

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

13 Konjunkturpaket zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie: BMVg zweckentfremdet 154 von 200 Mio. Euro

(Kapitel 1408 Titel 519 11 und 517 01)

Zusammenfassung

Das BMVg verwendete Mittel aus dem Konjunkturpaket nicht bestimmungsgemäß. Mit dem Konjunkturpaket wollte der Gesetzgeber die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie bewältigen. Die Ressorts sollten Investitionen vorziehen und kurzfristig konjunkturelle Impulse setzen.

Auf die vom BMVg gemeldeten 15 Vorhaben entfiel ein Investitionsvolumen von 3,2 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof prüfte die Mittelverwendung bei zwei Vorhaben. Für die Vorhaben „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ waren 200 Mio. Euro für das Jahr 2021 vorgesehen. Drei Viertel davon gab das BMVg nicht für vorgezogene Investitionen aus. Stattdessen zahlte es damit Mieten, Pachten und die Bewachung von Liegenschaften. Konjunkturelle Impulse setzte das BMVg mit diesen Ausgaben nicht. Damit missachtete es den Willen des Gesetzgebers. Es ignorierte bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung die Ziele des Konjunkturpakets.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVg auf, bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung die Vorgaben des Gesetzgebers zu beachten.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Konjunkturmittel für zusätzliche Investitionen

Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen, sah das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 als Teil eines Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (Konjunkturpaket) zusätzliche Ausgaben für Investitionen vor. Mit 10 Mrd. Euro wollte der Gesetzgeber Investitionen vorziehen und kurzfristig konjunkturelle Impulse setzen (Konjunkturmittel). Die Konjunkturmittel sollten insbesondere neue Rüstungsprojekte, Sicherheitsprojekte und Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung finanzieren. Die Vorhaben sollten bis Ende 2021 beginnen.

Für das Jahr 2020 waren 2,3 Mrd. Euro im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für „Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets 2020“ veranschlagt. Die übrigen Konjunkturmittel sollten in den Folgejahren direkt in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt werden.

Bedarf des BMVg und Veranschlagung der Mittel

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verteilte die Mittel nach einer Bedarfsabfrage auf die Ressorts. Das BMVg meldete dem BMF 15 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 3,2 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof prüfte zwei der Vorhaben, die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und die „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“.

Bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2021 meldete das BMVg für die beiden Vorhaben 200 Mio. Euro an. In seinem Entwurf des Einzelplans 14 erhöhte es für die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ den Ansatz bei dem Titel „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ um 100 Mio. Euro. Für die „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ erhöhte es den Titelantrag für die „Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume“ ebenfalls um 100 Mio. Euro. Dem späteren Regierungsentwurf für den Einzelplan 14 war nicht zu entnehmen, dass es sich bei den Erhöhungen um Konjunkturmittel handelte. Beide Titel beschränkten die Verwendung der Konjunkturmittel nicht auf die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ oder die „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“. Haushaltsvermerke ließen es außerdem zu, die bei diesen Titeln vorgesehenen Ausgaben für andere Ausgaben zu verwenden, beispielsweise für Mieten.

Im Vorfeld des Konjunkturprogramms hatte das BMVg festgestellt, dass die Kapazitäten der Bundeswehr und der Bauverwaltungen der Länder nicht für zusätzliche investive energetische Sanierungen ausreichten. Ihm war außerdem bewusst, dass die Bauwirtschaft stark ausgelastet war. Das BMVg hielt deswegen bis zum Jahr 2022 keine weiteren energetischen Sanierungen von Liegenschaften für umsetzbar. Es sei lediglich möglich, dass die Bundeswehrverwaltung technisch einfachen Bauunterhalt durchführt.

Mittelverwendung im Jahr 2021

Das BMVg beauftragte das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (Bundesamt), die Vorhaben „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ umzusetzen. Als Einzelmaßnahmen nannte es dem Bundesamt beispielhaft

- die Umstellung fossil betriebener Heizungsanlagen,
- die Umstellung auf energieeffiziente Beleuchtung,
- den Einbau digitaler Verbrauchszähler oder
- die Ertüchtigung der Gebäudeautomation.

