.

Den mit den Stiftungsgründungen erwarteten Vorteilen stehen erhebliche Nachteile gegenüber. Jede Stiftung verursacht Personal-, Verwaltungs- und Betriebskosten. Darüber hinaus kann das BMZ nur wenig Einfluss auf die Entwicklungsvorhaben und die Verwendung des Bundeszuschusses in den Stiftungen nehmen. In letzter Konsequenz schränken Stiftungen das Parlament in seinem Budgetrecht ein.

Sollte das BMZ an Stiftungsgründungen festhalten, erwartet der Bundesrechnungshof, dass es die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachweist. Bevor das BMZ eine Stiftung gründet oder bezuschusst, sollte es dem Haushaltsgesetzgeber die langfristigen Folgen für den Bundeshaushalt transparent darstellen. Erst nachdem der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zugestimmt hat, sollte das BMZ tätig werden.

30.1 Prüfungsfeststellungen

BMZ gründet vermehrt privatrechtliche Stiftungen

Die Gründung und finanzielle Unterstützung von Stiftungen sieht das BMZ als eine erfolgversprechende und wirtschaftliche Form der Entwicklungszusammenarbeit an. Im Jahr 2017 unterstützte das BMZ bereits sechs Stiftungen finanziell. Überwiegend dienen diese Stiftungen dem Natur- und Umweltschutz. In den Jahren 2020 und 2021 gründete das BMZ über die KfW drei weitere Stiftungen.

Das BMZ beteiligte den Bundesrechnungshof erst in einer späten Phase des Prozesses zur Errichtung der Stiftungen. Er äußerte jeweils erhebliche Zweifel an den Vorhaben und riet von den Stiftungsgründungen ab. Das hinderte das BMZ jedoch nicht daran, die Gründungsprozesse zum Abschluss zu bringen. Für die drei neu gegründeten Stiftungen veranschlagte es Zuschüsse aus Haushaltsmitteln der Entwicklungszusammenarbeit von zusammen rund 150 Mio. Euro. Davon wurden im Jahr 2020 bereits 87 Mio. Euro ausgezahlt. Das BMZ beabsichtigt, das „Stiftungsmodell“ auch in Zukunft einzusetzen.

Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht belegt

Die drei neu gegründeten Stiftungen dienen unterschiedlichen Zwecken: Zwei Stiftungen fördern Verbesserungen im Bereich des Klima- und Umweltschutzes. Die dritte Stiftung unterstützt die regionale Zusammenarbeit fünf westafrikanischer Staaten finanziell. In seinen Vorüberlegungen ging das BMZ davon aus, diese Zwecke am besten mit neu zu schaffenden Stiftungen erfüllen zu können. Es schloss vorzeitig aus, herkömmliche Formen und Akteure der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. In den Bereichen, in denen die drei Stiftungen aktiv werden, sind bereits eine Vielzahl von Einrichtungen tätig. Diese hätte das BMZ finanziell unterstützen können, um dort weitere Fortschritte zu erzielen und damit seine Ziele zu erfüllen. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der KfW beschränkten sich hingegen auf den Vergleich von Varianten neu zu schaffender nicht-staatlicher Organisationsformen und verschiedener Stiftungsmodelle.

Mittelbedarf der Stiftungen langfristig nicht gesichert

Das BMZ gründete gemeinnützige Stiftungen, weil aus seiner Sicht diese Organisationsform für andere Geber am attraktivsten sei. Mit einer Stiftung sollte auch der deutsche Beitrag sichtbar werden. Das BMZ erwartet bedeutende finanzielle Beiträge zum Stiftungskapital insbesondere von privaten, aber auch von anderen öffentlichen Gebern. Es berief sich bei den Gründungen auf Zusagen in Millionenhöhe, die nach der Stiftungsgründung rechtsverbindlich würden. Das BMZ geht davon aus, dass erhebliche Zustiftungen, also direkte Spenden in das Vermögen der Stiftung, und andere Spenden folgen. Wie lange Stiftungen ohne weitere Einnahmen auskommen hängt davon ab, wie stark sie ihre Tätigkeiten ausdehnen und

welche Verwaltungskosten anfallen. Wird das verbrauchte Stiftungskapital nicht erneuert, wäre es nach den beiden Berechnungen der KfW in 10 bzw. 15 Jahren erschöpft.

Stiftungen: „auf ewig“ finanziert oder „auf Zeit“

Privatrechtliche Stiftungen sind grundsätzlich auf Dauer angelegt („Ewigkeitsgedanke“). Eine der drei neu gegründeten Stiftungen legte das BMZ ausnahmsweise als „Verbrauchsstiftung“ an. Bei dieser Stiftung muss das Stiftungsvermögen nach 10 Jahren für den Stiftungszweck verbraucht sein (Stiftung auf Zeit). Vorkehrungen für eine Befristung der Stiftungsdauer und eine Auflösung nach der Verbrauchszeit traf das BMZ nicht. Stiftungen, deren Vermögen erschöpft ist, bezuschusst der Bund vielmehr häufig weiter.

BMZ kann Stiftungen nur eingeschränkt kontrollieren

Die bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit geltenden Regelungen finden bei Stiftungen nur eingeschränkt und allenfalls mittelbar Anwendung. Auch die Verfahren für entwicklungswichtige Vorhaben nicht-staatlicher Projektträger gelten für die mit Stiftungsmitteln finanzierten Projekte nicht. Die „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung“, die bei Unternehmensbeteiligungen des Bundes Anwendung finden, sind für privatrechtliche gemeinnützige Stiftungen nicht unmittelbar anwendbar. BMZ und KfW haben zwar einen Sitz und Vetorecht in den einschlägigen Stiftungsgremien. Dies ermöglicht ihnen aber nicht im selben Maße wie bei den herkömmlichen Formen der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Prioritäten zu setzen und aktiv zu steuern. Unabhängig davon können sie sich nach den Stiftungssatzungen auch vertreten lassen oder ganz aus den Kontrollgremien der Stiftungen ausscheiden. In der Regel beabsichtigen sie dies nach einer mehrjährigen Anlaufphase.

Fehlende haushaltsrechtliche Transparenz

Mit der Auszahlung der Zuschüsse gehen diese aus dem Bundeshaushalt in das Stiftungsvermögen über. Sie können nicht mehr zurückgefordert werden. Die Bundeszuschüsse dienen dazu, Stiftungskapital aufzubauen, aus dem die Projekte der Stiftung finanziert werden sollen. Außerdem decken sie die Personal-, Verwaltungs- und Betriebskosten der Stiftungen ab. Die Zuschüsse dienen auch der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Sie soll dazu beitragen, Spenden und Zustiftungen anderer Geber einzuwerben und die Sichtbarkeit des Engagements für Entwicklungs- und Umweltbelange zu erhöhen. Die KfW berechnete für alle Stiftungsgründungen die voraussichtlichen Kosten. Die Personal- und Verwaltungskosten für eine der drei zuletzt gegründeten Stiftungen sollten sich wie folgt entwickeln: Über 20 Jahre fallen rund 17 Mio. Euro an, davon in den ersten 10 Jahren bereits rund 11 Mio. Euro. In den Personalkosten sind die Vergütungen von zwei Geschäftsführern enthalten. Zusätzlich sollen externe Dienstleister für Verwaltungsaufgaben Geld erhalten. Die KfW schätzte die

mittelfristigen Kosten der zwei anderen Stiftungen einschließlich der Förderung der Projekte auf 200 und 288 Mio. Euro.

Aus dem Haushaltsplan ist nicht erkennbar, dass die in den Jahren 2020 und 2021 geleisteten Zuschüsse für die Errichtung der Stiftungen eingesetzt wurden. Das BMZ finanzierte sie aus Titeln mit allgemein gehaltenen Zweckbestimmungen („Internationaler Klima- und Umweltschutz“, „Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“). Aus der haushaltsrechtlichen Eingruppierung geht nicht hervor, dass es sich um Zuschüsse für Stiftungen handelt. Auch die erläuternden Unterlagen zur Titelbewirtschaftung lassen nicht klar erkennen, dass das BMZ neue Stiftungen nach deutschem Privatrecht finanzierte. Zwei der Stiftungen sind darin unter ihren englischen bzw. französischen Namen als „Fonds“ bzw. „Fazilität“ bezeichnet. Der Gesamtfinanzbedarf der Stiftungen wird an keiner Stelle ausgewiesen. Der Haushaltsgesetzgeber stimmte den Stiftungsgründungen und der Freigabe der Haushaltsmittel zu diesem Zweck nicht ausdrücklich zu.

30.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält privatrechtliche Stiftungen grundsätzlich nicht für eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit, um öffentlichen Aufgaben zu erfüllen (vgl. Leitsatz 07/08 des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung – Privatrechtliche Stiftungen, veröffentlicht auf den Internetseiten des Bundesrechnungshofes). Dies gilt auch für Stiftungsgründungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Folgende Gründe sprechen im Wesentlichen dagegen:

- Von den für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmten Haushaltsmitteln werden erhebliche Beträge verwandt, um Stiftungsstrukturen zu schaffen, aufrecht zu erhalten und mit Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. Im Ergebnis verwendet das BMZ diese Haushaltsmittel zweckwidrig.
- Mit Leistungen in das Stiftungsvermögen werden die Verfahren und Regeln für die Finanzierung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit umgangen. Eine privatrechtliche Organisation entscheidet über die Verwendung von Bundesmitteln und damit über zu fördernde Projekte.
- Ein angemessener Einfluss des BMZ und der KfW auf die Tätigkeit der Stiftung und die Verwendung der Finanzmittel ist nicht dauerhaft gewährleistet. Insbesondere ihre Absicht, sich nach wenigen Jahren aus der Stiftung zurückzuziehen, steht dem entgegen.
- Die bereits zahlreichen Organisationen staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit werden durch die Stiftungsgründungen um weitere Akteure ergänzt. Dies erhöht den Abstimmungsbedarf und bewirkt eine Zersplitterung der Förderlandschaft.
- Bundesmittel werden bewilligt und ausgezahlt bevor feststeht, welche Projekte damit gefördert werden. Mit dem Übergang aus dem Haushalt in das Stiftungsvermögen unterliegen sie nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle.
- Stiftungsgründungen ziehen häufig Dauerbelastungen für den Bundeshaushalt nach sich. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ist zu befürchten, dass die nachhaltige Finanzierung der BMZ-Stiftungen nicht gesichert ist. Oft gelingt es den Stiftungen nicht,

während Niedrigzinsphasen ausreichende Erträge aus dem Stiftungskapital zu erzielen. Wenn sie darüber hinaus keine Dritten für weitere Zustiftungen und Spenden gewinnen, springt letztendlich der Bund ein.

30.3 Stellungnahme

Das BMZ hat abgestritten, dass es seit dem Jahr 2020 vermehrt privatrechtliche Stiftungen fördere. Diese würden nur in geeigneten Fällen als Projektträger für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit genutzt, insbesondere im Natur- und Klimaschutz. Es hat kurz darauf angekündigt, im September 2021 eine weitere Stiftung mit Sitz in den Niederlanden zu gründen. Diese soll eine Finanzierungsform ermöglichen, die in Deutschland nicht als gemeinnützig anerkannt ist.

Aus Sicht des BMZ waren die Stiftungsgründungen gerechtfertigt. Diese bewillige es nur, wenn kein bestehender Projektträger die entwicklungspolitischen Ziele ebenso zweckdienlich und wirtschaftlich verfolge. Diese Situation bestünde insbesondere im Falle länderübergreifender Fonds oder Stiftungen. Es existiere kein global agierender Partner, der eine Plattform für ein gemeinsames, konzertiertes Vorgehen bilden könne.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sei der beabsichtigte gesamtgesellschaftliche Nutzen, wie z. B. zusätzliche CO₂-Kompensationen, zu berücksichtigen. Außerdem sei die Steuerbefreiung der Stiftungen zu würdigen. Dies mache sie für potenzielle Geldgeber attraktiv.

Das BMZ hat ausgeführt, dass mit den Stiftungsgründungen zugleich Projekte der Entwicklungszusammenarbeit gefördert würden. Die jeweilige Stiftung solle als Projektträger im Auftrag des BMZ bzw. der KfW Projekte der Entwicklungszusammenarbeit umsetzen. Dabei sei das geförderte Projekt der Entwicklungszusammenarbeit von Zweck und Lebensdauer der Stiftung gedanklich zu trennen. BMZ und KfW hätten zusätzlich zu den Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten aus dem Auftragsverhältnis mit dem Projektträger die Möglichkeit, in den Stiftungsgremien Einfluss zu nehmen. BMZ oder KfW seien nicht verpflichtet, neue Projekte der Stiftung zu fördern oder die Stiftung selbst mit weiteren Mitteln zu finanzieren. Wenn die Stiftung mangels Mittel ihren Stiftungszweck nicht mehr verfolgen könne, sei sie aufzulösen.

Sämtliche Transparenz- und Informationspflichten gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber seien eingehalten worden. Darüber hinaus erfordere die Gründung einer Stiftung weder eine spezifische haushaltsrechtliche Ermächtigung noch eine Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers. Grundsätzliche Bestimmungen und Informationsformate gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber seien ressortübergreifend zu entwickeln.

30.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik.

Dass für Stiftungsgründungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich andere Voraussetzungen und Maßstäbe gelten sollen als für andere Bereiche staatlichen Handelns, kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Für Stiftungsgründungen durch das BMZ gelten dieselben haushaltsrechtlichen Bestimmungen für den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln wie für alle Ressorts.

Der Argumentation des BMZ, mit der Stiftungsgründung seien zugleich Projekte der Entwicklungszusammenarbeit bewilligt worden, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Zwar stattet das BMZ die Stiftungen mit finanziellen Mitteln aus, die die Verwirklichung von Projekten ermöglichen. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich aber von der üblichen Gewährung von Zuwendungen an Projektträger für entwicklungswichtige Vorhaben. Hierbei fördert das BMZ ein nach Dauer und Umfang begrenztes Vorhaben eines Projektträgers. Im Gegensatz dazu endet eine grundsätzlich auf Dauer angelegte Stiftung nicht, wenn deren finanzielle Mittel erschöpft sind. Soweit rechtlich möglich, müsste vielmehr aktiv deren Auflösung und die Rückführung verbleibender Mittel in den Bundeshaushalt betrieben werden. Das BMZ verzichtet mit der Stiftungsgründung auf die Möglichkeit, selbst über die Förderung von Projekten zu entscheiden. Die Vorhaben und deren Umsetzung beschließen ausschließlich die Stiftungsgremien. Damit gibt das BMZ die Verantwortung für die zweckgerechte Verwendung der Mittel an die Stiftung ab. Eine parlamentarische Kontrolle findet nicht statt. Im Ergebnis wird das Budgetrecht des Parlaments beschnitten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung: Ein angestrebter gesamtgesellschaftlicher Nutzen und mögliche Beiträge privater und anderer öffentlicher Geber können die Gründung einer Stiftung allein nicht rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMZ:

- Vor der Errichtung und Förderung von Stiftungen hat das BMZ deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu belegen. Das erfordert gemäß den Vorgaben der BHO eine ordnungsgemäße, vollständige und ergebnisoffene Untersuchung.
- Sollte sich ausnahmsweise eine Stiftung als geeignete Form der Erfüllung staatlicher Entwicklungsaufgaben ergeben, ist der Vorgang für den Haushaltsgesetzgeber transparent zu machen. Über grundlegende Entscheidungen, wie die Gründung, staatliche Finanzierung oder Auflösung, ist der Haushaltsgesetzgeber zu informieren. Das BMZ hat seine vorherige Zustimmung einzuholen bevor es Tatsachen schafft.
- Um die Transparenz gegenüber dem Parlament zu erhöhen, sollte das BMZ ferner Informationen zu Stiftungen regelmäßig veröffentlichen. Dies könnte in Anlehnung an den Beteiligungsbericht des Bundes geschehen. Neben allgemeinen Informationen über die Stiftungen sollte auch deren finanzielle Situation nach einheitlichen Kriterien erfasst und veröffentlicht werden.

31 Doppelförderungen beim Aufstiegs-BAföG verhindern – BMBF muss endlich Transparenz bei Arbeitgeberleistungen schaffen

(Kapitel 3002 Titel 671 80 und 681 80)

Zusammenfassung

Das BMBF weiß seit 15 Jahren um Kontrollprobleme, wenn Arbeitgeber berufliche Aufstiegsfortbildungen fördern, für die gleichzeitig Aufstiegs-BAföG beantragt wird. Es hat die für die Antragsbearbeitung zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung (Ämter) u. a. zu verstärkten Nachfragen aufgefordert. Wirksame Kontrollmöglichkeiten hat es, trotz eines Fördervolumens von 783 Mio. Euro im Jahr 2020, aber nicht geschaffen.

Meisterprüfungen im Handwerk und vergleichbare Fortbildungsabschlüsse werden sowohl mit Aufstiegs-BAföG als auch von Arbeitgebern gefördert. Leistungen der Arbeitgeber sind auf das Aufstiegs-BAföG anzurechnen.

Antragstellende machen beim Beantragen von Aufstiegs-BAföG teilweise falsche Angaben zu Arbeitgeberförderungen. Nachträgliche Förderentscheidungen ihres Arbeitgebers teilen sie den Ämtern später nur vereinzelt mit. Mangels eigener Erkenntnismöglichkeiten decken diese solche Sachverhalte nur zufällig auf. Es besteht keine Verpflichtung der Antragstellenden, ihren Arbeitgeber zu benennen. Auch eine Auskunft über dessen Leistungen müssen sie nicht vorlegen. Die Ämter können damit nicht prüfen, ob die Angaben der Antragstellenden plausibel sind.

Das BMBF hat bestätigt, dass das Anrechnen von Arbeitgeberleistungen ein strukturelles Problem ist. Es will bei der nächsten Gesetzesnovelle prüfen, wie es dem begegnen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF nicht länger untätig bleibt. Es muss umgehend wirksame Erkenntnismöglichkeiten schaffen, um Doppelförderungen zu verhindern und einen ordnungsgemäßen Mitteleinsatz sicherzustellen. Die nächste Gesetzesnovelle darf es nicht abwarten.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Aufstiegs-BAföG

Für Meisterkurse oder andere Lehrgänge, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten, gewähren die Ämter Leistungen des Aufstiegs-BAföGs. Rechtsgrundlage ist das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). Die Länder führen es im Auftrag des Bundes aus. Die Geförderten erhalten Leistungen zum Lebensunterhalt (Unterhaltsbeitrag). Sie erhalten auch Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren sowie die fachpraktische Arbeit, beispielsweise das Meisterstück im Handwerk (Maßnahmebeitrag). Im Jahr 2020 bewilligten die Ämter bundesweit 783 Mio. Euro an Fördermitteln für 178 165 Personen.

