



Bemerkungen 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

– Ergänzungsband –

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Die Nummern 1 bis 20 der Bemerkungen 2022 sind im Hauptband enthalten, den der Bundesrechnungshof im Dezember 2022 zugeleitet hat.

	Seite
Vorbemerkung	5

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

21	Parlament und Öffentlichkeit seit Jahren falsch über Einnahmeausfälle informiert	9
22	Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren	15
23	Bundesregierung muss wissen, was Klimaschutz kostet und wie er wirkt	20
24	Informationssicherheit: IT-Rat bleibt trotz erheblicher Defizite untätig	26
25	Bundesbehörden bei Informationssicherheit zentral unterstützen und IT-Personal entlasten	32

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

26	Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen bislang gescheitert: Hohe Kosten und seit fast drei Jahrzehnten kein Fortschritt	38
----	--	----

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

27	Digitalfunk für Sicherheitsaufgaben seit zehn Jahren ohne zentrales Anforderungsmanagement	43
----	--	----

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

28	Leistungen für Unterkunft und Heizung: BMAS darf nicht hinnehmen, dass Länder und Kommunen Bundesmittel falsch abrechnen	48
----	--	----

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

29	Schiffshebewerk Niederfinow: Zweifelhafte Einigung mit dem Auftragnehmer zulasten des Bundes	54
30	Klimaschutz-Sofortprogramm 2022: BMDV hat 300 Mio. Euro zweckentfremdet	59
31	Pandemiefolgen überkompensiert: BMDV fördert Schienengüterverkehr mit über 340 Mio. Euro mehr als notwendig	62
32	Wildtierbrücken: BMDV muss Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit sicherstellen	67

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

33	Investitionskosten von bis zu 700 Mio. Euro einsparen: Finanzhilfen für Ganztagsbetreuung zielgenau ausrichten	73
----	--	----

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

34	Bundesinteresse wirksamer wahrnehmen: BMZ muss GIZ mit geeigneten Kennzahlen führen	78
----	---	----

Allgemeine Finanzverwaltung

35	Finanzhilfen besser mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verzahnen	83
36	Immer mehr Oldtimer-Kennzeichen für Alltagsfahrzeuge: Hoher Steuerverzicht und Schadstoffbelastung	89
37	Luftverkehrssteuer reformieren – hohe Mindereinnahmen drohen	93
38	Korrekte Besteuerung bei Bezug von Kurzarbeitergeld nicht sichergestellt	97

Vorbemerkung

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag. Für das Haushaltsjahr 2021 sind die Bemerkungen 2022 maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im Dezember vergangenen Jahres vorgestellt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2022.

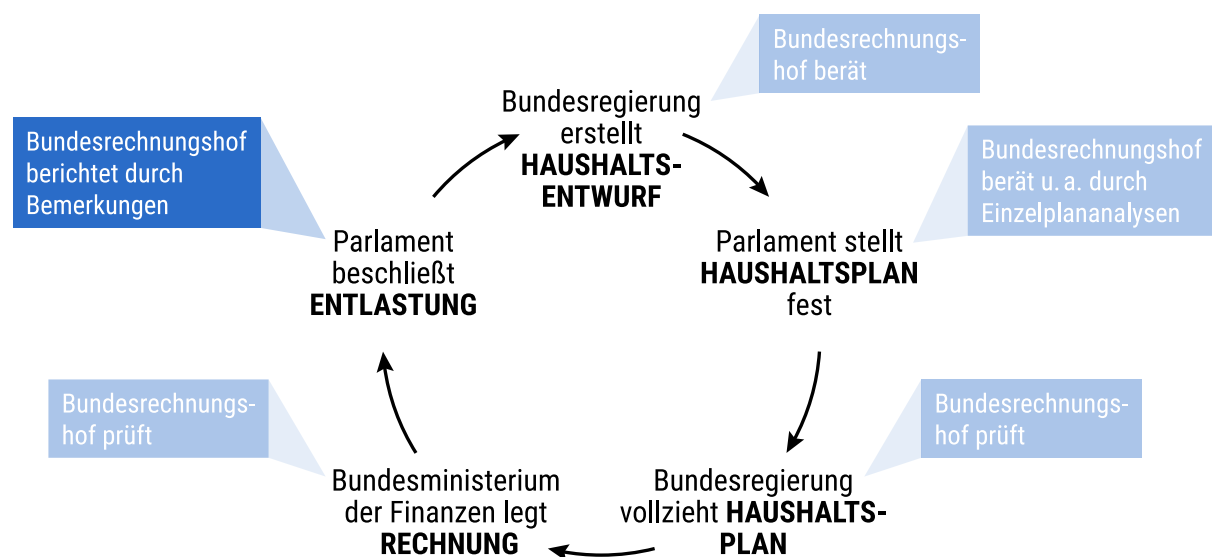
Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