Die von der Bundeswehr genutzten Liegenschaften gehören überwiegend der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA). Nach einer mit dem BMF und dem BMVg geschlossenen Dachvereinbarung ist die BlmA verpflichtet, die Ausgaben für den Bauunterhalt an ihren Liegenschaften zu tragen.

Die energetischen Sanierungen mit Mitteln des Konjunkturpakets führte die Bundeswehr im Jahr 2021 größtenteils an Liegenschaften der BlmA als Bauunterhalt durch. Eine Erstattung der Ausgaben verlangte das Bundesamt von der BlmA nicht.

Von den 100 Mio. Euro, die für das Vorhaben „Energetische Sanierung Liegenschaften“ vorgesehen waren, gab das BMVg 8,6 Mio. Euro für energetische Sanierungen aus. Weitere 10,7 Mio. Euro gab es für allgemeinen Bauunterhalt sowie für Baumaßnahmen aus. Die übrigen 80,7 Mio. Euro verwendete es für Mieten und Pachten sowie für die Bewachung von Liegenschaften.

Von den 100 Mio. Euro, die für „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ vorgesehen waren, gab das BMVg 0,8 Mio. Euro aus, um Liegenschaften digital zu erfassen. Weitere 25,8 Mio. Euro investierte es in Baumaßnahmen. Die übrigen 73,4 Mio. Euro verwendete das BMVg ebenfalls für Mieten, Pachten und Bewachungsleistungen.

Insgesamt gab das BMVg von den 200 Mio. Euro, die im Jahr 2021 für beide Vorhaben eingeplant waren, 154 Mio. Euro für Mieten, Pachten und für die Bewachung von Liegenschaften aus.

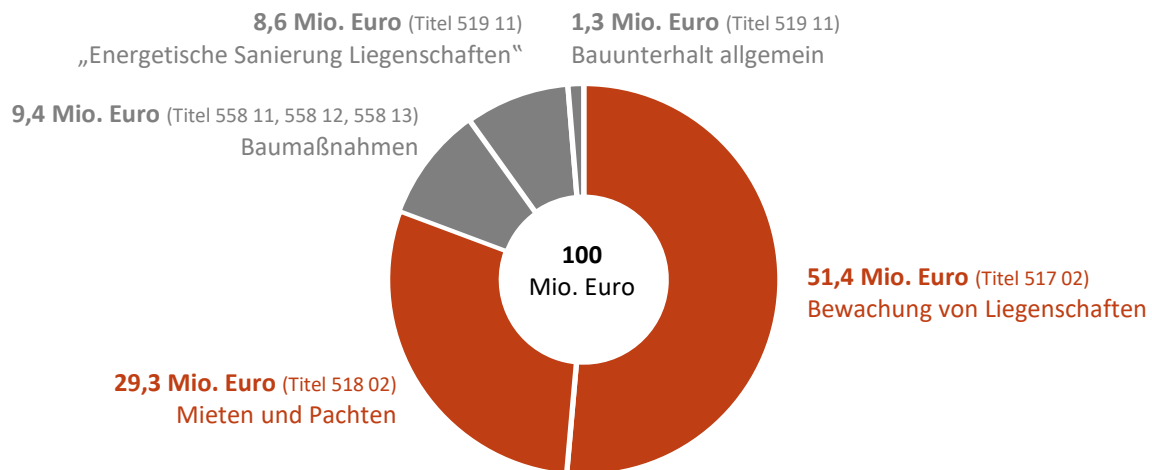
Die Verwendung der aus dem Konjunkturpaket im Jahr 2021 für die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und die „Digitale Erfassung Liegenschaften“ vorgesehenen Mittel ist in den Abbildungen 13.1 und 13.2 dargestellt.