Der Gesetzgeber legte im Jahr 2009 fest, dass auf die Leistungen des Aufstiegs-BAföGs Leistungen von Arbeitgebern anzurechnen sind. Werden die Kosten der Aufstiegsfortbildung bereits anderweitig übernommen, soll diese nach dem AFBG nicht zusätzlich staatlich gefördert werden (Subsidiaritätsgrundsatz). Antragstellende sollen nur die Kosten geltend machen können, die sie selbst zu tragen haben.

Arbeitgeberleistungen

Arbeitgeber fördern Aufstiegsfortbildungen von Mitarbeitenden in verschiedener Weise. Ob sie überhaupt fördern, hängt beispielsweise von der Maßnahme, dem Prüfungsergebnis, der Art des Arbeitsvertrages (Fest- oder Zeitvertrag) oder der finanziellen Situation des Unternehmens ab. Arbeitgeber setzen Leistungen teils zu Beginn der Maßnahme, teils nachträglich fest. Sie gewähren beispielsweise Leistungen für den Lebensunterhalt, Unterbringungskosten, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren, Literatur und Lernmittel, Material- und Fahrtkosten sowie Verpflegungspauschalen. Teils gewähren sie auch Bestehensboni und vergleichbare Leistungen bei erfolgreichen Aufstiegsfortbildungen.

Identifikation von Arbeitgeberleistungen durch die Ämter

Antragstellende müssen im Antrag zum Aufstiegs-BAföG angeben, ob sie eine Kostenerstattung ihres Arbeitgebers erhalten und diese belegen. Sie werden auch darauf hingewiesen, dass sie zugesagte oder nachträglich gewährte Kostenerstattungen melden und belegen müssen. Sie sind aber nicht verpflichtet, dem Amt grundsätzlich eine Auskunft ihres Arbeitgebers vorzulegen oder ihn zu benennen. Hinweise auf Arbeitgeber ergeben sich nur, wenn in den einzureichenden Unterlagen zufällig deren Name genannt wird.

Die Ämter wenden bei der Antragsbearbeitung das Erklärungsprinzip an. Danach kann eine Behörde die Angaben der Antragstellenden zugrunde legen, wenn sie plausibel sind. Weiter darf kein konkreter Anlass für eine Nachprüfung bestehen.

Geförderte teilten nur vereinzelt während der Aufstiegsfortbildung mit, dass ihr Arbeitgeber sie fördern werde. Nachträgliche Arbeitgeberförderungen meldeten sie nicht. Fortbildungsstätten gaben in einem Formblatt Antragstellende als Rechnungsempfänger an, obwohl deren Arbeitgeber anteilig Lehrgangskosten übernahmen. In anderen Fällen gaben die Fortbildungsstätten in diesem Formblatt den Arbeitgeber als Rechnungsempfänger an. Antragstellende gaben aber in einem anderen Formblatt an, keine Leistungen von ihrem Arbeitgeber zu erhalten. Ein Amt hatte über private Kontakte erfahren, dass ein Unternehmen grundsätzlich seine Mitarbeitenden förderte. Die Mitarbeitenden hatten das jedoch nicht in ihren Anträgen angegeben. In weiteren Fällen ergab sich aus den Antragsunterlagen der Arbeitgeber. Er war dem Amt als fördernd bekannt. Hier fragte das Amt gezielt nach und deckte so falsche Angaben der Antragstellenden auf.

Rechnungsumschreibung auf Verlangen des Arbeitgebers

Fortbildungsstätten müssen in einem Formblatt den Rechnungsempfänger angeben. Arbeitgeber verlangen teilweise nachträglich eine Umschreibung der ursprünglich auf die Geförderten lautenden Rechnung auf sich selbst. Die Angaben im Antrag können dadurch im Verlauf einer Maßnahme unrichtig werden. Es besteht derzeit keine Verpflichtung der Fortbildungsstätten, dem Amt eine Rechnungsumschreibung zu melden. Eine im Jahr 2010 angedachte Gesetzesänderung ist in den beiden nachfolgenden AFBG-Änderungsgesetzen nicht umgesetzt worden. Danach sollte eine Meldepflicht der Fortbildungsstätten bei Bekanntwerden von Arbeitgeberförderungen in das AFBG aufgenommen werden.

Fachpraktische Arbeit (Meisterstück)

Geförderte können die Materialien zur Fertigung der fachpraktischen Arbeit häufig nur über den Fachgroßhandel beziehen. Als Privatpersonen haben sie hierzu keinen Zugang. Der Kauf geschieht deshalb i. d. R. über ihren Arbeitgeber. Dieser ist Rechnungsempfänger. Nach dem AFBG werden aber nur die den Antragstellenden tatsächlich entstandenen Materialkosten gefördert. Die Ämter lassen sich von den Antragstellenden keine Nachweise vorlegen, ob diese den Arbeitgebern den Rechnungsbetrag erstattet haben.

Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen und Gegenmaßnahmen

Das BMBF weiß seit 15 Jahren um Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen. In seinen Unterlagen fanden sich folgende Überlegungen und Hinweise:

- „Kontrollproblem: Versicherung im Antrag und nach Beendigung der Fortbildung nötig seitens Antragsteller.“
- „Kontrollproblem: Wie kann sichergestellt werden, dass keine Umgehung erfolgt etwa durch erst nachträgliche Zahlungen des Arbeitgebers z. B. bei Bestehen der

Abschlussprüfung bzw. dass der Teilnehmer doppelt kassiert durch Verschweigen der AFBG-Förderung?“

- „Die Probleme liegen eher im Vollzug, insbesondere wenn diese Leistungen entweder verschwiegen, erst nachträglich z. B. bei Bestehen der Abschlussprüfung oder in Form von Darlehen gewährt werden.“
- „[...] eine Bezuschussung von Fortbildungen durch die Arbeitgeber nur schwer kontrollierbar ist, wenn sie nicht vom Antragsteller selbst angegeben wird, wozu dieser natürlich verpflichtet ist.“

Das BMBF forderte die Ämter deshalb zu verstärkten Nachfragen auf. Diese finden aber, mangels Anhaltspunkten, nur selten statt. Außerdem ergänzte es ein Formblatt um einen Hinweis für Antragstellende zu späteren oder nachträglichen Kostenerstattungen von Arbeitgebern. Weitere Maßnahmen ergriff das BMBF nicht. Regelungen, wie damit umzugehen ist, wenn Arbeitgeber erfolgreiche Aufstiegsfortbildungen, z. B. mit Bestehensboni honorieren, fehlen.

In einem Land werden Antragstellende aus bestimmten Branchen nur gefördert, wenn sie eine Negativbescheinigung ihres Arbeitgebers vorgelegt haben. Darin bescheinigt der Arbeitgeber, dass seinerseits weder aktuell noch zu einem späteren Zeitpunkt eine Förderung vorgesehen ist.

31.2 Würdigung

Das BMBF hat es versäumt, wirksame Erkenntnismöglichkeiten bei Arbeitgeberleistungen zu schaffen. Die Ämter können deshalb beim Bearbeiten der Anträge das Erklärungsprinzip nicht uneingeschränkt anwenden. Hierfür müssten alle benötigten Informationen vorliegen, um die Schlüssigkeit der Angaben prüfen zu können. Für eine solche Plausibilitätsprüfung fehlt es aber regelmäßig an Hinweisen zum Arbeitgeber. Wird er genannt, so fehlen häufig Angaben zu dessen möglichen Förderungen. Es gibt keine unabhängigen und zuverlässigen Erkenntnisquellen. Entscheidend sind in der Praxis zwei Faktoren:

- Gibt es zufällig Hinweise auf den Arbeitgeber?
- Wissen einzelne Sachbearbeitende in den Ämtern zufällig, ob dieser Arbeitgeber Aufstiegsfortbildungen fördert?

Diese Faktoren offenbaren strukturelle Defizite in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Eine Plausibilitätsprüfung kann nicht auf „Sonderwissen“ oder Zufälle gestützt werden. Es hängt damit vorrangig vom Erklärungswillen der Antragstellenden ab, ob Leistungen zutreffend gewährt werden. Ein ordnungsgemäßer und bundeseinheitlicher Vollzug des AFBG ist nicht sichergestellt.

Der Gesetzgeber hat klar zum Ausdruck gebracht, dass Leistungen nach dem AFBG subsidiär sind. Werden die Kosten der Aufstiegsfortbildung bereits anderweitig übernommen, besteht kein Grund für eine staatliche Förderung. Die Sachbearbeitenden müssen daher

Informationen zu aktuellen und geplanten Arbeitgeberleistungen haben, um den Willen des Gesetzgebers umzusetzen.

Geförderte werden nur bei der Antragstellung darauf hingewiesen, dass auch nachträglich gewährte Arbeitgeberleistungen mitzuteilen sind. Bei späteren Arbeitgeberleistungen ist den Geförderten diese Pflicht möglicherweise nicht mehr bewusst. Das gleiche gilt bei Rechnungsumschreibungen. Nachfragen der Ämter bei allen Geförderten nach Abschluss der Maßnahme würden einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Je nach Personalausstattung wären sie auch nicht zu leisten. Offen ist zudem, wie die Ämter Bestehensboni und ähnliche Arbeitgeberleistungen handhaben müssen. Es fehlen Vollzugshinweise.

Bei der fachpraktischen Arbeit besteht die Gefahr von verdeckten Doppelförderungen, wenn Arbeitgeber auf eine Kostenerstattung der Materialrechnung verzichten.

Es fehlt damit an einem schlüssigen Gesamtkonzept zum Umgang mit Arbeitgeberleistungen.

Insbesondere in den Antragsunterlagen muss sich der Wille des Gesetzgebers niederschlagen. Dort müssen alle zum Bearbeiten der Anträge sowie für die Plausibilitätsprüfung relevanten Angaben erhoben werden.

Deshalb ist eine generelle Arbeitgeberbescheinigung erforderlich, wie sie in einem Land bereits jetzt für bestimmte Branchen Praxis ist. Hiermit werden Arbeitgeber systematisch aufgefordert, geplante oder gewährte Leistungen zu erklären.

Begleitend müssen sowohl Arbeitgeber als auch Fortbildungsstätten eine Mitwirkungs- sowie eine Mitteilungspflicht haben. Dies betrifft beispielsweise spätere Sachverhaltsänderungen. Nur so können Doppelförderungen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, künftig zu jedem Antragsfall eine Auskunft des Arbeitgebers zu verlangen. Die Höhe der Förderung sollte dort beziffert werden. Die Fortbildungsstätten sollten zum Melden förderrelevanter Sachverhalte verpflichtet werden. Im AFBG sollten hierzu Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten festgeschrieben werden. Für den Fall einer fehlenden Mitwirkung, Mitteilung oder unzutreffender Angaben sollte ein Bußgeld vorgesehen werden. Etwa erforderliche Gesetzesänderungen sollte das BMBF initiieren. Überdies sollten die Ämter zur fachpraktischen Arbeit Belege über eine Kostenerstattung an den Dritten verlangen.

31.3 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass grundsätzlich das Erklärungsprinzip maßgebend sei. Antragstellende seien nach dem Gesetz erklärungsspflichtig, nicht der Arbeitgeber. Sie seien dazu verpflichtet, Leistungen des Arbeitgebers im Antrag anzugeben und ggf. zu aktualisieren. Falsch- oder Nichtangaben seien strafbewehrt. Für die zuständigen Stellen bestehe kein

Ermittlungsgrundsatz. Eine flächendeckende Abfrage werde von allen Ländern kritisch gesehen. Wo ein begründeter Verdacht bestehe, werde bereits jetzt nachgefragt.

Es habe die Länder gebeten, ihre Fachaufsicht hinsichtlich der fachpraktischen Arbeit zu verstärken. Sie sollten auch die Ämter anhalten, Nachweise über eine Erstattung zu verlangen.

Das bundesweite Einfordern von Arbeitgeberbescheinigungen führe aufgrund der Vielzahl der Förderleistungen nicht zu einem einheitlichen Bild. Arbeitgeberbescheinigungen seien deshalb kein geeignetes Instrument, sondern verursachten nur zusätzlichen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Eine generelle Anfrage bei Arbeitgebern sei rechtlich und bildungspolitisch äußerst problematisch. Aufstiegsfortbildungen würden auch angestrebt, um sich aus dem aktuellen beruflichen Umfeld heraus zu entwickeln. Ein Arbeitgeber stehe deshalb möglicherweise der Aufstiegsfortbildung ablehnend gegenüber oder versuche diese zu verhindern. Eine zwingende Beteiligung des Arbeitgebers könne möglicherweise Interessierte davon abschrecken, Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Die Anrechnung von Arbeitgeberleistungen sei ein strukturelles Problem. Die Vielfalt der Förderleistungen ziehe Anrechnungsfragen nach sich. Ein bloßes Verstärken der Fachaufsicht sei nicht ausreichend. Es gebe kein Prüfinstrument, welches eine Lösung biete. Entscheidend für die Anrechenbarkeit seien die Erklärung des Antragstellenden und dessen Zusammenwirken mit seinem Arbeitgeber. Es sei deshalb nicht zielführend, die Kontrollintensität zu erhöhen. Das eigentliche Problem, dass Leistungen nicht voneinander abgrenzbar seien, werde nicht gelöst. Das BMBF werde bei der nächsten Gesetzesnovelle prüfen, wie der mangelnden Identifizierbarkeit von Arbeitgeberleistungen abgeholfen werden könne. Aus seiner Sicht sei dies ausschließlich gesetzgeberisch und nicht im Vollzug lösbar.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMBF darin überein, dass der Ermittlungsgrundsatz hier nicht anzuwenden ist. Er stimmt auch darin mit dem BMBF überein, dass das Erklärungsprinzip maßgebend ist. Es kann aber nur dann angewandt werden, wenn die Ämter die Angaben der Antragstellenden auf ihre Plausibilität prüfen können. Aufgrund der Vielfalt an Arbeitgeberförderungen bietet sich jedoch kein einheitliches Bild. Hinzu kommt die mangelnde Kenntnis über den Arbeitgeber. Hier muss Transparenz geschaffen werden. Dies gilt auch, soweit die Vielfalt der Förderleistungen Anrechnungsfragen nach sich zieht. Für diese muss das BMBF Vollzugshinweise erstellen.

Das BMBF erkennt, dass Arbeitgeberbescheinigungen keinen Mehraufwand, sondern – im Gegenteil – eine Arbeitserleichterung bedeuten. Sie reduzieren den Arbeitsanfall in den Ämtern. Die Ämter können anhand der Arbeitgeberbescheinigungen die notwendige Plausibilitätsprüfung rechtssicher vornehmen. Würden ihnen Rechnungsumschreibungen gemeldet, so müssten sie lediglich prüfen, ob sich Arbeitgeber Leistungen vorbehalten haben. Bei

anteilig vom Arbeitgeber bezahlten Rechnungen der Fortbildungsstätten, die als Rechnungsempfänger den Antragstellenden ausweisen, würde die Kostenteilung offengelegt. Bei Vorlage der Rechnung für die fachpraktische Arbeit wäre nur abzugleichen, ob der Arbeitgeber sich eine Kostenübernahme vorbehalten hat. Ein gesonderter Erstattungsbeleg entfielen.

Eine bloße Verstärkung der Fachaufsicht, insbesondere bei Rechnungen für fachpraktische Arbeiten, ist dagegen nicht ausreichend. Dies bestätigt das BMBF. Sie kann die derzeit erforderlichen einzelfallbezogenen Nachfragen nicht ersetzen.

Abschreckungseffekte sieht der Bundesrechnungshof nicht. Ihnen kann durch sachgerechte Regelungen entgegengewirkt werden, wie beispielsweise

- eine Vorlage der Arbeitgeberbescheinigung durch die Antragstellenden anstelle einer Anforderung beim Arbeitgeber sowie
- eine Glaubhaftmachung durch die Antragstellenden, wenn ihr Arbeitgeber nicht von der Aufstiegsfortbildung erfahren soll oder die Mitwirkung verweigert.

Hierdurch minimiert sich auch der Aufwand des Amtes. Es muss nicht gesondert mit dem Arbeitgeber in Kontakt treten. Einzige Ansprechpartner sind die Antragstellenden. Sie sind für die Vollständigkeit ihrer Antragsunterlagen verantwortlich.

Abgrenzungsprobleme der Leistungen erkennt der Bundesrechnungshof nicht. Entscheidend ist, wer die Leistungen gewährt. Dies ist ohne Weiteres feststellbar. Sollten Abgrenzungsprobleme aufgrund der Vielfalt der Arbeitgeberleistungen entstehen, so muss das BMBF hierfür Grundsätze entwickeln. Nur so kann dem klaren Willen des Gesetzgebers Rechnung getragen werden.

Das BMBF ist für einen ordnungsgemäßen und bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug verantwortlich. Es muss ihn gezielt steuern, wenn ihm Defizite bekannt werden. Dies versäumte es bislang, obwohl es seit 15 Jahren um die Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen weiß. Die gesetzgeberische Entscheidung im Jahr 2009, Arbeitgeberleistungen anzurechnen, hat es nicht zum Anlass genommen, sie zu lösen. Auch aktuell sieht das BMBF keinen sofortigen Handlungsbedarf, obwohl es die strukturellen Probleme im Zusammenhang mit Arbeitgeberleistungen bestätigt. Es verweist auf seine Absicht, dies bei der nächsten Gesetzesnovelle zu prüfen. Offen ist, wann es hierzu kommt. Das ist nicht sachgerecht.

Das BMBF muss umgehend Erkenntnismöglichkeiten schaffen, um den strukturellen Defiziten wirksam zu begegnen und die nötige Transparenz herzustellen. Eine möglicherweise erforderliche Gesetzesänderung muss es unverzüglich angehen.

32 Mangelhafte Bundesaufsicht des BMBF über das Aufstiegs-BAföG in Thüringen

(Kapitel 3002 Titel 671 80 und 681 80)

Zusammenfassung

Bund und Länder fördern mit dem sogenannten Aufstiegs-BAföG berufliche Aufstiegsfortbildungen. Das BMBF hat die Bundesaufsicht hierüber mangelhaft ausgeübt. Es hat ignoriert, dass in Thüringen über Jahre erhebliche personelle Probleme bei der dortigen Fachaufsicht bestanden. Auch den offensichtlichen Problemen des einzigen Amtes für das Aufstiegs-BAföG in Thüringen ist es nicht nachgegangen. Das BMBF hat es überdies versäumt sicherzustellen, dass alle Länder Rückeinnahmen unverzüglich mit dem Bund abrechnen.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel der Bundesaufsicht kritisiert. Er hat dem BMBF empfohlen, die Aufsichtstätigkeiten innerhalb der Länder verstärkt zu beobachten und Auffälligkeiten unverzüglich nachzugehen. Es sollte auch die Länder auf ihre Pflicht zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung hinweisen. Zudem sollte das BMBF auf die Lösung ihm bekannter IT-Probleme hinwirken.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es sich vielfältig über die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern informiere. Die Instrumente der Bundesaufsicht nutze es konsequent.