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.

Abbildung 1

Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

Die Bemerkungen enthalten wesentliche Prüfungsergebnisse zum Haushaltsvollzug. Damit stellt der Bundesrechnungshof innerhalb des Haushaltskreislaufs Informationen bereit, die das Parlament benötigt, um die Regierung wirksam zu kontrollieren.



Grafik: Bundesrechnungshof.

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.

Die Bemerkungen 2022 bestehen aus zwei Bänden:

- Im Dezember 2022 hat der Bundesrechnungshof den Hauptband zugeleitet und veröffentlicht. Dieser enthält zum einen den allgemeinen Teil der Bemerkungen, d. h. die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes. Zum anderen enthält er übergreifende und querschnittliche sowie einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband berichtet der Bundesrechnungshof über weitere übergreifende und querschnittliche sowie einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

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 Rechnungsprüfungsausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Bundesministerien 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 Rechnungsprüfungsausschuss 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.

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 Beratungsergebnisse des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof prüft daher zum einen, ob die Verwaltung ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet und die Maßnahmen auch tatsächlich zum angestrebten Ziel führen. Zum anderen achtet er darauf, ob die Verwaltung das geltende Recht einhält.

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

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

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

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). Diese 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 an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat oder die Bundesregierung zusammenfassen. Die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die an den Deutschen Bundestag adressiert sind, werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Ein Beispiel hierfür sind die „Einzelplananalysen“, mit denen der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag bei der Feststellung des jährlichen Haushaltsplans berät. Wenn die Ausschüsse die Berichte behandeln, entscheiden sie auch darüber, 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.

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.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

21 Parlament und Öffentlichkeit seit Jahren falsch über Einnahmeausfälle informiert

Zusammenfassung

Das BMF veröffentlicht seit Jahren falsche Angaben zu den Einnahmeausfällen in den Haushaltsrechnungen des Bundes. Der Bund kommt so seiner Rechenschaftspflicht gegenüber Öffentlichkeit und Parlament nicht angemessen nach.

Der vom BMF vorgegebene Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle ist aufwendig und fehleranfällig. Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel bei der Meldung und Buchung der Einnahmeausfälle fest. Das BMF hatte die fehlerhaften Angaben in den Meldungen nicht entdeckt. Da die Bewirtschafter auch Forderungen oft nicht ordnungsgemäß buchten, ist zudem zweifelhaft, ob sie den Ansprüchen des Bundes stets angemessen nachgingen. Dies birgt finanzielle Risiken für den Bund.

Das BMF muss die obersten Bundesbehörden verstärkt auf ihre Buchungs- und Kontrollpflichten hinweisen und sie dabei umfassender unterstützen. Seine eigenen Kontrollen muss es wirksamer gestalten. Mittelfristig sollte es die Übersicht der Einnahmeausfälle medienbruchfrei aus den Buchungsdaten der Bewirtschafter erzeugen können. Hierzu muss es seine IT-Verfahren anpassen.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Rechtsgrundlagen und Umfang der gemeldeten Einnahmeausfälle

Für die Haushaltsrechnung des Bundes müssen die obersten Bundesbehörden jährlich ihre Einnahmeausfälle an das BMF melden. Das Meldeverfahren regelt das BMF im jährlichen Rechnungslegungsroundschreiben.