Abbildungen 13.1 und 13.2

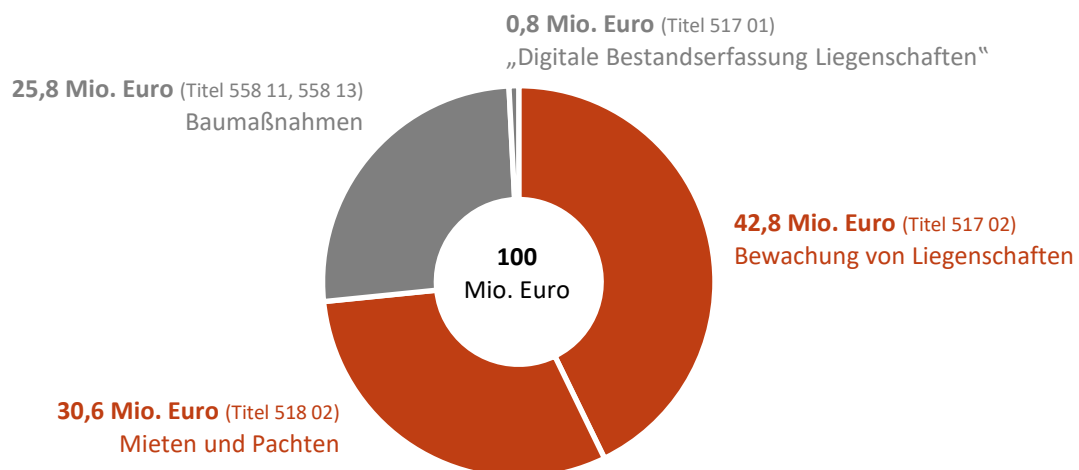
Konjunkturmittel überwiegend für Mieten, Pachten und Bewachung von Liegenschaften verwendet

Von insgesamt 200 Mio. Euro gab das BMVg nur 8,6 Mio. Euro für die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und 0,8 Mio. Euro für die „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ aus.

„Energetische Sanierung Liegenschaften“ (Kapitel 1408)



„Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ (Kapitel 1408)



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMVg.

13.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg für das Jahr 2021 einen Bedarf von 100 Mio. Euro für „Energetische Sanierung Liegenschaften“ anmeldete, obwohl es keine sofort umsetzbaren Projekte in dieser Größenordnung identifiziert hatte. Deshalb konnte es

im Jahr 2021 nur 8,6 Mio. Euro der veranschlagten 100 Mio. Euro für die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ einsetzen. Für die „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ verwendete es sogar nur 0,8 Mio. Euro der vorgesehenen Konjunkturmittel. Das BMVg hat die Vorgaben des Konjunkturprogramms missachtet, indem es im Jahr 2021 die Konjunkturmittel nur zu einem geringen Teil für die vorgesehenen Zwecke einsetzte. Stattdessen hat das BMVg mit 154 Mio. Euro drei Viertel der insgesamt eingeplanten 200 Mio. Euro für Mieten, Pachten und die Bewachung von Liegenschaften ausgegeben. Es setzte damit keine konjunkturellen Impulse zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie. Mit diesen Ausgaben hat es den gesetzlichen Zweck des Konjunkturpakets verfehlt.

Das BMVg hat versäumt, die bestimmungsgemäße Verwendung der vom Haushaltsgesetzgeber für Investitionen vorgesehenen Konjunkturmittel zu gewährleisten. Es setzte sich bereits bei der Haushaltsaufstellung über den Willen des Gesetzgebers hinweg, mit den Konjunkturmitteln Investitionen vorzuziehen und konjunkturelle Impulse zu setzen. Es hätte die Konjunkturmittel so anmelden müssen, dass sie nur für diesen Zweck verfügbar waren. Mindestens aber hätte das BMVg die bestimmungsgemäße Verwendung der Konjunkturmittel bei der Haushaltsführung sicherstellen müssen. Es hat außerdem gegen Haushaltsrecht und die Dachvereinbarung mit dem BMF und der BImA verstoßen, indem es die Konjunkturmittel für den Bauunterhalt an Liegenschaften der BImA einsetzte.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, Haushaltsmittel nur für voraussichtlich realisierbare Maßnahmen zu fordern. Haushaltsmittel des Einzelplans 14 für den Bauunterhalt darf es nicht länger für Liegenschaften der BImA verwenden. Er hat das BMVg aufgefordert, die Entwürfe des Einzelplans 14 so zu fassen, dass Haushaltsmittel nur dem Willen des Gesetzgebers entsprechend verwendet werden dürfen.