Über die Situation in Thüringen und über Maßnahmen zu deren Verbesserung hatte sich das BMBF allerdings nicht informiert. Es hatte keine Instrumente der Bundesaufsicht genutzt. Dies geschah erst aufgrund der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes. Die Fakten lagen dem BMBF jedoch früher vor. Das BMBF muss seine Bundesaufsicht verbessern. Es muss sicherstellen, dass sich dies nicht wiederholt.

32.1 Prüfungsfeststellungen

Aufstiegs-BAföG

Mit Leistungen des sogenannten Aufstiegs-BAföGs fördern Bund und Länder gemeinsam im Verhältnis 78:22 berufliche Aufstiegsfortbildungen. Gefördert werden Meisterkurse oder andere Lehrgänge, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten. Ziel ist es, die höherqualifizierende Berufsbildung in Deutschland zu stärken. Mögliche finanzielle

Hemmnisse, die einer Aufstiegsfortbildung entgegenstehen, sollen abgebaut werden. So sollen Anreize für Aufstiegsfortbildungen geschaffen und der Fach- und Führungskräftenachwuchs sichergestellt werden. Rechtsgrundlage ist das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Die Länder führen das AFBG im Auftrag des Bundes aus. Sie tragen auch die Verwaltungskosten. Rückeinnahmen stehen Bund und Ländern in dem Verhältnis zu, in dem sie die Mittel aufbringen. Das BMBF nimmt die Bundesaufsicht, die Länder nehmen die Fachaufsicht wahr. Sie müssen die recht- und zweckmäßige Ausführung des Bundesrechts sicherstellen. In den Ländern sind die Ämter für Ausbildungsförderung (Ämter/Amt) für den Vollzug des AFBG zuständig. Sie bewilligten im Jahr 2020 bundesweit 783 Mio. Euro an Fördermitteln für 178 165 Personen.

Umfang und Aufgaben der Bundesaufsicht

Bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen sind die Länder in ihrer Organisations-, Personal- und Haushaltssteuerung souverän. Die Bundesaufsicht kann nur mittelbar hierauf einwirken, wenn beispielsweise die Organisationsstruktur oder die Personalausstattung keinen ordnungsgemäßen Vollzug gewährleisten.

Die Aufgaben der Bundesministerien bei der Wahrnehmung ihrer Bundesaufsicht konkretisiert die „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Artikel 85 Grundgesetz bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung“ (Leitlinie). Ziel ist es, eine ordnungsgemäße Bundesaufsicht sicherzustellen. Nach der Leitlinie sollen sich die Bundesministerien über die Aufsichtstätigkeit der Länder informieren oder diese begleiten. Sie sollen sich auch anlass- oder einzelfallbezogen von den obersten Landesbehörden unterrichten lassen.

Über die Umsetzung der Leitlinie fertigt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) seit dem Jahr 2017 alle zwei Jahre sogenannte Fortschrittsberichte. Ziel ist es, einen Überblick über die Aufsichtstätigkeit der betroffenen Bundesministerien zu geben.

Wahrnehmung der Fachaufsicht in Thüringen

Die Fachaufsichtsbehörden jedes Landes sollen mindestens einmal pro Jahr eine anlassunabhängige Vor-Ort-Kontrolle bei den Ämtern zum Aufstiegs-BAföG vornehmen. Weiter sollen sie jährlich zu einem bestimmten Stichtag einen Bericht über ihre Fachaufsicht (Aufsichtsbericht) vorlegen. Dies hatte das BMBF mit den Ländern im Jahr 2011 vereinbart. Das zuständige Ministerium in Thüringen (Landesministerium) nahm dennoch in neun Jahren nur eine anlassunabhängige Vor-Ort-Kontrolle vor. Die weiteren Fachaufsichtsmaßnahmen waren überwiegend anlassbezogen. Die Aufsichtsberichte erstattete das Landesministerium seit dem ersten Vorlagetermin im März 2016 über Jahre nicht oder nicht zeitgerecht. Das „Ob“ und „Wie“ der Fachaufsicht hing von der Personalsituation ab. Hinweise auf

Personalprobleme ergaben sich jährlich aus den Aufsichtsberichten, deren Begleitschreiben oder weiterem Schriftverkehr mit dem BMBF.

Vollzug des Aufstiegs-BAföGs in Thüringen

In dem zentral für ganz Thüringen zuständigen Amt kam es seit Jahren zu Vollzugsdefiziten aufgrund von Personalproblemen. Sie traten erstmals im Jahr 2011 auf. Das Landesministerium berichtete dem BMBF hiervon aber erst im Jahr 2020 in seinem Aufsichtsbericht. Es wies auf „Antragsrückstände“ hin. Weiter teilte es mit: „Bearbeitungsprobleme im Bereich der Bewilligungen sind [...] auf die äußerst problematische Personalsituation [...] zurückzuführen. Letzteres führt auch zu Bearbeitungsproblemen im Bereich des Rückforderungsmanagements.“ Es werde „die Entwicklung [...] im Auge behalten“.

Abrechnung von Rückeinnahmen mit dem Bund

Einnahmen aus Rückforderungen des Aufstiegs-BAföGs sind gleichzeitig oder unverzüglich mit dem Eingang beim Land anteilmäßig dem Bund gutzuschreiben. Monatlich sind im jeweiligen IT-Verfahren mindestens zwei Rechenläufe vorzunehmen. Dennoch nahm Thüringen nur einen Rechenlauf pro Monat vor. Ursache war das IT-Fachverfahren, dessen Anpassung seit Jahren aussteht. Es wird auch in weiteren fünf Ländern eingesetzt, die daher monatlich ebenfalls nur einen Rechenlauf vornehmen können. Die Strukturen in den Ländern waren uneinheitlich. Dies war dem BMBF bekannt. Rückeinnahmen rechneten die betroffenen Länder nicht, wie vom BMBF verlangt, umgehend mit dem Bund ab. Es fehlte an der gebotenen Transparenz und Vergleichbarkeit.

Wahrnehmung der Bundesaufsicht durch das BMBF

Verschiedene Länder hatten das BMBF bereits vor Jahren darauf hingewiesen, dass jährliche Vor-Ort-Kontrollen ein personelles Problem darstellten. Das BMBF hatte es seinerzeit als notwendig angesehen, eine angemessene Personalausstattung in den aufsichtführenden Stellen zu schaffen. Es behielt das Thema aber nicht weiter im Blick.

Auch den jährlichen Hinweisen auf Personalprobleme der Fachaufsicht in Thüringen ging das BMBF nicht nach. Es informierte sich nicht, ob die Fachaufsicht gewährleistet war. Nachfragen zu den fehlenden Vor-Ort-Kontrollen stellte es nicht.

Die Hinweise im Aufsichtsbericht nahm es nicht zum Anlass, sich über den Vollzug in Thüringen zu informieren. Beim Landesministerium fragte es beispielsweise nicht nach, weshalb dieses die schwierige Lage im einzigen Amt nur beobachten wollte.

Das BMBF wirkte auch nicht auf die Lösung der ihm bekannten IT-Probleme hin, sondern duldete diese. Hiervon waren aber insgesamt sechs Länder betroffen. Sie konnten deshalb die Vorgaben des BMBF nicht erfüllen.

Beiträge des BMBF für die Fortschrittsberichte des BMI

Das BMBF berichtete dem BMI für die bisherigen drei Fortschrittsberichte allgemein über die Umsetzung der Leitlinie. Es machte weitgehend wortgleiche Ausführungen. Vorrangig aktualisierte es Sitzungsdaten sowie die Gesamtzahl der Informationsbesuche in den Ländern. In Anlagen fasste es die Aufsichtsberichte der Länder kurz tabellarisch zusammen. In den ersten beiden Fortschrittsberichten fehlte jeweils ein Berichtszeitraum. Für den dritten Fortschrittsbericht fügte es erstmals auch hierfür eine Anlage bei. Eigene Reaktionen auf die Aufsichtsberichte der Länder und deren Wirkungen schilderte es nicht. Zu anderen Geldleistungsgesetzen berichteten die zuständigen Bundesministerien über die von ihnen im Berichtszeitraum konkret ergriffenen Maßnahmen.

32.2 Würdigung

Das BMBF hat seine Bundesaufsicht mangelhaft ausgeübt. Es hat den Zielen des Aufstiegs-BAföGs und den Interessen der Beteiligten nicht die nötige Beachtung geschenkt. Ziel ist es, die Berufsbildung in Deutschland zu stärken, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Dies kann nur erreicht werden, wenn Personen nicht aus finanziellen Gründen von einer Aufstiegsfortbildung absehen müssen. Beispielsweise, weil sie die Leistungen nicht zeitgerecht erhalten. Ein ordnungsgemäßer Gesetzesvollzug und eine ordnungsgemäße Bundes- und Fachaufsicht müssen dies gewährleisten.

Die Länder tragen die Verwaltungskosten des Aufstiegs-BAföGs. Sie sind daher an einem kostengünstigen Vollzug interessiert. Das umfasst beispielsweise einen geringen Personal- und Sachaufwand. Defizite des Vollzugs gefährden aber die Interessen aller Beteiligten:

- Sie gefährden das Interesse des Bundes, der das Aufstiegs-BAföG weit überwiegend finanziert. Sein Ziel ist es, dass die Leistungen Antragstellende rechtzeitig erreichen.
- Sie stehen auch dem Interesse der fortbildungswilligen Bürgerinnen und Bürger entgegen. Diese haben einen Anspruch auf zeitgerechte Leistungen, wenn sie die Antragsvoraussetzungen erfüllen.
- Zudem gefährden sie die Anstrengungen des Bundes und der Länder zur Fachkräftegewinnung und -sicherung.
- Auch einer unverzüglichen und effektiven Forderungsverfolgung sind sie abträglich. Den Ländern stehen nur 22 % der Rückeinnahmen zu. Die Forderungsverfolgung ist daher nur für den Bund, nicht aber für die Länder von vorrangigem Interesse. Insbesondere dem Bund können deshalb Einnahmeverluste entstehen.

Das BMBF als Bundesaufsicht hat es versäumt, diesen Interessen gegenüber Thüringen Geltung zu verschaffen. Es hat das Landesministerium nicht auf die offensichtlichen Defizite seiner Fachaufsicht angesprochen. Es hat dieses auch nicht zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung angehalten.

Den Aufsichtsbericht hat das BMBF nicht zum Anlass genommen, sich über die Lage im Amt zu informieren. Es hätte sich so beispielsweise Kenntnis darüber verschaffen können, dass

- die Vollzugsprobleme des Amtes nicht nur vorübergehender Natur waren und
- das Landesministerium, trotz Kenntnis der Sachlage, dies in früheren Aufsichtsberichten nicht erwähnt hatte.

Das BMBF hat es damit auch versäumt, auf die rasche Herstellung eines ordnungsgemäßen Vollzugs hinzuwirken. Dies wiegt umso schwerer, als das Amt für das gesamte Land zuständig ist. Vollzugsdefizite beeinträchtigen damit die Fachkräftegewinnung in ganz Thüringen.

Auf die ihm bekannten IT-Probleme hat das BMBF nicht reagiert. Es hat sie über Jahre geduldet, obwohl sie sechs Länder betrafen und deren Ursache identisch war.

Die Fortschrittsberichte sollen einen Überblick über das Umsetzen der Leitlinie sowie die von den Bundesministerien ausgeübte Aufsichtstätigkeit geben. Fortschritte beim Umsetzen der Leitlinie müssen aus den Beiträgen erkennbar werden. Identische Beiträge mit lediglich aktualisierten Zahlen und Daten, wie vom BMBF vorgelegt, entsprechen nicht der Zielsetzung. Erkenntnisse zur Aufgabenwahrnehmung im BMBF sowie zu einer ressortübergreifenden Verbesserung der Bundesaufsicht (Leitlinie) lassen sich so nicht gewinnen.

Das BMBF muss seine Bundesaufsicht über das Aufstiegs-BAföG und seine Beiträge zu den Fortschrittsberichten verbessern. Es muss seiner Verantwortung für die von den Ländern verwalteten Bundesmittel gerecht werden. Nur so kann das BMBF eine ordnungsgemäße Bundesauftragsverwaltung sicherstellen, die die Interessen aller Beteiligten wahrt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, die Aufsichtstätigkeit der Länder verstärkt zu beobachten. Es sollte Auffälligkeiten unverzüglich nachgehen und die Ergebnisse dokumentieren. Die Länder sollte es auf ihre Pflicht zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung hinweisen. Er hat dem BMBF auch empfohlen, in den Beiträgen zu den Fortschrittsberichten verstärkt einen Praxisbezug herzustellen. Es sollte länderspezifische Mängel sowie das betroffene Land konkret benennen. Über die von ihm ergriffenen Maßnahmen sollte das BMBF berichten. Ebenso darüber, inwieweit die Leitlinie hilfreich oder anzupassen ist.

32.3 Stellungnahme

Das BMBF hat auf die Bundesauftragsverwaltung verwiesen. Der Bund habe keine Einwirkungsmöglichkeiten. Die Organisation in den Ländern sei deren eigene Angelegenheit. Ebenso die Personalausstattung in den Ämtern.

Die Bundesauftragsverwaltung sei von vertrauensvoller Zusammenarbeit und den Verfassungsgrundsätzen der Bundes- und der Länderfreundlichkeit geprägt. Diese Konstellation sei nicht vergleichbar mit der Aufsicht über eine nachgeordnete Behörde. Das BMBF habe deshalb in diesen Punkten nicht auf die Länder einwirken können. Die Verfassung knüpfe das an hohe Hürden.

Die Leitlinie nenne als Instrumente der Bundesaufsicht u. a.

- Empfehlungen für einen bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug,
- die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Gremien,
- das Verlangen von Berichten oder die Vorlage von Akten,
- Unterrichtungersuchen sowie
- Vor-Ort-Kontrollen des Bundes in Landesbehörden.

Diese Instrumente setze das BMBF um und nutze sie konsequent. Es gebe zweimal jährlich Sitzungen mit den zuständigen Obersten Landesbehörden. Daneben berichteten ihm die Länder jährlich über ihre Fachaufsicht, ihre Vor-Ort-Kontrollen und deren Ergebnisse. Zweimal im Jahr fänden in zwei Ländern Informationsbesuche statt. Bei Fragestellungen mit bundesweiten Auswirkungen nehme es umfangreiche Abfragen vor und werte diese aus. Ziel sei es, Vollzugsproblemen entgegenzuwirken. Es lasse sich zudem fallweise von Ländern Stellungnahmen oder Informationen zukommen.

Aufgrund ihrer 22-prozentigen Finanzierungsbeteiligung hätten die Länder ein Eigeninteresse an einem haushaltsverantwortlichen Vollzug des AFBG. Er sei durch landesrechtliche Mechanismen und Prüfinstitutionen rechtlich und praktisch abgesichert. Hierauf gelte es seitens des BMBF aufzusetzen, nicht aber, diese zu doppeln oder zu „substituieren“.

Das BMBF nehme die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass, die Aufsichtsberichte der Länder weiter zu schärfen. Manche Länder berichteten, trotz regelmäßiger Mahnung, nicht aussagekräftig. Es werde die entsprechenden Vordrucke überarbeiten und mit Leitlinien zur Befüllung versehen. Es werde zudem mit allen Ländern deren Fachaufsicht und Maßnahmen zum Optimieren der Prozesse besprechen.

Die meisten Länder hätten ihre Rechenläufe bereits im Jahr 2017 angepasst. Lediglich ein IT-Dienstleister habe diese Vorgabe bisher noch nicht umgesetzt. Das BMBF habe seinerzeit in seinem Bewirtschaftungsrundschreiben entsprechende Vorgaben gemacht. Es weise dort auch weiterhin ausdrücklich auf die Notwendigkeit von zwei Rechenläufen hin. Es sei damit seinen Pflichten nachgekommen. Die Wahrnehmungskompetenz hätten die Länder. Dennoch werde es die betroffenen Länder noch einmal auf dieses Erfordernis hinweisen.

Das BMBF habe bereits seinen Bericht zum diesjährigen (dritten) Fortschrittsbericht überarbeitet vorgelegt. Es werde künftig einen stärkeren Praxisbezug herstellen. Soweit es mit den Grundsätzen länderfreundlichen Verhaltens vereinbar sei, werde es auch auf „valide“ länder-spezifische Mängel eingehen.

32.4 Abschließende Würdigung

Eine funktionierende Bundesaufsicht muss verstärkt darauf achten, dass ein ordnungsgemäßer Vollzug und die hierauf bezogene Fachaufsicht gewährleistet sind.

Das BMBF verweist zum Aufstiegs-BAföG auf landesrechtliche Mechanismen und Prüfinstitutionen. Gegenstand der Bundesaufsicht sind aber ausnahmslos alle Bereiche der Auftragsverwaltung. Sie erstreckt sich u. a. auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung des AFBG. Ihre Aufgabe ist es, die Wahrnehmung der Fachaufsicht und des Vollzugs zu beobachten. Sie muss sich auch über mögliche Defizite informieren. Nur so kann der Bund ein umfassendes Bild über die Ausführung des AFBG in den Ländern gewinnen. Die Feststellungen zu Thüringen zeigen, dass die Fachaufsicht, trotz bekannter Vollzugsprobleme, jahrelang untätig geblieben ist. Das BMBF muss seine Bundesaufsicht breiter aufstellen. Es darf sich nicht darauf verlassen, dass die Länder ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen.

Der 22-prozentige Finanzierungsanteil ist kein hinreichender Anreiz für einen sachgerechten Vollzug des AFBG, wie das Beispiel Thüringen belegt. Mehraufwände oder Einsparungen im Vollzug wirken sich unmittelbar in den Länderhaushalten aus.

Das BMBF gibt an, dass es die in der Leitlinie vorgegebenen Instrumente konsequent anwende und umsetze. Fehlende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Organisation und die Personalausstattung in den Ländern seien Folge der Bundesauftragsverwaltung. Die Leitlinie weist aber darauf hin, dass die Aufsicht des Bundes mittelbare Auswirkungen in diesen Bereichen haben kann. Beispielsweise wenn bei der Aufsicht festgestellte Vollzugsdefizite nur durch mehr Personal oder mit einer veränderten Behördenorganisation behoben werden können. Vor diesem Hintergrund hätte das BMBF Aufsichtsmaßnahmen ergreifen und Thüringen auf Schwachstellen hinweisen müssen. Dies hat es versäumt. Das BMBF lässt auch nicht erkennen, dass es künftig in vergleichbaren Fällen die Leitlinie konsequent anwenden will. Für eine ordnungsgemäße Bundesaufsicht ist dies aber unabdingbar.