Einnahmeausfälle entstehen, wenn Schuldner Forderungen nicht fristgerecht begleichen und die Bewirtschafter vorläufig oder endgültig darauf verzichten, die Forderungen beizutreiben. Bei den Meldungen an das BMF müssen die obersten Bundesbehörden unterscheiden, ob die Bewirtschafter Forderungen befristet oder unbefristet niedergeschlagen, endgültig erlassen oder aus sonstigen Gründen auf den Anspruch verzichtet haben. Aus den Meldungen erstellt das BMF die „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung. Diese wies für die Haushaltsjahre 2019 bis 2021 für alle Bundesministerien Einnahmeausfälle von jährlich rund 700 bis 900 Mio. Euro aus, wenn man von einem Sonder effekt im Haushaltsjahr 2021 absieht. Bei diesem handelte es sich um die Umwandlung eines Darlehens von 6,9 Mrd. Euro in einen Zuschuss.

Forderungen des Bundes sind im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes zu buchen und zu überwachen. Hierzu gehören die Einnahmeverfahren Zentrales Überwachungsverfahren des Bundes (ZÜV) und das IT-Verfahren Darlehen. In der Vermögensrechnung des Bundes werden bisher nur die im IT-Verfahren Darlehen gebuchten Forderungen ausgewiesen. Das BMF hat aber zugesagt, mit seinen modernisierten Haushaltsverfahren künftig alle Forderungen in der Vermögensrechnung abzubilden.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2020 bis 2022 bei acht Bundesministerien, wie sie die Meldungen zur Übersicht über die Einnahmeausfälle erstellten und kontrollierten. Er untersuchte hierzu auch, inwieweit sie Forderungen und Einnahmeausfälle buchten. Dabei stellte er erhebliche Mängel fest.

Einnahmeausfälle nicht vollständig gemeldet

In die jährliche Meldung der Einnahmeausfälle sind sämtliche Stellen einzubeziehen, die Einnahmen des Bundes erheben. Dies schließt auch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein. Die Bundesministerien meldeten die Einnahmeausfälle entsprechend den Vorgaben des BMF mit einem händisch auszufüllenden Vordruck. Dazu forderten sie i. d. R. von den Bewirtschaftern in ihrem Geschäftsbereich eine Meldung oder eine Fehlanzeige an. Die Bewirtschafter stützten ihre Meldungen meist nicht auf die Buchungen in den Einnahmeverfahren, sondern überwiegend auf elektronisch und handschriftlich geführte Listen.

Bei fünf Bundesministerien fehlten Meldungen oder Fehlanzeigen von Bewirtschaftern. Diese betrafen oftmals Stellen außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs (z. B. Länderverwaltungen). Drei dieser Bundesministerien hatten Bewirtschafter außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs gar nicht erst angeschrieben.

Nach Rücklauf der Meldungen fassten die Bundesministerien diese zu einer Gesamtmeldung für ihren Einzelplan zusammen. Bundesministerien mit einem großen nachgeordneten Bereich mussten teilweise über 100 Meldungen oder Fehlanzeigen konsolidieren. Dabei übertrugen drei Bundesministerien die Meldungen unvollständig. Eine inhaltliche Kontrolle durch das BMF fand nicht statt, obwohl dies in einer Dienstvorschrift des BMF vorgesehen war.

Ansonsten betreibt das BMF bei der Erstellung der Haushaltsrechnung einen erheblichen Kontrollaufwand in allen Einzelplänen – bis hin zur Titelebene.

Einnahmeausfälle nicht oder falsch gebucht

Die Bewirtschafter müssen alle Forderungen und deren Veränderungen in den Einnahmeverfahren des Bundes buchen. Bei Einnahmeausfällen müssen sie je nach Art verschiedene Verarbeitungsschlüssel nutzen. Die Einnahmeverfahren bieten nicht für alle Arten von Einnahmeausfällen gesonderte Verarbeitungsschlüssel an. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergaben zudem, dass Bewirtschafter oft falsche Verarbeitungsschlüssel verwendeten. Teilweise buchten sie auch keine Einnahmeausfälle, weil sie die Forderung nicht gebucht hatten.