13.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erwidert, es habe die Vorhaben „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ bei der Haushaltsaufstellung als realisierbar erachtet. Erst später habe sich gezeigt, dass ein Teil der Maßnahmen einen stark investiven Charakter aufwies. Solche Maßnahmen müssten die Bauverwaltungen als Baumaßnahmen umsetzen. Engpässe in der Bauwirtschaft und die Auswirkungen der Corona-Pandemie hätten die Umsetzung zusätzlich erschwert.

Das BMVg hat bestätigt, dass die Bundeswehr auch an Liegenschaften der BImA energetische Sanierungen als Bauunterhalt ausgeführt hat. Effizienzverbesserungen der Gebäudehülle und der Anlagentechnik seien wertsteigernde Maßnahmen und von der Bundeswehr zu realisieren.

Das BMVg hat betont, der Gesetzgeber habe den Einzelplan 14 mit dem Haushaltsgesetz 2021 beschlossen. Die Verwendung der Mittel habe im Einklang mit den Deckungsmöglichkeiten im Einzelplan 14 gestanden. Ein haushaltsrechtlicher Verstoß liege nicht vor.

13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht, dass sich das BMVg über den Willen des Gesetzgebers hinweggesetzt hat. Es setzte dessen Willen, mit den Konjunkturmitteln Investitionen vorzuziehen und kurzfristig konjunkturelle Impulse zu setzen, nicht um. Stattdessen verwendete es drei Viertel der im Jahr 2021 für „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ vorgesehenen Konjunkturmittel für Mieten, Pachten und Bewachungsleistungen. Die beabsichtigte konjunkturelle Anschubwirkung verfehlte es damit.

Bereits mit seinem Entwurf für den Einzelplan 14 ebnete das BMVg den Weg für die zweckwidrige Mittelverwendung. Es plante die Konjunkturmittel so ein, dass Deckungsvermerke eine zweckwidrige Verwendung zuließen. Es hätte jedoch bereits bei der Haushaltsaufstellung für Regelungen im Einzelplan 14 sorgen müssen, dass die Konjunkturmittel nur für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden dürfen. Diese Verantwortung kann das BMVg nicht auf den Haushaltsgesetzgeber abwälzen.

Die Annahme des BMVg, dass es im Jahr 2021 jeweils 100 Mio. Euro für die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und für die „Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ einsetzen kann, war von Anfang an unrealistisch. Ihm lagen Hinweise vor, die gegen diese Einschätzung sprachen. Dem BMVg hätte klar sein müssen, dass sich die Engpässe in der Bauwirtschaft und die Folgen der Corona-Pandemie auch auf Aufträge für den Bauunterhalt auswirken. Der geringe Mittelabfluss bei beiden Vorhaben (8,6 Mio. Euro und 0,8 Mio. Euro der jeweils veranschlagten 100 Mio. Euro) bestätigt dies. Das BMVg nahm durch seine unrealistische Annahme in Kauf, Mittel zu erhalten, die es nicht für die Zwecke des Konjunkturprogramms verwenden kann. Damit schuf es sich einen Spielraum, überschüssige Konjunkturmittel für andere Zwecke einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des BMVg zur energetischen Sanierung von Liegenschaften der BImA für irreführend. Seine Aussage, Effizienzverbesserungen der Gebäudehülle und der Anlagentechnik seien wertsteigernd und deshalb von der Bundeswehr zu realisieren, trifft nur für Baumaßnahmen zu. Bauunterhalt ist jedoch ausnahmslos von der BImA zu finanzieren. Mittel aus dem Einzelplan 14 dürfen dafür nicht verwendet werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die einzelne Maßnahme des Bauunterhalts wertsteigernde Elemente aufweist.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, bei seinen Haushaltsmittelforderungen kritischer zu prüfen, ob die zu finanzierenden Maßnahmen umsetzbar sind. Es muss bei der Haushaltsaufstellung und -führung dafür sorgen, dass die für einen bestimmten Zweck vorgesehenen Mittel nur für diesen Zweck verwendet werden. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVg weiter auf, für den Bauunterhalt an Liegenschaften der BImA keine Mittel aus dem Einzelplan 14 zu verwenden. Seine knappen Ressourcen muss das BMVg für die Verbesserung der Einsatzfähigkeit der Bundeswehr und nicht für Aufgaben verwenden, für die es nicht zuständig ist.