Als Instrumente der Leitlinie nennt das BMBF insbesondere Unterrichtsersuchen und Vor-Ort-Kontrollen des Bundes in Landesbehörden. Diese Möglichkeiten hat es mit Blick auf Thüringen jedoch nicht genutzt, um sich einen vertieften Einblick zu verschaffen. Die jahrelangen Hinweise auf Personalprobleme der Fachaufsicht hat es ignoriert. Ebenso die Hinweise im Aufsichtsbericht auf schwerwiegende Defizite im Vollzug. Hier waren aber Maßnahmen nach der Leitlinie geboten, nachdem die Fachaufsicht die Situation nur beobachten wollte. Auch die fehlenden Vor-Ort-Kontrollen hat es nicht unmittelbar gegenüber Thüringen angemahnt. Dies war jedoch erforderlich, um das Einhalten seiner Vorgaben sicherzustellen. Stattdessen ist das BMBF erst aufgrund der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes tätig geworden. Die Fakten lagen ihm aber bereits früher vor. Insofern irrt das BMBF, wenn es angibt, die in der Leitlinie vorgegebenen Instrumente konsequent anzuwenden und umzusetzen. Vielmehr muss es gerade hier ansetzen, um seine Bundesaufsicht künftig effektiver zu gestalten.

Informationen allein sind für die Effektivität der Bundesaufsicht nicht ausreichend. Sie müssen auch genutzt werden. Das BMBF muss daher sicherstellen, dass künftig auf bekanntwerdende Defizite sachgerecht reagiert wird. Sie dürfen sich nicht mehr über Jahre verfestigen, ohne dass es tätig wird. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene umfassende Verbesserung der Bundesaufsicht ergibt sich aus den vom BMBF angekündigten Maßnahmen nicht. Sie beschränken sich weiterhin auf die Informationsgewinnung.

Gegenüber den Verantwortlichen in den Ländern thematisierte das BMBF in den letzten Jahren die fehlenden Rechenläufe nicht. Maßnahmen nach der Leitlinie ergriff es nicht. Die Hinweise in seinen Bewirtschaftungsgrundschriften sieht es als ausreichend an. Konkrete Ansprachen waren aber geboten, weil insgesamt sechs Länder seine Vorgaben seit Jahren nicht umsetzen. Erst jetzt will das BMBF die betroffenen Länder noch einmal konkret auf dieses Erfordernis hinweisen. Dies ist überfällig. Das BMBF muss sich gegenüber den Ländern aktiver für das Einhalten seiner Vorgaben einsetzen.

Verbesserungen in der Berichterstattung für den dritten Fortschrittsbericht erkennt der Bundesrechnungshof nur zum Teil. Das BMBF aktualisiert wiederum vorrangig Zahlen. Darüber hinaus ergänzt es seine Anlagen. Es berichtet weiterhin standardisiert. Auf Thüringen ist es nicht eingegangen. Ein konkreter Praxisbezug fehlt noch immer.

Künftig will das BMBF in seinen Beiträgen auf „valide“ länderspezifische Mängel eingehen. Es will dabei den Grundsatz des länderfreundlichen Verhaltens beachten. Offen ist, was dies für die Berichterstattung bedeutet. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass der Grundsatz vorliegend überhaupt zum Tragen kommt. Die Leitlinie weist darauf hin, dass er bei der Auswahl von Aufsichtsinstrumenten und der Intensität von deren Einsatz, bei Unterrichtsersuchen, bei Weisungen sowie bei der Sachverhaltsermittlung und der Informationsbeschaffung zu beachten ist. Dies betrifft Aufsichtsmaßnahmen im Bund-Länder-Verhältnis. Die Beiträge zu den Fortschrittsberichten richten sich dagegen an das BMI und sind kein Aufsichtsinstrument. Es erstellt die Fortschrittsberichte aufgrund der Zuarbeit der Ressorts und behandelt darin die Aufgabenwahrnehmung des BMBF selbst. Diese Beiträge sind ohne einen Praxisbezug nicht aussagekräftig. Es sind Angaben zu betroffenen Ländern, den festgestellten Defiziten sowie den dazu ergriffenen Aufsichtsmaßnahmen erforderlich. So lassen sich möglicherweise Hinweise für die Aufgabenwahrnehmung in weiteren Geldleistungsgesetzen gewinnen und vergleichbare Defizite dort verhindern. Dies dient der Effektivität der Bundesauftragsverwaltung. Das BMBF darf sich nicht hinter den Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens zurückziehen. Es sollte den Mut haben, etwa langjährige erhebliche Aufsichts- und Vollzugsmängel in einem Land konkret zu benennen. Seine Beiträge müssen inhaltlich richtig und vollständig sein. Es muss Transparenz über seine Aufgabenwahrnehmung schaffen. Einen sich daraus möglicherweise ergebenden Konflikt mit einem Land muss es im Interesse der ordnungsgemäßen Umsetzung der Bundesgesetze aushalten.

33 Bund muss sicherstellen, dass die Länder ihr eigenes Investitionsniveau beibehalten, wenn er ihnen Finanzhilfen gewährt

(Kapitel 6002)

Zusammenfassung

Entgegen den Vorgaben im Grundgesetz hat der Bund bislang nicht sichergestellt, dass er Finanzhilfen an die Länder nur dann gewährt, wenn diese die eigenen Investitionen der Länder ergänzen und damit zusätzlich verwendet werden.

Der Bund kann den Ländern für bedeutsame Investitionen Finanzhilfen gewähren, wenn dies im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Dabei dürfen die Bundesmittel, wie z. B. die 3,5 Mrd. Euro für Schulsanierungen finanzschwacher Kommunen, die Investitionen der Länder aber nur ergänzen. In keinem Fall dürfen sie diese ersetzen. Ansonsten verpufft die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung der Finanzhilfen. Die Zusätzlichkeit ist gewährleistet, wenn die Finanzhilfen insgesamt zu entsprechend mehr Investitionen in den einzelnen Ländern führen. Die Investitionsausgaben müssen sich also in der Summe um die Finanzhilfen des Bundes erhöhen. Im Jahr 2019 wurde das bislang schon geltende Prinzip der Zusätzlichkeit im Grundgesetz verankert.

Bislang hat der Bund den Grundsatz der Zusätzlichkeit nicht wirksam umgesetzt. Die geltenden Regelungen enthalten dazu lediglich Absichtserklärungen. Konkrete Nachweispflichten sind nicht vorgesehen. Der Bund kann deshalb nicht sicher feststellen, ob die Länder unterm Strich mehr Investitionen getätigt haben als sie ohne die Bundesmittel getätigt hätten. Bei künftigen Finanzhilfen sollte er konkretisieren, wie das Kriterium der Zusätzlichkeit wirksam umgesetzt und nachgewiesen werden soll. Er sollte sicherstellen, dass seine Finanzhilfen nachweisbar zu zusätzlichen Investitionen in den Ländern führen und damit gesamtstaatlich wirken. Dazu muss er ein Modell zur operativen Umsetzung der Zusätzlichkeit entwickeln.

33.1 Prüfungsfeststellungen

Erfordernis der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen des Bundes

Der Bund und die Länder tragen die Ausgaben für ihre jeweiligen Aufgaben grundsätzlich getrennt (Konnexitätsprinzip). Dieses Prinzip der föderativen Finanzverfassung ist im Grundgesetz niedergelegt. Ausnahmsweise kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der Länder und der Gemeinden gewähren. Voraussetzung ist, dass eine konkrete Problemlage besteht, deren Lösung im gesamtstaatlichen Interesse liegt und die ohne die Bundesmittel nicht bewältigt werden könnte.

Die Finanzhilfen des Bundes können ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie insgesamt zu mehr Investitionen in den Ländern führen. D. h. die Finanzhilfen des Bundes müssen die eigenen Investitionen der Länder entsprechend erhöhen und dürfen sie nicht nur ersetzen. Ansonsten würden die Finanzhilfen wirkungslos verpuffen. Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel zu den Landesmitteln ist daher unabdingbar für den Erfolg von Finanzhilfen.

Zusätzlichkeit seit 2019 ausdrücklich im Grundgesetz geregelt

Die Zusätzlichkeit ist dem System der Finanzhilfen seit jeher immanent. Im Jahr 1986 haben Bund und Länder eine Grundvereinbarung zu Finanzhilfen geschlossen, in der sie sich zur Zusätzlichkeit bekannt haben.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit erlangte im Jahr 2009 erstmals Gesetzesrang. So mussten die Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz in zweierlei Hinsicht zusätzlich sein: Zum einen mussten die geförderten Vorhaben zusätzlich sein (vorhabenbezogene Zusätzlichkeit) und zum zweiten musste sich die Summe der Investitionsausgaben der einzelnen Länder entsprechend erhöhen (summenbezogene Zusätzlichkeit). Die Verwaltungsvereinbarung zu dem Gesetz regelte, wie die Länder die Zusätzlichkeit nachweisen sollten. Sie berücksichtigte dabei auch länderspezifische Sondereffekte, z. B. geringere Einnahmen eines Landes. Auf Initiative des Bundesrates wurde die Anforderung der summenbezogenen Zusätzlichkeit während der Förderlaufzeit wieder fallen gelassen.

Nach Ablauf des Zukunftsinvestitionsgesetzes im Jahr 2011 betonte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss), dass bei künftigen Konjunkturprogrammen die gesamtwirtschaftliche Zusätzlichkeit der Bundesmittel sicherzustellen ist.

Im Jahr 2019 hat der Verfassungsgesetzgeber in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz ausdrücklich festgelegt, dass die Bundesmittel nur zusätzlich zu den Mitteln der Länder bereitgestellt werden können. Um Wirkung zu entfalten, müssen die Anforderungen an die Zusätzlichkeit noch handhabbar gemacht, also operationalisiert werden.

Bisherige Umsetzung der Zusätzlichkeit

Der Bundesrechnungshof prüfte exemplarisch, wie die Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen umgesetzt wird.

Das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) sieht u. a. Finanzhilfen von 3,5 Mrd. Euro zur Verbesserung der Schulinfrastruktur vor. Obwohl das KInvFG vor der Grundgesetzänderung 2019 in Kraft getreten ist, haben Bund und Länder in der zugrundeliegenden Vereinbarung festgelegt, dass die Finanzhilfen des Bundes die eigenen Investitionen der Länder ergänzen und nicht ersetzen. Nach Beendigung des Programms müssen die Länder dem Bund über die eigenen Investitionen berichten, die sie während der Förderlaufzeit des KInvFG für die Schulinfrastruktur getätigt haben. Die Vereinbarung enthält keinen Referenzwert um beurteilen zu können, ob die Länder die Bundesmittel für zusätzliche Investitionen verwendet haben.

Insgesamt greifen die Verwaltungsvereinbarungen auch zu weiteren aktuellen Finanzhilfen die Zusätzlichkeit unterschiedlich auf. Z. B. regelt die Vereinbarung zum beschleunigten Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, dass Länder und Kommunen bereits begonnene Investitionsprogramme wie geplant weiterführen und sicherstellen, dass die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden. Eine Nachweis- oder Berichtspflicht darüber gibt es nicht. Nach den Verwaltungsvereinbarungen zu den Finanzhilfen des Investitionsgesetzes Kohleregionen müssen die einzelnen Maßnahmen, die gefördert werden, zusätzlich sein. Die Länder sollen hierzu jährlich berichten. Ob die Länder in der Summe mehr Investitionen in den betroffenen Regionen tätigen, wird dabei nicht betrachtet. Für die Finanzhilfen zum sozialen Wohnungsbau fehlen Regelungen zur Zusätzlichkeit gänzlich.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat für alle Bundesressorts eine Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Finanzhilfen herausgegeben, die es regelmäßig in Abstimmung mit bestimmten Ressorts aktualisiert. Hinweise, wie die Bundesressorts die Zusätzlichkeit von Finanzhilfen sicherstellen können, enthält die Leitlinie nicht.

33.2 Würdigung

Die bisherigen Regelungen zu Finanzhilfen stellen nicht sicher, dass die Bundesmittel unterm Strich tatsächlich zusätzlich zu den Landesmitteln eingesetzt werden und diese nicht nur ersetzen. Die Verwaltungsvereinbarungen greifen das Erfordernis der Zusätzlichkeit zwar teilweise auf. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Regelungen erschöpfen sich jedoch zumeist in bloßen Absichtserklärungen. Die vorhandenen Berichtspflichten stellen nicht ausreichend sicher, dass die Bundesmittel tatsächlich zu einem Mehr an Investitionen der Länder geführt haben. Der Bund kann somit keine valide Aussage darüber treffen, ob seine Finanzhilfen den beabsichtigten zusätzlichen Investitionsimpuls in den Ländern erzielt haben.

Der Bund muss deshalb sicherstellen, dass die Länder künftige Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen verwenden. Nur dann kann die gesamtwirtschaftliche Zusätzlichkeit der Finanzhilfen erreicht werden, wie der Rechnungsprüfungsausschuss sie für konjunkturpolitische Finanzhilfen bereits gefordert und der Verfassungsgesetzgeber diese Notwendigkeit nun auch im Grundgesetz eingefügt hat. Als leitende Grundlage für alle Ressorts sollte das BMF ein Modell entwickeln, das konkretisiert, wie die Zusätzlichkeit umgesetzt werden kann. Das Modell sollte als Grundsatz vorsehen, dass die Länder ihre eigenen Investitionen im Förderzeitraum beibehalten. Dem BMF ist es im Jahr 2009 beim Zukunftsinvestitionsgesetz gelungen, die Zusätzlichkeit zu operationalisieren. Auf diesen Ansatz könnte es u. a. zurückgreifen. Dabei sollte es grundsätzlich auf die summenbezogene Zusätzlichkeit abstellen, weil diese den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten Rechnung trägt. Die Eckpunkte des Umsetzungsmodells sollten Eingang in die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Finanzhilfen finden. Auf diese Weise stünden sie allen Ressorts zur Verfügung, die mit Finanzhilfen befasst sind.

33.3 Stellungnahme

Das BMF hat bestätigt, dass der Verfassungsgesetzgeber die Bedeutung der Zusätzlichkeit im System der Finanzhilfen bekräftigt hat, indem er das Kriterium ausdrücklich ins Grundgesetz aufgenommen hat. Es bestehe der politische Anspruch der Bundesregierung, dass die Finanzhilfen des Bundes zusätzlich sind und die Anstrengungen der Länder nicht ersetzen. Das BMF hat vorgeschlagen, die anderen Ressorts in Form eines Schreibens auf die Bedeutung der grundgesetzlichen Vorgabe hinzuweisen und sie über mögliche Ansätze für die Zusätzlichkeit zu unterrichten.

Gegen eine weitere Konkretisierung der Zusätzlichkeit hat das BMF jedoch Bedenken geäußert. So ergebe sich aus Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz keine bestimmte Vorgabe dahingehend, wie die Zusätzlichkeit festzulegen sei. Zum einen komme ein vorhabenbezogener Ansatz, zum anderen ein summenbezogener Ansatz in Betracht. Beim vorhabenbezogenen Ansatz seien mit den Finanzhilfen des Bundes nur solche Investitionen der Länder und Gemeinden zu fördern, die ohne diese Finanzhilfen nach der bisherigen Planung erst nach dem Förderzeitraum oder überhaupt nicht getätigt würden. Beim summenbezogenen Ansatz müssten die Investitionsausgaben der Länder in der Summe durch die Finanzhilfen des Bundes entsprechend erhöht werden. Je nach Förderzweck der Finanzhilfe könne auch der vorhabenbezogene Ansatz der geeignetere sein. Zudem greife der summenbezogene Ansatz nach Ansicht des BMF erheblich stärker in die Haushaltsautonomie der Länder ein als der vorhabenbezogene Ansatz. Er sei auch schwerer zu operationalisieren. Für jede Finanzhilfe sei daher abhängig vom Förderzweck im Einzelfall zu bestimmen, welcher Ansatz geeignet und gegenüber den Ländern verhältnismäßig sei.

Schließlich hat das BMF angeführt, dass es keine allgemeine Zuständigkeit für Finanzhilfen habe. Das jeweils zuständige Ressort sei dafür verantwortlich, die Finanzhilfe konkret auszugestalten und damit auch festzulegen, wie die Zusätzlichkeit umgesetzt werden solle. Das

BMF könne somit anderen Ressorts keine näheren Vorgaben machen. In Betracht komme daher lediglich eine Information an die Ressorts in Form eines Ressortschreibens.

33.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht das Bemühen des BMF, der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen Nachdruck zu verleihen. Ein Ressortschreiben – zumal ohne weitere Operationalisierung der Zusätzlichkeit – hält er jedoch für unzureichend. Zudem hätte ein schlichtes Ressortschreiben keine starke Bindungswirkung und wäre damit nur ein schwaches Signal.

Dem BMF ist darin zuzustimmen, dass nicht ausschließlich der summenbezogene Ansatz in Frage komme, um die Zusätzlichkeit umzusetzen. Insofern ist je Finanzhilfe zu entscheiden, welcher Ansatz der Zusätzlichkeit der geeignete ist.

Der gewählte Ansatz muss aber sicherstellen, dass die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung erreicht wird. Denn nur diese rechtfertigt es nach dem Grundgesetz, dass der Bund die Finanzhilfe als Ausnahmefinanzierung für Länder und Gemeinden nutzen darf. Eine gesamtstaatliche Wirkung wird aber nur dann zu erreichen sein, wenn die Bundesfinanzhilfen die Investitionen der Länder ergänzen und nicht nur ersetzen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wird dies der summenbezogene Ansatz grundsätzlich am besten sicherstellen. Dieser sollte deshalb die Regel sein, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Zusätzlichkeit in der Förderpraxis Leben einzuhauchen. Denn nur der summenbezogene Ansatz betrachtet, ob die Bundesmittel insgesamt zu einem Mehr an Investitionen im jeweiligen Land geführt haben. Beim vorhabenbezogenen Ansatz können Länder und Gemeinden dagegen insgesamt weniger Investitionen tätigen, selbst wenn alle geförderten Einzelvorhaben zusätzlich wären. Sie könnten beispielsweise eigene, bereits beschlossene Investitionen zurückstellen. Damit würde die mit der Finanzhilfe beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung nicht oder nur eingeschränkt erzielt. Zudem läuft der vorhabenbezogene Ansatz je nach Laufzeit einer Finanzhilfe ins Leere. Denn bereits ab dem nächsten Haushaltsplan wäre jedes neu beschlossene Einzelvorhaben eines Landes zusätzlich. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass bei neuen Finanzhilfen – wo immer möglich und sinnvoll – der summenbezogene Ansatz gewählt werden sollte.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass der summenbezogene Ansatz schwerer zu operationalisieren ist als der vorhabenbezogene. Gerade deshalb hält er es für erforderlich, dass das BMF den anderen Ressorts hierfür eine Orientierungshilfe an die Hand gibt. Die Erfahrungen zum Zukunftsinvestitionsgesetz haben gezeigt, dass die Operationalisierung der summenbezogenen Zusätzlichkeit möglich ist. Zudem hatten Bund und Länder damals Tatbestände vereinbart, um länderspezifische Sondereffekte, z. B. geringere Einnahmen eines Landes, zu berücksichtigen. So kann der Haushaltsautonomie der Länder angemessen Rechnung getragen werden.