Kontrollen unzureichend

Die obersten Bundesbehörden müssen nach Vorgabe des BMF die gemeldeten Einnahmeausfälle mit den im Einnahmeverfahren ZÜV gebuchten Beträgen abgleichen. Sie haben aber auf die Buchungen ihres nachgeordneten Bereichs i. d. R. keinen Zugriff. Gleiches gilt für Buchungen von Bewirtschaftern außerhalb ihres Geschäftsbereichs.

Nur zwei Bundesministerien gaben an, für alle Kapitel ihres Einzelplans die Meldungen zu den Einnahmeausfällen mit den Buchungen im ZÜV abgeglichen zu haben. Eines hatte den Abgleich nicht dokumentiert. Das andere hatte offensichtliche Fehler nicht behoben.

Buchungen und Meldungen weichen voneinander ab

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die in der Übersicht zur Haushaltsrechnung ausgewiesenen Einnahmeausfälle mit den Buchungen in den Einnahmeverfahren regelmäßig nicht übereinstimmten. Bewirtschafter buchten gemeldete Einnahmeausfälle nicht, meldeten gebuchte Einnahmeausfälle nicht oder nutzten falsche Verarbeitungsschlüssel.

Auswertungen über den Gesamthaushalt zeigten für die Haushaltsjahre 2017 bis 2021 bei fast allen Einzelplänen und Kapiteln deutliche Abweichungen zwischen der Übersicht zu den Einnahmeausfällen und den Buchungen in den Einnahmeverfahren. Die Übersicht für das Jahr 2021 weist Niederschlagungen von insgesamt 420 Mio. Euro aus. Davon entfielen 203,8 Mio. Euro auf die acht geprüften Bundesministerien. Hiervon buchten die Bewirtschafter lediglich 7,8 Mio. Euro (3,8 %) korrekt in den Einnahmeverfahren. Vier Bundesministerien hatte der Bundesrechnungshof seine Erkenntnisse bereits deutlich vor dem Haushaltsabschluss für das Jahr 2021 mitgeteilt. Sie hatten zugesagt, die Mängel abzustellen. Dennoch gab es auch in ihren Einzelplänen weiterhin erhebliche Abweichungen.

Weitere Auffälligkeiten

Darüber hinaus ergaben die Auswertungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2021 Hinweise auf folgende Mängel:

- Viele Buchungen im ZÜV waren im Buchungstext als Niederschlagung oder Erlass gekennzeichnet. Die Bewirtschafter nutzten aber in diesen Fällen den Verarbeitungsschlüssel für Stornierung.
- Oftmals buchten die Bewirtschafter Forderungen erst nach Zahlungseingang im ZÜV. Dies entspricht grundsätzlich nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.
- Zum Ende des Haushaltsjahres 2021 waren im ZÜV offene Forderungen von 1,6 Mrd. Euro gebucht. Davon waren 1,1 Mrd. Euro rückständig. Das im ZÜV angebotene automatisierte Mahn- und Vollstreckungsverfahren oder die automatisierte Sollstellung von Säumniszuschlägen und Verzugszinsen nutzten die Bewirtschafter i. d. R. nicht.

21.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle als aufwendig und fehleranfällig bewertet. Dies hat dazu geführt, dass die Übersicht der Einnahmeausfälle in den Haushaltsrechnungen der Jahre 2017 bis 2021 nie vollständig und richtig war. Der Bund ist so seiner Rechenschaftspflicht gegenüber Öffentlichkeit und Parlament an dieser Stelle nicht angemessen nachgekommen.

Dem BMF als Haushaltsressort ist es bisher nicht gelungen, die aufgezeigten Mängel selbst zu entdecken und abzustellen. Die zahlreichen Versäumnisse der geprüften Bundesministerien haben umfassenden Verbesserungsbedarf aufgezeigt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Haushaltsrechnung eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung bildet. Angesichts der festgestellten Mängel beim Buchungsverhalten sind zudem Zweifel angebracht, ob die Bewirtschafter Forderungen des Bundes stets angemessen verfolgen. Hieraus ergeben sich finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt.

Das BMF muss die obersten Bundesbehörden daher verstärkt auf die Buchungs- und Kontrollpflichten in ihrem jeweiligen Einzelplan hinweisen und sie dabei – auch technisch – umfassender unterstützen. Es muss insbesondere dafür sorgen, dass für alle Arten von Einnahmeausfällen gesonderte Verarbeitungsschlüssel zur Verfügung stehen. Zudem muss es sicherstellen, dass die obersten Bundesbehörden alle Buchungen von Forderungen und Einnahmeausfällen in ihrem Geschäftsbereich einsehen oder anderweitig nachvollziehen können. Auch seine eigenen Kontrollen muss das BMF – z. B. durch geeignete Datenabgleiche – wirksamer gestalten.

Mittelfristig sollte das BMF die Voraussetzungen dafür schaffen, dass es die Übersicht der Einnahmeausfälle medienbruchfrei und zuverlässig aus den Buchungsdaten der Bewirtschafter erzeugen kann. Damit würde es Fehlerquellen reduzieren und die Bedeutung eines ordnungsgemäßen Buchungsverhaltens unterstreichen. Dies hat der Bundesrechnungshof auch

für erforderlich gehalten, um ein effektives Forderungsmanagement zu gewährleisten und finanzielle Risiken für den Bund zu verringern. Darüber hinaus sind ordnungsgemäße Buchungen unabdingbar, um mit den modernisierten Haushaltsverfahren künftig alle offenen Forderungen vollständig und richtig in der Vermögensrechnung ausweisen zu können.

21.3 Stellungnahme

Das BMF hat bestätigt, dass der Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle fehleranfällig und aufwendig ist. Der Grund hierfür sei ein fehlendes integriertes IT-System zur Haushaltsführung und Rechnungslegung.

Das BMF führe die von den Ressorts gemeldeten Angaben zusammen und veröffentliche sie. Es prüfe dabei nur auf chronologische und rechnerische Richtigkeit. Ob die Ressortmeldungen dem Grunde und der Höhe nach korrekt seien, liege in der Verantwortung der obersten Bundesbehörden. Diese müssten Aufgaben auf nachgeordnete Bereiche übertragen, da nur die Bewirtschafter über inhaltliche Kenntnisse im Einzelfall verfügten. Sie seien damit auch verantwortlich für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten.

Es sei weder wirtschaftlich noch erforderlich, dass oberste Bundesbehörden alle in ihrem Geschäftsbereich bearbeiteten Forderungen inhaltlich kontrollieren, wenn sie ihre Ressortbeiträge zu den Einnahmeausfällen zusammenstellen. Ein solches Vorgehen könne vielmehr dazu führen, dass Bewirtschafter ihre Eigenverantwortung weniger intensiv wahrnehmen. Zudem würden dadurch Verwaltungsprozesse aufgebläht und Ressourcen gebunden. Diese stünden dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung. Dies gelte auch für das BMF, wenn es die obersten Bundesbehörden stärker kontrollieren würde.

Für die Einnahmeverfahren gebe es umfangreiche Anwendungshandbücher. Zudem könnten sich die Bewirtschafter von der Bundeskasse beraten lassen. Das BMF werde seine jährlichen Rundschreiben zur Haushaltsführung und Rechnungslegung bei Bedarf fortschreiben und präzisieren. Zudem erörtere es Rechnungslegungsthemen in einer jährlichen Gesprächsrunde mit den Ressorts. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung, die Ressorts zu kontrollieren, sehe es nicht.

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass grundsätzlich alle Einnahmeausfälle in einem Einnahmeverfahren gebucht werden sollten, hat das BMF geteilt. Es hat auch bestätigt, dass für die verschiedenen Kategorien (Erlasse, Niederschlagungen usw.) gesonderte Verarbeitungsschlüssel verwendet werden sollten. Das BMF werde bei der Modernisierung der Haushaltsverfahren prüfen, ob hier weitere Differenzierungen notwendig und sinnvoll seien. Den richtigen Verarbeitungsschlüssel müsse aber jeder Bewirtschafter eigenverantwortlich auswählen.