Es ist unstrittig, dass das BMF anderen Ressorts nicht verbindlich vorgeben kann, wie Finanzhilfen ausgestaltet werden sollen. Als Mitfinanzierer einer fremden Aufgabe muss der Bund

aber bei künftigen Finanzhilfen dafür sorgen, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit mit Leben gefüllt wird. Deswegen sollte das BMF künftig darauf hinwirken, dass die summenbezogene Zusätzlichkeit in ihren wesentlichen Kernpunkten bereits auf Ebene des jeweiligen Finanzhilfegesetzes verankert wird. Dies gilt für alle Referentenentwürfe und Kabinettsentscheidungen zu Gesetzesentwürfen der Bundesregierung über Finanzhilfen des Bundes. Soweit die Finanzhilfe allein durch das Haushaltsgesetz und Verwaltungsvereinbarung geregelt wird, sollten diese die notwendigen Anforderungen zur Einhaltung und zum Nachweis der summenbezogenen Zusätzlichkeit enthalten. Um diese Anforderungen zu definieren, benötigen die jeweils zuständigen Fachressorts konkrete Umsetzungshinweise für eine Verhandlungslinie mit den Ländern. Daher bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, dass das BMF ein Umsetzungsmodell entwickeln und den Ressorts als Handlungsempfehlung an die Hand geben sollte. Als Grundsatz sollte es die summenbezogene Zusätzlichkeit vorsehen und diese dem jeweiligen Investitionsfeld angepasst operationalisieren. Daneben könnte das Modell Kriterien für die Fälle aufstellen, für die andere Ansätze, z. B. der vorhabenbezogene Ansatz, ausnahmsweise ausreichend sein könnten, um die Zusätzlichkeit umzusetzen. Das BMF sollte die Eckpunkte eines solchen Modells in die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen aufnehmen und im Übrigen auf das Modell verweisen. Im Gegensatz zu einem Ressortschreiben wird die Leitlinie regelmäßig evaluiert und aktualisiert.

34 BMWi kann die Wirkung seiner milliardenschweren Energieeinspar-Programme nicht beurteilen

(Kapitel 6002, Energie- und Klimafonds)

Zusammenfassung

Das BMWi kann die Wirkung seiner Energieeinspar-Programme nicht miteinander vergleichen und bewerten, da es die Fördereffizienz mit unterschiedlichen Berechnungen ermittelt.

Energieeffizienz ist neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien die zweite Säule der Energiewende. Das BMWi gab in den Jahren 2015 bis 2019 über 9,5 Mrd. Euro aus, um mit Energieeinspar-Programmen den Energieverbrauch und damit auch die Treibhausgas-Emissionen in Deutschland zu verringern. Um die Fördereffizienz der einzelnen Programme zu ermitteln, legt das BMWi unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde. Es kann die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner Fördermaßnahmen daher nicht miteinander vergleichen und bewerten. Das BMWi versäumte, dazu eine einheitliche Grundlage zu schaffen. Eine eindeutige Einschätzung der Fördereffizienz benötigt das BMWi für die Entscheidung, welche Programme verlängert, aufgestockt oder beendet werden könnten. Will das BMWi seine Ziele im Bereich der Energieeffizienz erreichen, muss es die Haushaltsmittel entsprechend einsetzen. Es sollte sie grundsätzlich nur dort verwenden, wo sie nachvollziehbar wirksam und wirtschaftlich zur Senkung des Energieverbrauchs und der Treibhausgas-Emissionen beitragen.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unabdingbar, die Fördereffizienz der Energieeinspar-Programme einheitlich zu berechnen. In einem zweiten Schritt bedarf es klarer Bewertungskriterien für Förderentscheidungen. Maßstab sollte sein, dass die Programme nachweislich zur Energieeinsparung und Treibhausgasminderung beitragen. Gleichzeitig müssen sie ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen.

34.1 Prüfungsfeststellungen

In den Jahren 2015 bis 2019 gab das BMWi zwischen 1,4 und 2,4 Mrd. Euro jährlich und insgesamt über 9,5 Mrd. Euro für Energieeffizienzmaßnahmen aus. Die Energieeffizienz ist neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien die zweite bedeutende Säule der Energiewende. Der Energieverbrauch soll gegenüber dem Basisjahr 2008 um 20 % bis zum Jahr 2020 und um 50 % bis zum Jahr 2050 sinken. Dies soll mit einer Verringerung des Treibhausgas-

Ausstoßes einhergehen. Der Staat setzt dabei Anreize, die Energieeffizienz zu steigern. Im Jahr 2014 hat das Bundeskabinett den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) beschlossen, der Programme zur Steigerung der Energieeffizienz enthält. Für das Monitoring des NAPE erfasst das BMWi die Energie- und Treibhausgaseinsparungen und berechnet daraus die Fördereffizienz seiner Programme. Bezogen auf die einzelne Maßnahme teilt es das Fördervolumen in Euro durch die Treibhausgaseinsparungen in Tonnen. Die Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase, wie z. B. Kohlendioxid und Methan, wird mit der Maßeinheit CO₂-Äquivalent (CO₂e) erfasst. Je weniger Geld eingesetzt wird, um eine Tonne CO₂e zu vermeiden, desto besser ist die Fördereffizienz des jeweiligen Energieeinspar-Programms. Unberücksichtigt bleiben dabei Nebenkosten, wie z. B. Projektträgerkosten zur Verwaltung eines Programms. Wenn die Nebenkosten nicht erfasst werden, verbessert sich rein rechnerisch die Fördereffizienz. Das folgende Beispiel stammt aus dem NAPE-Monitoring für das Jahr 2019:

Tabelle 34.1

Fördereffizienzen im NAPE-Monitoring für das Jahr 2019 in Euro/Tonne CO₂e

Fördermaßnahme	Fördereffizienz NAPE	Fördereffizienz NAPE mit Nebenkosten
Energieberatung	7,66	8,03
Heizungsoptimierung	153,71	163,63

Quelle: Unterlagen der geprüften Stelle und eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Je nachdem, ob das BMWi die Nebenkosten ansetzt oder nicht ergibt sich ein Unterschied in der Fördereffizienz. Bei der Förderung „Heizungsoptimierung“ beträgt er mehr als 6 %. Im Jahr 2019 war es außerdem 20-mal so teuer, mit dem Programm „Heizungsoptimierung“ statt mit dem Programm „Energieberatung“ eine Tonne CO₂e zu vermeiden.

Für die jährliche Haushaltsaufstellung meldet das BMWi grundlegende Informationen seiner Energieeinspar-Programme. Die anzugebende Fördereffizienz je Förderjahr gibt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) folgendermaßen vor: Sie ist als Mitteleinsatz bzw. -bedarf je eingesparter Tonne CO₂e unter Berücksichtigung der Projektträgerkosten definiert. Unklar ist, wie sich die gemeldete Fördereffizienz im Prozess der Haushaltsaufstellung auf Entscheidungen auswirkt.

Wieder anders berechnet das BMWi die Fördereffizienz für den Energie- und Klimafonds-Bericht, ohne jedoch die Berechnungsmethode ausdrücklich offenzulegen.

Eine weitere Art der Ermittlung der Fördereffizienz verwendete das BMWi bei der Evaluierung des Energieeffizienzfonds. Dabei berücksichtigte es verschiedene Bereinigungseffekte, wie Mitnahme-, Vorzieh-, Nachlauf-, Struktur- und Übertragungseffekte.

Diese fünf verschiedenen Berechnungsmethoden führen zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Fördereffizienz. Nachfolgend zeigt der Bundesrechnungshof die Ergebnisse an zwei Beispielen:

Tabelle 34.2

Abweichende Berechnungsergebnisse der Fördereffizienz in Euro/Tonne CO₂e

Fördermaßnahme	Betrachtungsjahr	Fördereffizienz NAPE	Fördereffizienz NAPE mit Nebenkosten	Haushaltsaufstellung	Energie- und Klimafonds-Bericht	Energieeffizienzfonds
Abwärmerichtlinie	2017	28,90	29,60	44,00	keine Angaben	21,70
CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm:						
Wohngebäude	2018	119,96	128,12	79,19	67,00	keine Angaben

Quelle: Unterlagen der geprüften Stelle und eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bewertungsmaßstab „Fördereffizienz“ kann dabei unterstützen, über Verlängerung, Aufstocken oder Auslaufen einer Fördermaßnahme zu entscheiden.

Das Bundesverfassungsgericht stellte mit seinem Beschluss zum Klimaschutz im März 2021 klar, dass das Grundgesetz den Staat zum Klimaschutz verpflichtet. Danach gibt Artikel 20a Grundgesetz dem Staat eine Treibhausgaserminderungsspflicht auf. Die Gefahren des Klimawandels hat er auch mit Blick auf zukünftige Generationen wirksam einzudämmen. Die Bundesregierung verschärfte daraufhin die Klimaschutzziele im Bundes-Klimaschutzgesetz deutlich und möchte nunmehr bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität erreichen.

34.2 Würdigung

Durch die unterschiedlichen Arten, wie das BMWi die Fördereffizienz ermittelt, ergeben sich Informationen, die nicht vergleichbar sind. I. d. F. bleibt überwiegend unklar, welchen Beitrag die in den Förderprogrammen eingesetzten Haushaltsmittel zu den Einsparzielen bei Energie und Treibhausgas-Emissionen leisten. Das BMWi hat keine einheitliche Grundlage, mit der es die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner verschiedenen Fördermaßnahmen miteinander vergleichen und bewerten kann. So hat das BMWi die Fördereffizienz einmal mit den bewilligten Haushaltsmitteln berechnet, ein anderes Mal mit den tatsächlich ausgezahlten. In einer Berechnung hat es Kosten für die Verwaltung und die Evaluation in einem Energieeinspar-Programm einbezogen, in einer anderen Berechnung nicht. Teilweise hat das BMWi offengelegt, wie es rechnet, teilweise nicht. In einigen Fällen hat es die Zahlen „bereinigt“, z. B. um Mitnahme- und Vorzieheffekte, in anderen nicht. Dadurch haben sich für ein Energieeinspar-Programm erhebliche Unterschiede in der Bestimmung der

Fördereffizienz ergeben. Außerdem gibt es erhebliche Unterschiede in der Fördereffizienz zwischen verschiedenen Programmen. Ein eindeutiges Bild hat das BMWi so nicht erhalten. Es hat keine sachgerechte Auswahl treffen können, welche Programme für die Energieeinsparung besonders kosteneffizient sind.

Die weiter verschärften Klimaschutzziele sind nur einzuhalten, wenn Energie und Treibhausgase wirksam eingespart werden. Deshalb muss das BMWi seine Haushaltsmittel insbesondere für solche Maßnahmen einsetzen, mit denen sich diese Einsparungen wirtschaftlich erzielen lassen. Es muss daher einen klaren Bewertungsmaßstab haben, mit dem es Wirkung und Wirtschaftlichkeit seiner Energieeinspar-Programme beurteilt. Nur dann kann es auch unter Einbeziehung der Fördereffizienz sachgerecht über seine Programme entscheiden. I. d. F. sind die Programme weiterzuführen und ggf. finanziell zu verstärken bzw. anzupassen oder einzustellen. Um das Parlament umfassender über die Wirkung der bewilligten Gelder zu informieren, muss das BMWi folgende Voraussetzungen erfüllen: Es benötigt einen eindeutigen Überblick über die Fördereffizienz und einen eindeutigen Maßstab für deren Bewertung.

Maßgebend für die Beurteilung von Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Energieeinspar-Programme sollten künftig folgende Aspekte sein:

- Die Fördereffizienz muss den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zutreffend widerspiegeln. Danach ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck – Energie- und Treibhausgas-Einsparungen – und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben.
- Eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Maßnahmen untereinander und im zeitlichen Verlauf der Fördermaßnahmen muss möglich sein.
- Das Parlament muss verlässliche Informationen darüber erhalten können, wieviel Energie- und Treibhausgas-Einsparungen mit den von ihm bewilligten Haushaltsmitteln erzielt wurden.
- Die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase sowie die Erfolgskontrollen der Fördermaßnahmen müssen durchgeführt und aus ihnen müssen die richtigen Schlüsse gezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi daher empfohlen, eine mit dem BMF abgestimmte Berechnungsmethode für die Fördereffizienz festzulegen. Im ersten Schritt sollte das BMWi eine eindeutige Datengrundlage schaffen. Anschließend sollte es klare Regeln für die Entscheidung festlegen, wann es ein Energieeinspar-Programm einstellen oder fortführen will. Dies ermöglicht dem BMWi sachgerechte Entscheidungen und dient auch dem Parlament als Grundlage für die Bemessung der Haushaltsmittel.

34.3 Stellungnahme

Das BMWi hat in seiner Stellungnahme entschieden der Darstellung widersprochen, dass es keinen verlässlichen Überblick über die Fördereffizienz seiner Energieeinspar-Programme habe. Vielmehr lägen ihm umfassende Daten vor, um die Fördereffizienzen zu berechnen.

Aufgrund der detaillierten Erfassung der Daten zu den einzelnen Programmen sei es möglich, unterschiedliche Berechnungsmethoden für Fördereffizienzen auszuweisen. Je nach Bedarf und Fragestellung seien Umrechnungen vorzunehmen.

Die Ermittlung der Fördereffizienz sei aber nur aussagekräftig, wenn sie eingeordnet und in einer Gesamtschau mit anderen Indikatoren betrachtet werde. Dabei komme es auch auf den Zweck des Programms an. Eine vergleichsweise teure Maßnahme könne notwendig sein, um in einem Bereich große Effizienzpotenziale zu realisieren, wenn die günstigen Effizienzmaßnahmen bereits ausgeschöpft seien. Weitere Faktoren wirkten sich auf die Aussagefähigkeit der Fördereffizienz aus. Dies seien z. B. Art und Größe des Programms oder die Langfristigkeit der Wirkung der Effizienzmaßnahmen. Außerdem müsse bei der Entscheidung über Fördermaßnahmen immer auch der Wille des Haushaltsgesetzgebers beachtet werden.

Um das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 zu erreichen, sei in allen Sektoren eine tiefgreifende Transformation nötig. Um mittel- bis langfristig die Klima- und Energieziele erreichen zu können, reiche eine Konzentration auf Maßnahmen mit den kurzfristig geringsten Förderkosten nicht aus. Dazu bedürfte es auch Maßnahmen mit einer vergleichsweise schlechteren Fördereffizienz. Solche Programme aufgrund einer vordergründig schlechteren Fördereffizienz einzustellen, würde dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht.

Unterschiedliche Methoden zur Berechnung der Fördereffizienz hätten je nach Fragestellung ihre Berechtigung. Das BMWi habe sich innerhalb des NAPE für eine Berechnung der Fördereffizienz ohne Nebenkosten entschieden. So könne es beurteilen, in welcher Höhe Fördermittel zur Einsparung eines CO₂e bewilligt wurden. Das BMF berücksichtige bei der Berechnung der Fördereffizienz die Nebenkosten, um so die Gesamtkosten eines eingesparten CO₂e zu bewerten. Ein direkter Vergleich sei dadurch unmöglich.

Das Beispiel der Haushaltsaufstellung zeige, dass das BMWi häufig keinen Einfluss auf das vorgegebene Berichtsformat habe. Es stimme aber mit dem Bundesrechnungshof insoweit überein, dass für die Fördereffizienz langfristig ressortübergreifende, einheitliche Definitionen erarbeitet werden müssten. Die gewählte Berechnungsmethode der Fördereffizienz sei dabei aus Gründen der Transparenz und Vergleichbarkeit im jeweiligen Berichtsformat anzugeben.

In der diesjährigen Monitoring-Abfrage wolle das BMWi die Nebenkosten einer Maßnahme jeweils gesondert ausweisen. Nur die Nebenkosten nachgeordneter Behörden könne es aufgrund einer fehlenden einheitlichen Methodik derzeit noch nicht erfassen.

34.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass dem BMWi ein klarer Bewertungsmaßstab für den Mitteleinsatz bei seinen Energieeinspar-Programmen fehlt.

Es verbessert die Einheitlichkeit der Datengrundlage, wenn das BMWi nun anstrebt, Nebenkosten von Energieeinspar-Programmen auszuweisen. Allerdings wird auch künftig keine vollständige Vergleichbarkeit bezüglich der Nebenkosten vorliegen. Die bei nachgeordneten Behörden entstehenden Kosten kann es weiterhin nicht einbeziehen.

Das BMWi verfügt über aussagekräftige Daten der Fördermaßnahmen. Allerdings führt es derart verschiedene Berechnungen durch, dass es daraus keinen eindeutigen Überblick über Wirkung und Wirtschaftlichkeit seiner Energieeinspar-Programme gewinnt. Nur eine einheitliche Berechnung der Fördereffizienz ermöglicht die notwendige Vergleichbarkeit verschiedener Energieeinspar-Programme.

Das BMWi verfügt zudem über keine eindeutigen Kriterien, um die berechnete Fördereffizienz einzuordnen und zu bewerten. Insoweit fehlt ihm ein klarer Maßstab zur Bewertung des Mitteleinsatzes und der damit erzielten Energie- und Treibhausgaseinsparungen. Deshalb kann es die mit den verschiedenen Programmen verbundene Datengrundlage nicht für Förderentscheidungen nutzen. Die Fördereffizienz unterstützt als wichtiger Baustein eine schlüssige Abwägung und Entscheidung, welche Programme zu verlängern oder aufzustocken sind und welche auslaufen könnten. Erforderlichenfalls sind darüber hinaus für solche Entscheidungen aber weitere Indikatoren nötig. Verlässliche Informationen über die Treibhausgas-Einsparungen sind auch unverzichtbar für die vorgeschriebene Erfolgskontrolle der Förderprogramme.

Dem BMWi fehlen somit trotz umfassender Daten wesentliche Informationen, um unter den Aspekten Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sachgerecht über die weitere Förderung zu entscheiden. Auch Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers kann das BMWi nur dann optimal unterstützen, wenn es ihm verlässliche und einheitliche Entscheidungskriterien für die Bewilligung von Haushaltsmitteln anbietet.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMWi in der Pflicht, notwendige und dabei möglichst wirksame Energieeinspar-Programme mit den vorhandenen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Eine plausible und vergleichbare Herleitung der Fördereffizienz kann dabei helfen, die bezüglich der Treibhausgasmindeung möglichst effizienten Programme zu identifizieren. Die Einschätzung des BMWi, dass es für die Fördereffizienz ressortübergreifend eine einheitliche Definition geben muss, ist dabei zutreffend.

Das BMWi als das für die Energiewende zuständige Ressort sollte sich mit dem BMF auf eine einheitliche und schlüssige Berechnung der Fördereffizienz verständigt. Diese einheitliche Berechnung wäre auch für Förderprogramme der anderen Ressorts, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen CO₂-Minderungsziele beitragen, anzustreben. In Betracht kommt aus Sicht des Bundesrechnungshofes dabei eine Berechnungsweise, die sich an der jährlichen Haushaltsaufstellung orientiert.

In einem zweiten Schritt bedarf es klarer Bewertungskriterien für Förderentscheidungen. Maßstab sollte dabei der Umfang der Energieeinsparung und der Treibhausgasmindeung sein. Gleichzeitig müssen sie ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen. Das Ergebnis dieser Bewertung sollte für die

Aufstellung des Bundeshaushalts zur Verfügung stehen. Es liefert die Entscheidungsgrundlage für die Fortsetzung, Anpassung oder Einstellung von Energieeinspar-Programmen.

35 Hohe Mitnahmeeffekte und kaum CO₂-Einsparung: BMVI soll Förderung der Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs beenden

(Kapitel 6092 Titel 686 03)

Zusammenfassung

Das BMVI fördert die Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs. Es finanzierte mit einer rückwirkenden Förderung von bislang 95,7 Mio. Euro für die Beschaffung von Schienenfahrzeugen fast ausschließlich Mitnahmeeffekte. Sein Ziel, mit dem Förderprogramm zum Klimaschutz beizutragen und eine Million Tonnen CO₂ einzusparen, wird das BMVI auch nicht ansatzweise erreichen.

Das BMVI stellt für das Förderprogramm in den Jahren 2019 bis 2023 bis zu 500 Mio. Euro bereit. Bislang förderte es fast ausschließlich Eisenbahnverkehrsunternehmen der Deutschen Bahn (DB AG).

Das BMVI missachtete wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts, indem es Schienenfahrzeuge rückwirkend förderte, die die Eisenbahnverkehrsunternehmen aus eigenem wirtschaftlichem Interesse bereits ohnehin beschafft hatten.

Zudem ließ sich das BMVI von den Eisenbahnverkehrsunternehmen als Fördervoraussetzung die gesteigerte Energieeffizienz für die Vergangenheit nachweisen. Dazu hatten die geförderten Schienenfahrzeuge jedoch gar nichts beigetragen.

Davon unabhängig besteht im energetisch bereits hocheffizienten Eisenbahnverkehr kaum Potenzial für hohe CO₂-Einsparungen. Den potenziell geringen Wirkungen hinsichtlich der beabsichtigten CO₂-Einsparung stehen die sehr hohen Ausgaben des BMVI gegenüber. Dies erweckt den Eindruck, dass das BMVI zulasten des Bundeshaushalts unter dem Deckmantel der „Förderung der Energieeffizienz“ Mitnahmeeffekte insbesondere zugunsten der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG bewusst und billigend in Kauf nimmt.

Das BMVI sollte das Förderprogramm aufgrund der bisherigen Fördersystematik beenden. Es sollte überdenken, ob es in geänderter Form weitergeführt werden soll.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Inhalt und Ziele des Förderprogramms

Im Jahr 2018 legte das BMVI für Eisenbahnverkehrsunternehmen ein Bundesprogramm zur „Förderung der Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs“ (Förderprogramm) auf. Das Förderprogramm läuft vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2023. Der Bund stellt hierfür insgesamt bis zu 500 Mio. Euro aus dem Energie- und Klimafonds bereit.

Das BMVI will mit dem Förderprogramm einen signifikanten Beitrag zu den Klimaschutzziele des Bundes leisten und mindestens eine Million Tonnen CO₂-Emissionen einsparen. Es soll auch dazu beitragen, den Schienenverkehr gegenüber dem Straßenverkehr zu stärken.

Förderfähige Maßnahmen sind die Beschaffung energieeffizienter Schienenfahrzeuge (z. B. Lokomotiven und Triebzüge) sowie die Entwicklung und Einführung von Software-Systemen zur Steigerung der Energieeffizienz (z. B. Fahrassistenzsysteme). Das BMVI verausgabte in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 insgesamt 97,1 Mio. Euro für das Förderprogramm.

Rückwirkende Förderung begonnener Vorhaben

Zuwendungen dürfen nur dann im Bundeshaushalt veranschlagt und an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden, wenn das erhebliche Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz). Aus dem Subsidiaritätsgrundsatz leitet sich ab, dass Zuwendungen zur Projektförderung grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind. Das zuständige Bundesministerium kann für einzelne Förderbereiche im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) Ausnahmen zulassen.

Das BMVI förderte nur Vorhaben, die die Antragstellenden bereits im Kalenderjahr vor der Antragstellung (dem sog. Abrechnungsjahr) begonnen hatten. Über diese rückwirkende Förderung hatte das BMVI mit dem BMF Einvernehmen erzielt. Als Voraussetzung für die rückwirkende Förderung müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen im Kalenderjahr der Antragstellung für das abgelaufene Abrechnungsjahr nachweisen, dass

- sie gegenüber dem Vorjahr des Abrechnungsjahres eine Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 1,75 % (ab dem Abrechnungsjahr 2020: 2 %) erreicht hatten,
- sie die förderfähigen Maßnahmen „ergriffen“ hatten und
- die ergriffenen Maßnahmen „einen Bezug“ zur im Abrechnungsjahr erreichten Steigerung der Energieeffizienz aufwiesen.

Für die Förderung sind daher jeweils die beiden Kalenderjahre vor der Antragstellung maßgeblich.

Statistiken des Umweltbundesamtes zufolge stieg die Energieeffizienz im Eisenbahnverkehr aufgrund technischer Verbesserungen in den Jahren von 2014 bis 2018 um durchschnittlich 4 % pro Jahr.

Das BMVI förderte in den Jahren 2019 und 2020 mit 95,7 Mio. Euro fast ausschließlich die Beschaffung von energieeffizienten Schienenfahrzeugen. Davon entfielen auf die DB Fernverkehr AG 38,9 Mio. Euro, auf die DB Cargo AG 56,1 Mio. Euro und auf ein Schienengüterverkehrsunternehmen, das nicht zum DB-Konzern gehört, 630 000 Euro. Der Marktanteil gemessen an der erbrachten Verkehrsleistung betrug im Jahr 2019 bei der DB Fernverkehr AG im Personenfernverkehr 95 % und bei der DB Cargo AG im Schienengüterverkehr 46 %.

Das BMVI förderte bis zu 50 % der Ausgaben für die Schienenfahrzeuge. Fahrzeuge bei anderen CO₂-relevanten Verkehrsträgern fördert die Bundesregierung dagegen mit vergleichbar deutlich geringeren Anteilen (z. B. Flottenaustauschprogramm für Lkw und Umweltbonus Elektromobilität).

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen hatten für die geförderten energieeffizienten Schienenfahrzeuge in den Abrechnungsjahren 2018 und 2019 jeweils nur Zahlungen geleistet. Geliefert und eingesetzt wurden alle geförderten Schienenfahrzeuge erst nach Ablauf des jeweiligen Abrechnungsjahres; teilweise in Tranchen verteilt über mehrere Jahre. Nach Auffassung des BMVI galten die Maßnahmen damit dennoch als „ergriffen“ und wiesen „einen Bezug“ zur im jeweiligen Abrechnungsjahr erreichten Steigerung der Energieeffizienz auf.

Fördereffizienz und Höhe der CO₂-Einsparungen

Die Bundesregierung bemisst die Fördereffizienz ihrer Förderprogramme im Klimaschutzbereich in Förder-Euro je Tonne eingesparter CO₂-Emissionen. Für das Förderprogramm betrug der Sollwert der Fördereffizienz nach den vom BMVI vorgesehenen Ausgaben (500 Mio. Euro) und Zielvorgaben (eine Million Tonnen CO₂-Einsparung) 500 Förder-Euro je Tonne CO₂-Einsparung. Zum Vergleich: Der höchste im neunten Bericht des Energie- und Klimafonds vom April 2020 angegebene Wert liegt bei 250 Förder-Euro je Tonne CO₂-Einsparung.

Im Eisenbahnverkehr werden derzeit bereits 90 % der Verkehrsleistungen elektrisch erbracht. Dadurch verursacht beispielsweise der Schienengüterverkehr im Gegensatz zum Lkw-Verkehr die mit Abstand geringsten spezifischen CO₂-Emissionen.

Die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen wiesen dem BMVI die in den Abrechnungsjahren 2018 und 2019 gegenüber den Vorjahren 2017 und 2018 erreichten Steigerungen der Energieeffizienz als Fördervoraussetzung nach. Die Steigerungen lagen zwischen 2,5 bis 5,7 %. Das BMVI ging davon aus, dass die daraus resultierenden CO₂-Einsparungen vollständig dem Förderprogramm zuzurechnen seien. Die im Jahr der Antragstellung und in den Folgejahren erreichten Steigerungen der Energieeffizienz mussten die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen dem BMVI nicht mehr nachweisen.

Der Bundesrechnungshof berechnete die CO₂-Einsparungen anhand der von den geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen dem BMVI vorgelegten Nachweise. Für die zwei Jahre 2018 und 2019 beliefen sich die vor der Förderung erbrachten CO₂-Einsparungen auf insgesamt 51 000 Tonnen.

Förderkonzept basiert auf Entwurf der DB AG

Das BMVI beteiligte die DB AG maßgeblich an der Vorbereitung des Förderprogramms. Die DB AG schlug die zu fördernden Maßnahmen, das Fördervolumen sowie die zu erzielenden CO₂-Einsparungen vor. Auch die Fördersystematik entwarf die DB AG. Zudem verhandelte die DB AG mit dem BMVI die Höhe der als Fördervoraussetzung von den Zuwendungsempfängern zu erzielenden jährlichen Steigerungen der Energieeffizienz.

35.2 Würdigung

Hohe Mitnahmeeffekte

Mit der rückwirkenden Förderung hat das BMVI den im Zuwendungsrecht verankerten Subsidiaritätsgrundsatz eklatant missachtet.

Die vom BMVI geförderten Schienenfahrzeuge standen in keinem Ursache-Wirkungs-Zusammenhang mit den für vergangene Jahre nachzuweisenden Steigerungen der Energieeffizienz. Denn die Eisenbahnverkehrsunternehmen erbrachten die Steigerung der Energieeffizienz völlig unabhängig von den subventionierten Schienenfahrzeugen. D. h. sie modernisierten ihre Fahrzeugflotten aus eigenem wirtschaftlichem Interesse auch ohne die Bundesmittel. Die Förderung war damit grundsätzlich nicht notwendig.

Auch das vom BMVI festgelegte Ziel, die Energieeffizienz um jährlich 1,75 bzw. 2 % zu steigern, war angesichts der Statistiken des Umweltbundesamtes mit Werten von jährlich 4 %, viel zu unambitioniert. Damit blieb das BMVI weit hinter dem zurück, was ohnehin schon Standard war. Zudem ist eine Förderquote von bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben für Schienenfahrzeuge im Vergleich zu deutlich geringeren Anteilen für andere CO₂-relevante Verkehrsträger überzogen.

Die vom BMVI vorgegebene und umgesetzte Fördersystematik hat im Ergebnis Mitnahmeeffekte in Höhe der gesamten bisher für die Schienenfahrzeuge ausgegebenen Mittel von 95,7 Mio. Euro bei den geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen bewirkt.

Geringe Fördereffizienz und kaum CO₂-Einsparung

Das BMVI hat mit der rückwirkenden Förderung der Schienenfahrzeuge nicht ein einziges Gramm CO₂-Emissionen zusätzlich eingespart. Denn die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen hatten die Energieeffizienz ohnehin auch ohne die Förderung gesteigert. Der beträchtlichen Fördersumme stand damit kein zusätzlicher Nutzen bei den CO₂-Einsparungen gegenüber. Deshalb kann das BMVI mit der rückwirkenden Förderung sein Ziel, eine Million Tonnen CO₂ einzusparen, auch nicht ansatzweise erreichen. Das Förderprogramm ist damit bereits jetzt absehbar völlig ineffizient.

Davon unabhängig haben die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen mit den von ihnen für die Vergangenheit ohne Förderung nachgewiesenen Steigerungsraten bei der Energieeffizienz von 2,5 bis 5,7 % in zwei Jahren lediglich bescheidene 51 000 Tonnen CO₂ eingespart. Die Berechnung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass im hocheffizienten Eisenbahnverkehr selbst bei weiteren Steigerungen der Energieeffizienz grundsätzlich kaum Potenzial für hohe CO₂-Einsparungen im Millionen Tonnen Bereich besteht.

Den potenziell geringen Wirkungen hinsichtlich der beabsichtigten CO₂-Einsparungen stehen sehr hohe Ausgaben des BMVI gegenüber. Dies erweckt den Eindruck, dass das BMVI zulasten des Bundeshaushalts unter dem Deckmantel der „Förderung der Energieeffizienz“ die Finanzierung von Mitnahmeeffekten insbesondere zugunsten der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG bewusst und billigend in Kauf nimmt.

Einfluss der DB AG auf das Förderprogramm bedenklich

Der Bundesrechnungshof hat die maßgebliche Beteiligung der DB AG an der Vorbereitung des Förderprogramms kritisiert. Die DB AG ist nicht neutral, da ihre Tochterunternehmen Nutznießer des Förderprogramms waren. Dass bisher fast ausschließlich Tochterunternehmen der DB AG Fördermittel für ihr „rollendes Material“ erhielten, hat der Bundesrechnungshof als Indiz dafür gesehen, dass das Förderprogramm bislang im Wesentlichen an deren Interessen ausgerichtet war. Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des BMVI auch wettbewerbsrechtlich kritisiert.

Faktisch hat sich das BMVI damit auch vom ursprünglichen Ziel der Bahnreform entfernt, wonach der Bund sich auf die (anteilige) Finanzierung der Schieneninfrastruktur der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG beschränken sollte.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, das Förderprogramm aufgrund der bisherigen Fördersystematik zu beenden. Es sollte überdenken, ob das Förderprogramm angesichts der absehbaren Verfehlung des übergeordneten Förderziels der CO₂-Einsparung und der fehlenden Fördereffizienz in geänderter Form weitergeführt werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, bei einer möglichen Neufassung des Förderprogramms und bei künftigen Förderprogrammen im Bereich des Klimaschutzes dafür Sorge zu tragen,

- unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes Mitnahmeeffekte der Zuwendungsempfänger zulasten des Bundes auszuschließen,
- nur Maßnahmen mit einem vergleichsweise hohen CO₂-Einsparungspotenzial zu fördern und dabei grundsätzlich eine hohe Fördereffizienz anzustreben und
- sich bei der Erarbeitung bzw. Überarbeitung von Förderprogrammen nur von neutraler und unabhängiger Seite beraten zu lassen.

35.3 Stellungnahme

Das BMVI hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an der rückwirkenden Förderung zurückgewiesen. Es habe sicherstellen wollen, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen die gewünschte Steigerung der Energieeffizienz tatsächlich nachweisen können. Das BMF habe dieser Fördersystematik ausnahmsweise zugestimmt. Zudem habe die EU-Kommission dem Förderprogramm nach den EU-Beihilfavorschriften zugestimmt. Damit sei die rückwirkende Förderung aus Sicht des BMVI legitimiert. Darüber hinaus habe die Bekanntgabe der Förderrichtlinie zu Investitionsentscheidungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen geführt.

Die von ihm festgelegten Zielwerte für die Steigerung der Energieeffizienz hat das BMVI angesichts des nur begrenzt vorhandenen Potenzials für sehr ambitioniert gehalten. Das BMVI hat eingeräumt, dass das übergeordnete Einsparziel des Förderprogramms von einer Million Tonnen CO₂-Emissionen verfehlt werde. Dennoch ist das BMVI der Auffassung, mit dem Förderprogramm einen nachhaltigen Beitrag zur Einsparung der CO₂-Emissionen zu leisten. Das BMVI werde prüfen, ob das Förderprogramm in der vorliegenden Form weitergeführt oder auf eine höhere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin ausgerichtet werden könne. Es werde dabei auch Alternativen des Mitteleinsatzes und das Verhindern etwaiger Mitnahmeeffekte bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen untersuchen.

Zur Einbindung der DB AG hat das BMVI erwidert, aus der Förderkonzeption lasse sich kein Vorteil der Tochterunternehmen der DB AG gegenüber anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen herleiten. Ursächlich für den hohen Förderanteil der Tochterunternehmen der DB AG seien deren hohe Verkehrsleistungen, die einen höheren Investitionsbedarf begründeten. Das BMVI rechne künftig mit mehr Anträgen von außerhalb der DB AG stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen, da sich diese „inzwischen Strukturen für die Antragsvorbereitung“ geschaffen hätten.

35.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die im Förderprogramm angelegte rückwirkende Förderung weiter für einen eklatanten Verstoß gegen das Zuwendungsrecht. Daran ändern auch die

Zustimmungen des BMF und der EU-Kommission zum Förderprogramm nichts. Die rückwirkende Förderung widerspricht jeder Förderlogik. Es ist nicht erkennbar, dass dies den zustimmenden Stellen bewusst war.

Die Stellungnahme des BMVI zur Kritik am Einfluss der DB AG auf Konditionen des Förderprogramms überzeugt nicht. Die Marktanteile erbrachter Verkehrsleistungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG entsprachen nicht den an sie ausgereichten Förderanteilen. Diese Unternehmen haben vielmehr überproportional von den Förderungen profitiert. Die Stellungnahme des BMVI spricht dafür, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG den anderen Marktteilnehmern mit ihren „Strukturen der Antragsvorbereitung“ für Förderprogramme um mindestens zwei Jahre voraus waren.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik sowie seine Empfehlungen deshalb vollumfänglich aufrecht.

Das BMVI hat bereits zugesagt, das Förderprogramm aufgrund der absehbaren Verfehlung des Einsparziels von einer Million Tonnen CO₂-Emissionen auf den Prüfstand zu stellen und neu auszurichten. Dieser Zusage muss es nun umgehend Taten folgen lassen.

36 Steuerausfälle verhindern – Vorsteuerabzug bei Forschungseinrichtungen endlich einheitlich regeln

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) versäumt es seit Jahren, den Vorsteuerabzug bei Forschungseinrichtungen einheitlich zu regeln. Dies kann zu erheblichen Steuerausfällen führen.

Derzeit unterliegen Forschungseinrichtungen keiner einheitlichen und gleichmäßigen Umsatzbesteuerung. Eine bundesweit verbindliche Regelung fehlt. Unterschiedliche Möglichkeiten zum Vorsteuerabzug sind die Folge, verbunden mit dem Risiko von Steuerausfällen. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMF empfohlen, gemeinsam mit den Ländern einheitliche Kriterien zur Vorsteueraufteilung bei Forschungseinrichtungen zu erarbeiten. Trotz entsprechender Zusagen des BMF in den Jahren 2017 und 2019 haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder die Besteuerungspraxis nicht geändert.

36.1 Prüfungsfeststellungen

In Deutschland gibt es mehr als 800 Forschungseinrichtungen, die überwiegend durch Zuschüsse der öffentlichen Hand finanziert werden. Die Einrichtungen forschen i. d. R. mit dem Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, ohne die Forschungsergebnisse zu verwerten (Grundlagenforschung). Ergänzend zur staatlichen Förderung werben sie Drittmittel aus externen Forschungsaufträgen ein (Auftragsforschung). Im Unterschied zur Grundlagenforschung verfolgt die Auftragsforschung wirtschaftliche Ziele.

Forschungseinrichtungen werden unternehmerisch tätig, soweit sie mit ihren Forschungsergebnissen Einnahmen erzielen wollen. Sie müssen für ihre entgeltlichen Forschungsumsätze daher Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Von der Steuer auf die eigenen Umsätze können die Forschungseinrichtungen die Umsatzsteuer abziehen, die ihnen andere Unternehmen auf Eingangsleistungen als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Forschen die Einrichtungen dagegen ohne die Absicht, Einnahmen zu erzielen, scheidet ein Vorsteuerabzug aus. Die Vorsteuern sind deshalb grundsätzlich in einen abzugsfähigen und einen nicht abzugsfähigen Anteil aufzuteilen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter den Umfang der unternehmerischen Betätigung und den sich daraus ergebenden Vorsteuerabzug der Forschungseinrichtungen seit Jahren unterschiedlich beurteilten. Da es schwierig und streitanfällig war, entgeltliche und unentgeltliche Forschungstätigkeit voneinander abzugrenzen, sahen sie häufig von einer Aufteilung ab und ließen sämtliche Vorsteuern zum Abzug zu. In anderen Fällen ermöglichten sie mehrere Aufteilungsmethoden nebeneinander. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes fehlten ihnen klare Vorgaben zur Bestimmung des nichtunternehmerischen Forschungsbereichs und eine praxistaugliche Methode zur Aufteilung der Vorsteuerbeträge.

Dem BMF und den obersten Finanzbehörden der Länder sind die Schwierigkeiten bei der Umsatzbesteuerung der Forschungseinrichtungen seit dem Jahr 2012 bekannt. Sie konnten sich bis heute nicht auf einheitliche Kriterien für die Abgrenzung der beiden Bereiche verständigen. Die Finanzämter können daher diese Fälle nicht sachgerecht und mit vertretbarem Aufwand beurteilen. Die Bundesbetriebsprüfung beim Bundeszentralamt für Steuern hatte eine vereinfachte Methode zur Aufteilung der Vorsteuern entwickelt. Sie kam nur bei den wenigen von ihr geprüften Forschungseinrichtungen zum Einsatz. Die Methode führte jeweils zu Mehrergebnissen in Millionenhöhe. Sie ermöglichte es auch, den unterschiedlichen Ausrichtungen der Forschungseinrichtungen Rechnung zu tragen. Die vereinfachte Aufteilungsmethode war für die Finanzämter nicht bindend, weil der Umsatzsteuer-Anwendungserlass dies nicht ausdrücklich regelte. Die Finanzämter akzeptierten in den meisten Fällen weiterhin die von den Forschungseinrichtungen erklärten Vorsteuerbeträge.

36.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine einheitliche und gleichmäßige Besteuerung der Forschungseinrichtungen nicht gewährleistet ist. Er hat darauf hingewiesen, dass weiterhin mit erheblichen Steuerausfällen für den Fiskus zu rechnen ist, wenn die gesetzlich gebotene Kürzung der Vorsteuern unterbleibt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF deshalb empfohlen, gemeinsam mit den Ländern Kriterien zur Vorsteueraufteilung bei Forschungseinrichtungen zu erarbeiten und den Finanzämtern verbindliche Regelungen an die Hand zu geben. Er hat angeregt zu prüfen, ob die vereinfachte Aufteilungsmethode der Bundesbetriebsprüfung verbindlich werden kann. Denn diese Methode ist praxiserprobt, weniger streitanfällig und weniger verwaltungsaufwendig als andere Aufteilungsmethoden.

36.3 Stellungnahme

Das BMF und die obersten Finanzbehörden der Länder befürworteten die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Sie kündigten im Jahr 2017 an, die Rechtsgrundlagen entsprechend anzupassen und bei der Vorsteueraufteilung das bereits von der Bundesbetriebsprüfung entwickelte Berechnungsschema zugrunde zu legen. Auf erneute Nachfragen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 2019 und 2021 räumte das BMF jedoch ein, dass es bislang keine

Maßnahmen ergriffen habe, um die Besteuerungspraxis bei den Forschungseinrichtungen zu verbessern.

36.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Ohne verbindliche und praxistaugliche Regelungen zur Berechnung der abzugsfähigen Vorsteuern bestehen die Abgrenzungsprobleme bei den Forschungseinrichtungen fort. Solange deshalb an sich notwendige Kürzungen der Vorsteuern unterbleiben, treten Steuerausfälle ein. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das BMF die angekündigten Rechtsänderungen umgehend umsetzt und die Finanzämter die nicht abzugsfähigen Vorsteuern bei allen Forschungseinrichtungen nach bundeseinheitlichen Grundsätzen berechnen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

37 Haftungsansprüche endlich wie Steuerschulden verzinsen

(Kapitel 6001 Titel 011 01, 014 01 und 015 01)

Zusammenfassung

Steuer- und sogenannte Haftungsschulden werden bei der Verzinsung ungleich behandelt. Grund dafür ist eine Gesetzeslücke. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verhindert nicht, dass Haftungsschuldner dies zum Nachteil des Bundes ausnutzen.

Steuer- und sogenannte Haftungsschulden werden von der Finanzverwaltung seit Jahren ungleich behandelt. Auf Steuerschulden kann die Finanzverwaltung Zinsen erheben, wenn der Steuerschuldner sich erfolglos gegen den Steuerbescheid gewehrt und die strittigen Steuern erst nach Entscheidung über den Einspruch zu entrichten hat. Anstelle des Steuerschuldners kann die Finanzverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen Dritte als sogenannte Haftungsschuldner in Anspruch nehmen. Bleibt deren Einspruch ohne Erfolg und wird die Haftungsschuld erst nach Erledigung des Einspruchsverfahrens fällig, macht die Finanzverwaltung keine Zinsen geltend. Denn hierfür hat sie keine Rechtsgrundlage. Der Bundesrechnungshof hat das BMF bereits im Jahr 2016 auf die Ungleichbehandlung von Steuer- und Haftungsschulden hingewiesen.

Das BMF unterlässt es seit Jahren, die Gesetzeslücke zu schließen. Es begründet dies damit, dass es kein Verfahren gebe, um die Haftungsansprüche automationsgestützt zu bearbeiten. Außerdem teilte es mit, zunächst den Ausgang zweier mittlerweile abgeschlossener Verfassungsbeschwerden zur Höhe des Zinssatzes abzuwarten.

Die ungleiche Behandlung von Steuer- und Haftungsansprüchen ist systemwidrig und führt zu Einnahmeausfällen. Die Gesetzeslücke sollte umgehend geschlossen werden. Die Beschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht betrafen allein das Zinsniveau. Da ein Verfahren zur automationsgestützten Bearbeitung auch in den kommenden Jahren nicht zu erwarten ist, kann die Finanzverwaltung die Zinsen bis dahin manuell berechnen und festsetzen.

37.1 Prüfungsfeststellungen

Grundlagen der Haftung im Steuerrecht

Kann der eigentliche Schuldner seine Steuern nicht zahlen, kann die Finanzverwaltung auch Dritte unter bestimmten Voraussetzungen als Haftungsschuldner mittels Haftungsbescheid in Anspruch nehmen. Diese müssen dann die fremden Steuerschulden bezahlen. Das Steuerrecht kennt viele Haftungsgründe. Sie ergeben sich aus der Abgabenordnung aber auch aus den Einzelsteuergesetzen.

Haftungsbescheide können wie Steuerbescheide mit einem Einspruch angefochten werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Finanzbehörden die Vollziehung auf Antrag aussetzen, bis sie über den Einspruch entschieden haben. Die Haftungs- oder Steuerschulden müssen dann zunächst nicht gezahlt werden.

Fehlende Verzinsung für ausgesetzte Haftungsbescheide

Der Bundesrechnungshof untersuchte in der Vergangenheit mehrere Haftungstatbestände. Er stellte fest, dass Haftungsschuldner in großem Umfang Einsprüche gegen Haftungsbescheide einlegten. Soweit diese ohne Erfolg blieben, fielen bei den Haftungsbescheiden, bei denen die Vollziehung ausgesetzt war, für die Dauer der Aussetzung keine Zinsen an. Bei Steuerbescheiden fielen hingegen Zinsen an, wenn die Vollziehung ausgesetzt war. Grund dafür war, dass es keine gesetzliche Regelung gibt, die eine Verzinsung von ausgesetzten Haftungsansprüchen vorsieht. Denn die gesetzliche Regelung zu den Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung schreibt nur die Verzinsung ausgesetzter Steueransprüche, nicht aber die Verzinsung ausgesetzter Haftungsansprüche vor.

Gesetzeslücke führt zu Steuergestaltungen

Solange ausgesetzte Haftungsansprüche nicht zu verzinsen sind, ist das Ziel einer allgemeinen und vollständigen Verzinsung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis nicht erreicht. Die Gesetzeslücke führte dazu, dass Haftungsschuldner steuerliche Gestaltungsspielräume hatten. D. h., diese nutzten die Gesetzeslücke zu ihrem Vorteil aus. Statt die Stundung der Haftungsschuld zu beantragen, legten sie gegen den Haftungsbescheid Einspruch ein. In Verbindung mit einer gewährten Aussetzung der Vollziehung vermieden sie, dass Zinsen anfielen. Gestundete Haftungsansprüche wären, wie Steueransprüche für die Dauer der Stundung, hingegen zu verzinsen gewesen.

Schließung der Gesetzeslücke steht weiter aus

Der Bundesrechnungshof empfahl bereits im Jahr 2016, die Gesetzeslücke aus steuersystematischen und wirtschaftlichen Gründen zu schließen. Hierzu sollte das BMF dem Gesetzgeber vorschlagen, die Verzinsungsregelungen auf die Haftungsansprüche auszuweiten.

Das BMF unterlässt diese Gesetzesänderung seit Jahren. Es macht sie in Abstimmung mit den Ländern von der „absehbaren“ Umsetzung eines Verfahrens zur automationsgestützten Bearbeitung von Haftungsansprüchen abhängig. Außerdem wollte das BMF den Ausgang der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Beschwerden zur Verfassungsmäßigkeit der Höhe des Zinssatzes von 0,5 % pro Monat abwarten.

Die Finanzverwaltung hat mit der Entwicklung des Verfahrens zur automationsgestützten Bearbeitung von Haftungsansprüchen weder begonnen, noch kann sie damit in absehbarer Zeit wegen anderer, vordringlicherer IT-Projekte beginnen.

37.2 Würdigung

Es ist sachlich nicht gerechtfertigt, dass ausgesetzte Haftungs- und ausgesetzte Steueransprüche steuerlich ungleich behandelt werden. Die Gesetzeslücke führt zu dauerhaften Einnahmeausfällen.

Die Ungleichbehandlung ist nicht länger hinnehmbar. Die Gesetzeslücke sollte umgehend geschlossen werden. Die erforderliche Gesetzesänderung darf nicht allein davon abhängig gemacht werden, inwieweit sie technisch unterstützt werden kann. Damit sie nicht auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben wird, hält es der Bundesrechnungshof für vertretbar, dass die Finanzbehörden die Zinsen in einer Übergangszeit manuell berechnen und festsetzen.

Der unmittelbaren Einführung einer Zinspflicht für ausgesetzte Haftungsansprüche stehen aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Beschwerden nicht entgegen. Denn diese Verfahren betreffen allein die Frage, ob die Verzinsung der Höhe nach verfassungsgemäß ist. Die Verfassungsmäßigkeit der Verzinsung dem Grunde nach ist nicht Gegenstand der Verfahren.

37.3 Stellungnahme

Das BMF hat weiter auf die anhängigen Verfassungsbeschwerden zur Höhe des Zinssatzes verwiesen. Die Entscheidungen hierzu seien für das Jahr 2021 vorgesehen und könnten neben den Auswirkungen zur Zinshöhe auch Anpassungen am System der steuerlichen Verzinsungsregelungen auslösen. Die Urteile sollten daher abgewartet werden. Eine Ausweitung der Verzinsungsregelungen auf Haftungsansprüche könne im Anschluss geprüft werden.

37.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen des BMF überzeugen nicht. Das BMF hielt es bereits im Jahr 2016 für notwendig, die bestehende Gesetzeslücke bei der Verzinsung von Haftungsschulden zu schließen. Bislang begründete es bisherige Verzögerungen mit dem fehlenden Verfahren zur automationsgestützten Bearbeitung von Haftungsansprüchen. Dann machte es die Schließung der Gesetzeslücke allein vom Ausgang der Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit der Zinshöhe abhängig. Dabei war – entgegen seinem Vorbringen – das System der steuerlichen Regelungen zur Verzinsung nicht Gegenstand des Verfahrens.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwischenzeitlich in seinem am 18. August 2021 veröffentlichten Urteil entschieden. Es sah den Zinssatz von 0,5 % pro Monat für ab dem 1. Januar 2014 anfallende Nachzahlungs- und Erstattungsinsen als überhöht und verfassungswidrig an. Zudem verpflichtete es den Gesetzgeber, die Höhe der ab dem 1. Januar 2019 entstehenden Zinsen in Einklang mit dem Grundgesetz zu bringen. Hierzu setzte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Juli 2022.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMF dem Gesetzgeber ohne weitere Verzögerungen vorschlagen sollte, die Verzinsungsregelungen auf Haftungsansprüche auszuweiten. Dafür bietet sich das notwendige Gesetzgebungsverfahren zur Neuregelung der Zinssatzhöhe an. Weitere Einnahmeausfälle über das Jahr 2022 hinaus sind nicht hinnehmbar.

38 Steuerliche Auswertung der „Panama Papers“ ohne nennenswerte Beteiligung des BMF: Steuerausfälle möglich

(Kapitel 6001, Titel 012 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) blieb bei der Auswertung der sogenannten „Panama Papers“ weitgehend passiv. In der Folge werteten die Finanzverwaltungen der Länder die „Panama Papers“ nicht gleichmäßig und lückenhaft aus, mögliche Steuerausfälle blieben unentdeckt.

Im Jahr 2017 erwarb das Bundeskriminalamt (BKA) den Datenbestand der „Panama Papers“. Dem BMF war das Kaufangebot nicht bekannt, vom Kauf selbst erfuhr es erst hinterher. Denn es hatte versäumt, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mitzuteilen, dass es in solchen Fällen sofort zu informieren ist. Auch die anschließende Auswertung der Daten fand ohne Beteiligung des BMF statt. Dies führte dazu, dass allein das BKA und die Finanzverwaltung eines Landes entschieden, wie das Datenmaterial auszuwerten ist und welche Informationen bundesweit weitergegeben werden sollen. Die Empfänger dieser Informationen – die Finanzbehörden der Länder – werteten diese wiederum unterschiedlich aus. So identifizierte ein Land keinen einzigen Steuerfall, ein anderes verfolgte viele Steuerfälle mit zusätzlichen Steuereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe.

Das BMF muss sicherstellen, dass es künftig frühzeitig von steuerlich bedeutsamen Datenangeboten Kenntnis erhält. So kann es anschließend eine einheitliche Vorgehensweise für Ankauf, Bereitstellung, Auswertung und Verwertung der Daten bis hin zur Dokumentation und Evaluierung des Verfahrens abstimmen. Nur dann ist gewährleistet, dass die Daten bundesweit annähernd vergleichbar ausgewertet werden und eine einheitliche Besteuerung sichergestellt wird.

38.1 Prüfungsfeststellungen

BAK kauft die sogenannten „Panama Papers“

Im Jahr 2017 erwarb das BAK den Datenbestand der sogenannten „Panama Papers“. Hierbei handelt es sich um vertrauliche Unterlagen einer seinerzeit in Panama ansässigen Kanzlei, die über Jahrzehnte hinweg Briefkastenfirmen gegründet und weltweit verkauft hatte. Solche Firmen werden häufig genutzt, um durch die Verschleierung der dahinterstehenden Personen Vermögensverhältnisse vor dem heimischen Fiskus zu verbergen und Steuern zu hinterziehen. Zudem stehen sie häufig in Verbindung mit Geldwäschdelikten.

BMF erfährt erst im Nachhinein vom Kauf

Dem BMF war nicht bekannt, dass dem BAK ein Angebot über den Kauf der „Panama Papers“ vorlag. Auch wusste es nicht, dass das BAK die Finanzverwaltung eines Landes hinzugezogen hatte, um zu prüfen, ob und inwieweit das Datenangebot steuerlich verwertet werden kann. Vom Kauf der Daten durch das BAK erfuhr das BMF erst im Nachhinein.

Grund hierfür war, dass das BMI und das BAK nicht wussten, dass das BMF zu informieren ist, wenn steuerlich bedeutsame Datenangebote vorliegen. Dies ergibt sich aus einer Vereinbarung zwischen dem BMF und den Finanzbehörden der Länder. Sie gilt auch, wenn einer Behörde, die keine Finanzbehörde ist, steuerlich bedeutsame Daten angeboten werden. Das BMF hatte diese Regelung weder dem BMI noch den anderen Bundesministerien bekannt gegeben.

Steuerliche Auswertung des Datenbestands der „Panama Papers“

Die Finanzverwaltung eines Landes übernahm auf Bitte des BAK die Aufgabe, den Gesamtdatenbestand der „Panama Papers“ aufzubereiten und inländische Steuerfälle zu identifizieren. Eine hierzu eingerichtete Auswertungseinheit übermittelte Kontrollmaterial aus dem Datenbestand der „Panama Papers“ an die Steuerfahndungen der Länder, die diese auf mögliche Steuerverkürzungen überprüfen sollten. Das Kontrollmaterial bezog sich auf in Panama gegründete Gesellschaften, bei denen die Recherchen ergeben hatten, dass sie möglicherweise inländischen Steuerpflichtigen zuzurechnen sind. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die übermittelten Informationen zunächst wenig aussagekräftig waren. Es waren weitere Recherchen nötig, um inländische Steuerfälle identifizieren zu können. Neben unterschiedlichen Auswertungsstrategien befassten sich manche Länder inhaltlich weniger mit dem Kontrollmaterial als andere. Zum Teil fehlte auch die nötige Fachexpertise im Umgang mit dieser Art von Daten. Dies führte in einem Land dazu, dass es nicht einen einzigen Steuerfall identifizieren konnte. Ein anderes Land hingegen konnte viele Steuerfälle identifizieren. Es deckte Steuerverkürzungen in erheblichem Ausmaß auf und setzte Mehrsteuern in zweistelliger Millionenhöhe fest.

Gleichmäßigkeit der Besteuerung – Rechte des Bundes

Die Steueraufsicht ist eine Aufgabe der Steuerfahndung. Bei ihr geht es darum, unbekannte Steuerfälle aufzudecken und die Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln. In diesem Bereich der Steuerfahndung sind Ermittlungen auch ohne einen konkreten Verdacht auf eine Steuerstraftat oder eine Steuerordnungswidrigkeit zulässig. Diese sogenannten Vorfeldermittlungen werden dem Besteuerungsverfahren zugeordnet. Anders als im Steuerstrafverfahren stehen dem Bund hier Aufsichts- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern zu (sog. Bundesaufsicht). Damit soll sichergestellt werden, dass die Steuergesetze bundesweit einheitlich vollzogen werden.

BMF außen vor

Auch nachdem das BMF vom Kauf der Daten erfahren hatte, blieb es weiterhin untätig und brachte sich bei Auswertung der Daten nicht ein. Es war weder in den Aufbau der Projektorganisation zur Aufbereitung der Daten und der Erstellung des Kontrollmaterials eingebunden, noch waren ihm Einzelheiten zu dem an die Länder übermittelten Kontrollmaterial bekannt. Das BMF wusste damit auch nicht, wie die Länder mit dem Kontrollmaterial umgingen, auf welche Schwierigkeiten sie hierbei stießen und zu welchen steuerlichen Ergebnissen sie gelangten. Sein passives Verhalten begründete das BMF damit, dass Steuerstrafverfolgung ausschließlich Ländersache sei.

38.2 Würdigung

Mit dem Datenbestand der „Panama Papers“ hat der Bund Informationen erhalten, die für die Verfolgung von Straftatbeständen insgesamt, aber auch speziell für die Bekämpfung von Steuerhinterziehung bedeutsam sein können. Das BMF hätte seine Aufsichtspflichten für das Besteuerungsverfahren wirksam wahrnehmen und nach Bekanntwerden des Datenkaufs intensiv an diesem Projekt mitwirken müssen. Stattdessen hat es sich ausschließlich auf die Analyse, Aufbereitung und Auswertung der Daten durch die anderen Stellen des Bundes und der Länder verlassen. Hätte sich das BMF wenigstens fortlaufend über den Stand der Ermittlungen in den Ländern informiert, wäre ihm bekannt geworden, dass die Länder die Informationen unterschiedlich auswerteten. Dann hätte es frühzeitig auf ein möglichst bundesweit gleichmäßiges Vorgehen der Länder hinwirken und Steuerausfälle möglicherweise verhindern können. Rechtliche Hinderungsgründe für ein Einwirken des BMF bestanden nicht. Denn Maßnahmen der Steuerfahndung im Bereich der Steueraufsicht sind grundsätzlich dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen und unterliegen der Bundesaufsicht.

Damit sich das BMF künftig von Beginn an einbringen kann, muss es frühzeitig von Datenangeboten Kenntnis erhalten. Dazu müssen die betroffenen Stellen des Bundes und der Länder mitwirken. Das BMF hat sicherzustellen, dass allen Bundesministerien und deren nachgeordneten Bereichen bekannt ist, welche Meldepflichten bei Datenangeboten und -käufen bestehen.

Ferner müssen die beteiligten Stellen auf Bundes- und Länderseite frühzeitig die Eckpunkte für den Ankauf, die Bereitstellung, Auswertung und Verwertung der Daten bis hin zur Dokumentation und Evaluierung des Verfahrens festlegen. Ziel muss hierbei sein, dass die Daten – an Mindeststandards orientiert – bundesweit nach einheitlichen Maßstäben steuerlich ausgewertet werden. Damit können Steuerausfälle vermieden werden.

38.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, einen behördenübergreifenden Informationsaustausch bei künftigen Datenangeboten sicherstellen zu wollen. Es stehe diesbezüglich mit dem BMI im Austausch und prüfe, weitere Ressorts zu beteiligen.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass unmittelbar nach Erlangung der „Panama Papers“ diverse Arbeitsbesprechungen und Informationsveranstaltungen stattgefunden hätten. Zweck dieser Veranstaltungen sei auch gewesen, einen einheitlichen Maßstab bei der Bearbeitung sicherzustellen.

Seine Möglichkeiten auf die steuerliche bzw. steuerstrafrechtliche Auswertung von „Leaks-Daten“ durch die Finanzbehörden der Länder Einfluss zu nehmen, hat das BMF als gering bezeichnet. Es sehe rechtliche Hürden. Weisungsrechte gegenüber den Ländern bestünden nur, soweit deren Handlungen dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen seien. Bei der Auswertung von „Leaks-Daten“ führten die Länder zunächst sogenannte Vorfeldermittlungen durch, um unbekannte Steuerfälle aufzudecken. Derartige Ermittlungen seien grundsätzlich dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen. Allerdings müsse für Vorfeldermittlungen nach ständiger Rechtsprechung ein hinreichender Anlass vorliegen. Ein solcher liege vor, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte oder aufgrund allgemeiner Erfahrung die Möglichkeit einer Steuerverkürzung in Betracht komme. Damit könnten Vorfeldermittlungen nicht losgelöst von ihrem steuerstrafrechtlichen Bezug betrachtet werden. Sie dienten zwar teilweise der Aufdeckung unbekannter Steuerfälle, jedoch sei vorliegend aufgrund der Informationen die Möglichkeit einer Strafverfolgung in einzelnen Fällen schon gegeben gewesen. Ob die Daten aus den „Panama-Papers“ bereits für einen Anfangsverdacht für eine Steuerordnungswidrigkeit oder eine Steuerstraftat ausreichten oder zunächst lediglich einen hinreichenden Anlass für eine Vorfeldermittlung lieferten, könne daher nur einzelfallweise betrachtet werden. Im Übrigen habe das BMF keine Erkenntnisse darüber, dass Auswertungen bei den „Panama Papers“ aufgrund fehlender technischer oder personeller Ausstattung nicht stattgefunden hätten.

38.4 Abschließende Würdigung

Die Absicht des BMF, einen behördenübergreifenden Informationsaustausch bei künftigen Datenangeboten sicherstellen zu wollen, begrüßt der Bundesrechnungshof.

Allerdings können Besprechungen und Informationsveranstaltungen allein ein strukturiertes und abgestimmtes Vorgehen nicht ersetzen. Das Hauptaugenmerk des BMF hätte darauf gerichtet sein müssen, dass die Länder das Kontrollmaterial bestmöglich auswerten. Der Einwand des BMF, entsprechende Aufsichts- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern hätten nicht bestanden, trägt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. Einerseits ordnet das BMF die Ermittlungen der Länder bei der Auswertung von „Leaks-Daten“ als Vorfeldermittlungen dem Besteuerungsverfahren zu. Andererseits verweist es darauf, dass bei derartigen Projekten die Möglichkeit einer Strafverfolgung in einzelnen Fällen schon gegeben sei und es damit keinerlei Einfluss nehmen könne. Dabei verkennt das BMF, dass es bei derartigen Auswertungen zunächst darum geht, Steuerfälle überhaupt zu identifizieren. Diese Phase der Ermittlungen ist dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen. Eine strafrechtliche Bewertung ist dem nachgelagert. Deshalb muss das BMF daran interessiert sein, dass die Daten bundesweit gleichmäßig ausgewertet werden. Nur so kann im föderalen Gefüge eine gleichmäßige Besteuerung sichergestellt werden.

Unabhängig davon, ob der Datenbestand der „Panama Papers“ in ausgesuchten Einzelfällen schon für sich genommen konkrete Hinweise für ein steuerliches Vergehen lieferte, konnten viele Steuerfälle erst aus der Zusammenschau mit den Daten der Finanzverwaltung entdeckt werden. Die Argumentation des BMF lässt vermuten, dass ihm der Inhalt des Kontrollmaterials nach wie vor nicht bekannt ist. Auch der Hinweis des BMF, ihm sei nicht bekannt, dass Länder die Daten der „Panama Papers“ steuerlich nicht ausgewertet hätten, macht deutlich, dass es sich hätte einbringen müssen. Dann wäre ihm frühzeitig bekannt geworden, welche Schwierigkeiten die Länder bei der Auswertung der Daten hatten, dass diese unterschiedlich vorgehen und zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangten. Wenn einige Länder keine oder nur wenige Steuerverkürzungen aufdeckten, andere Länder hingegen viele bislang unbekannte Steuerfälle identifizieren konnten, wäre es Aufgabe des BMF gewesen, dem nachzugehen. Denn die Länder konnten dabei Mehrsteuern in zum Teil zweistelliger Millionenhöhe erzielen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Bei künftigen steuerlichen Datenprojekten darf das BMF nicht mehr außen vor bleiben. Es muss die Beteiligten zusammenbringen, sich über die Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene laufend informieren und seinen Einfluss nutzen, um eine bestmögliche Auswertung der Daten in allen Ländern sicherzustellen.

39 BMF ignoriert Reformbedarf: Forderungsbestand von fast einer Milliarde Euro überzahltem Kindergeld bei Familienkassen

(Kapitel 6001, Titel 011 01)

Zusammenfassung

Die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) setzten über Jahre Kindergeld fehlerhaft fest und zahlten es aus. Der Forderungsbestand aus diesen Überzahlungen betrug zuletzt fast eine Milliarde Euro, mit stark steigender Tendenz. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) blieb – trotz Kenntnis dieser Entwicklung – weitgehend untätig.

Die Überzahlungen sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Familienkassen die Voraussetzungen für Kindergeld nicht regelmäßig überprüften und maschinelle Prüfhinweise nicht beachteten. Säumniszuschläge, Stundungszinsen und Verjährungsfristen konnten nicht automatisiert berechnet werden, was zu weiteren Fehlern führte.

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) hat die Fachaufsicht über die Familienkassen. Für das BZSt war wichtig, dass die Bundesagentur eine rechtskonforme automatisierte Bearbeitung der Kindergeldfälle einführt und ein aussagekräftiges Berichtswesen zum Forderungsbestand einrichtet. Dies konnte das BZSt gegenüber der Bundesagentur bisher nicht durchsetzen. Auch dem BMF waren die strukturellen Mängel bei der Kindergeldbearbeitung durch die Familienkassen seit Langem bekannt. Es blieb aber trotz des steigenden Forderungsbestandes weitgehend untätig.

39.1 Prüfungsfeststellungen

Der im Jahr 1996 eingeführte steuerliche Familienleistungsausgleich wird entweder über das Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz oder über steuerliche Freibeträge erwirkt. Für die Durchführung des Familienleistungsausgleichs ist das BZSt zuständig (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11 Finanzverwaltungsgesetz). Die Bundesagentur stellt hierfür gegen Kostenerstattung ihre Dienststellen als Familienkassen zur Verfügung. Für Angehörige des öffentlichen Dienstes kann auch eine Familienkasse des öffentlichen Dienstes zuständig sein. Im Jahr 2019 zahlten die Familienkassen 42,5 Mrd. Euro Kindergeld aus. Das BZSt übt die

Fachaufsicht über die Familienkassen aus. Für die Fachaufsicht über das BZSt ist wiederum das BMF zuständig.

Forderungsbestand von nahezu einer Milliarde Euro

Die Festsetzung und Auszahlung von Kindergeld sind an bestimmte gesetzliche Voraussetzungen geknüpft. Liegen diese Voraussetzungen von Anfang an nicht vor oder fallen sie später weg, kann es zu einer unberechtigten Kindergeldzahlung kommen. Das Kindergeld ist zurückzufordern. Bei den Familienkassen der Bundesagentur resultierten daraus zum 31. Dezember 2019 offene Forderungen von 921 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2016 war dies ein Anstieg von annähernd 50 %.

Mängelbehaftete Antragsbearbeitung

Grund für den erheblichen Forderungsbestand in den Familienkassen der Bundesagentur war u. a. eine fehlerhafte Antragsbearbeitung. Die entsprechende Dienstanweisung des BZSt sieht vor, dass die Voraussetzungen für das Kindergeld regelmäßig überprüft werden. Diese Prüfungen fanden so nicht statt. Die Beschäftigten in den Familienkassen der Bundesagentur beachteten häufig die maschinellen Prüfhinweise nicht. Hinzu kam eine hohe Fehlerquote bei der manuellen Berechnung von Säumniszuschlägen, Stundungszinsen und Verjährungsfristen.

Keine rechtskonforme automatisierte Bearbeitung möglich

Die Fachaufsicht des BZSt wollte, dass die Bundesagentur in ihren Familienkassen eine automatisierte Bearbeitung der Kindergeldfälle einführt, die die steuerrechtlichen Besonderheiten des Familienleistungsausgleichs berücksichtigt. Trotz jahrelanger Bemühungen konnte sich das BZSt gegenüber der Bundesagentur nicht durchsetzen. Die Bundesagentur kündigte immer wieder Verbesserungen an, hielt diese Zusagen jedoch nicht ein. Nach eigenen Angaben war die Bundesagentur nicht in der Lage, eine rechtskonforme IT-Lösung für ihre Familienkassen zu schaffen. Als Alternative empfahl das BZSt dringend, die in den Finanzämtern verwendeten IT-Produkte zu nutzen. Damit hätten auch die Säumniszuschläge, Stundungszinsen und Verjährungsfristen maschinell berechnet werden können. Dazu war die Bundesagentur bislang nicht bereit.

Kein taugliches Berichtswesen

Auch nach 25 Jahren Fachaufsicht über den steuerlichen Familienleistungsausgleich fehlten dem BZSt Kennzahlen, um das Forderungsmanagement überwachen und steuern zu können. So enthielten die Monatsberichte der Bundesagentur keine Kennzahlen zur Verjährungsquote und zur Anzahl der Forderungen, die als Vollstreckungsersuchen an die

Hauptzollämter abgegeben worden sind. Bislang ist der Anteil der verjährten und damit erloschenen Forderungen am Gesamtforderungsbestand unbekannt.

39.2 Würdigung

Es kann nicht hingenommen werden, dass der Forderungsbestand bei den Familienkassen der Bundesagentur u. a. aufgrund einer mangelhaften Bearbeitung stetig anwächst. Sowohl der aktuelle Forderungsbestand von fast einer Milliarde Euro als auch der Forderungsanstieg in den letzten Jahren erfordern ein sofortiges Eingreifen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes belegen, dass das BZSt seine Fachaufsicht gegenüber der Bundesagentur nicht wirksam ausüben konnte. Weder hatte dessen jahrelanges vergebliches Werben um eine rechtskonforme automatisierte Bearbeitung der Kindergeldfälle in den Familienkassen der Bundesagentur Erfolg. Noch ist es ihm gelungen, gegenüber der Bundesagentur ein Berichtswesen zu etablieren, um die notwendigen Grundlagen für ein wirksames Forderungsmanagement zu erhalten.

Das BMF sollte das BZSt endlich dabei unterstützen, gegenüber der Bundesagentur seine Forderungen nach einer rechtskonformen automatisierten Bearbeitung und einem aussagekräftigen Berichtswesen durchzusetzen. Nur so kann das Ziel einer wirksamen Fachaufsicht erreicht werden. Durch eine verbesserte Bearbeitungsqualität können Überzahlungen und damit ein weiterer Aufwuchs des Forderungsbestandes zumindest künftig vermieden werden.

39.3 Stellungnahme

Das BMF weist die Feststellung, es bleibe weitgehend untätig, zurück. Auch sei das stetige Anwachsen des Forderungsbestandes in den letzten Jahren nicht allein auf Bearbeitungsmängel zurückzuführen.

Es habe die Ursachen der Probleme erforscht und daraufhin Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungsqualität in den Familienkassen zu verbessern. Es werde auch weiterhin durch zielgerichtetes Engagement für Verbesserungen eintreten. Dabei werde insbesondere auch der Besonderheit Rechnung getragen, dass die Bundesagentur im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales angesiedelt sei und es sich bei ihr um eine Selbstverwaltungs-Körperschaft handele.

Es sei aus seiner Sicht hervorzuheben, dass sich alle Beteiligten dafür einsetzten, die Organisationsstruktur grundlegend zu verbessern. So solle die Organisation des Inkasso-Service zur Rückforderung von Kindergeld vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Familienkassen verlagert werden. Inzwischen habe der Vorstand der Bundesagentur, den das BMF bei seiner Stellungnahme eingebunden habe, der organisatorischen Eingliederung und der Umsetzung weiterer Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Damit würden die Fachaufsicht des BZSt gestärkt und die Möglichkeiten einer steuerlichen IT-Unterstützung und das

Berichtswesen verbessert. Das BMF weist weiter darauf hin, es sei wichtig, das Kindergeld zügig und bürokratiearm auszus zahlen. Zwangsläufig führe dies zu Rückforderungen in Fällen, in denen Kindergeldberechtigte gegen ihre Mitwirkungspflichten verstoßen und Änderungen ihrer Verhältnisse und damit der Anspruchsvoraussetzungen verspätet oder gar nicht melden.

Ein Teil der Forderungen sei uneinbringlich oder verjährt. Dies bildeten die Berichte der Bundesagentur derzeit nicht ab. Daher sei es aus Sicht des BMF in erster Linie erforderlich, das Berichtswesen zu verbessern und damit die Zusammensetzung des Forderungsbestandes transparent zu machen.

39.4 Abschließende Würdigung

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes können auch Massenverfahren zügig und bürokratiearm abgewickelt werden, ohne dass eine hohe Mängelquote hinzunehmen ist. Hierfür sieht die Dienstanweisung des BZSt Überprüfungsintervalle vor, mit denen eine Überzahlung verhindert oder zumindest zeitlich begrenzt werden kann. Diese muss aber auch in der Praxis angewendet werden, was bei den Familienkassen der Bundesagentur vielfach nicht der Fall war. Das BMF bleibt gefordert, eine regelkonforme Bearbeitung des Kindergeldes sicherzustellen.

Das BMF greift langjährige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf, wenn es jetzt das Berichtswesen verbessern, die Organisation des Inkasso-Service reformieren und die rechtskonforme automatisierte Bearbeitung einführen will. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass diese Maßnahmen nun auch unmittelbar umgesetzt werden und das BMF das BZSt dabei aktiv unterstützt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben immer wieder gezeigt, dass das BZSt notwendige Maßnahmen nicht mit dem gebotenen Nachdruck gegenüber der Bundesagentur durchsetzen konnte. Insoweit nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis, dass sich das BMF aktiv in den Reformprozess einbringen wird.

Die Bemerkungen sind am 1. Oktober 2021 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 30. November 2021

Kay Scheller

Präsident