Im ZÜV gebe es Auswertungsmöglichkeiten für die Bewirtschafter. Eine automatisierte Datenaggregation auf Ressortebene sei bisher nicht möglich. Dies liege am Rechte-Rollen-Konzept, das der oben beschriebenen Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts und den

Bewirtschaftern folge. Das BMF hat mitgeteilt, es unterstütze keine Rechte, die es obersten Bundesbehörden ermöglichen, ihren Geschäftsbereich auf Buchungsebene zu kontrollieren. Es werde aber prüfen, ob und wann eine Datenaggregation auf Ressortebene implementiert werden könne.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Verantwortung für korrekte Angaben zu den Einnahmeausfällen ebenfalls vorrangig bei den obersten Bundesbehörden und ihren Bewirtschaftern. Er erwartet ausdrücklich nicht, dass die obersten Bundesbehörden alle Forderungsbuchungen in ihrem Geschäftsbereich inhaltlich kontrollieren. Sie sollten aber nachvollziehen können, ob die Buchungen mit den Meldungen der Einnahmeausfälle übereinstimmen. Aufgrund unzureichender Rechte in den vom BMF betriebenen IT-Verfahren können sie das bisher nur eingeschränkt. Auch deshalb muss das BMF die Meldungen kontrollieren, um eine angemessene Datenqualität zu gewährleisten. Hierzu könnte es z. B. mit geringem Aufwand die Angaben auf Kapitelebene summarisch abgleichen und so Unstimmigkeiten leicht aufzeigen.

Die Auffassung des BMF, erweiterte Kontrollen könnten die Bewirtschafter zu einer schlechteren Bearbeitung veranlassen, überzeugt nicht. Sie steht in deutlichem Widerspruch zu den übrigen, umfangreichen Kontrollen des BMF bei der Erstellung der Haushaltsrechnung. Im Zusammenspiel mit den fehlenden Kontrollen der gemeldeten Einnahmeausfälle entsteht der Eindruck, dass das BMF diese Angaben als eher unwichtig erachtet. Damit kann es die Bewirtschafter kaum motivieren, Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässig zu buchen und zu melden.

Mit seiner Einschätzung, der Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle sei fehleranfällig und aufwendig, bestätigt das BMF dringenden Handlungsbedarf. Dennoch bleiben seine Ankündigungen, den Prozess zu verbessern, sowohl inhaltlich als auch zeitlich unbestimmt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bewirtschafter Forderungen ordnungsgemäß buchen müssen, um die dem Bund zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Forderungsverzichte sind schon aufgrund der Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Öffentlichkeit im Rechnungswesen des Bundes nachvollziehbar abzubilden. Das BMF muss daher die obersten Bundesbehörden verstärkt auf ihre Buchungs- und Kontrollpflichten hinweisen und sie dabei besser unterstützen. Insbesondere sollte es möglichst zügig die dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen in seinen IT-Verfahren schaffen.

22 Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren

Zusammenfassung

Der Bund hat es bisher versäumt, seine Büroflächen an flexible Arbeitsformen und den dadurch gesunkenen Bedarf anzupassen. Er leistet deshalb unnötige Ausgaben in Millionenhöhe.

Der Bund plant und nutzt seine Bürogebäude weiter nach jahrzehntealten Richtlinien. Sie werden den flexiblen Arbeitsformen nicht mehr gerecht und müssen aktualisiert werden. Der Bund sollte überzählige Büroflächen abgeben und Neubauten auf ein Mindestmaß beschränken. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass zivile Bundesbehörden an Kaltmiete jährlich mindestens 300 Mio. Euro einsparen können, wenn sie 20 % der Büroflächen aufgeben. Außerdem würde der Bund den durch das Betreiben und Bauen seiner Gebäude verursachten Ausstoß klimaschädlicher Gase reduzieren. Dies wäre ein Beitrag für eine klimaneutrale Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bestätigt diesen Ansatz. Es zögert jedoch bei der Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unverzüglich zeitgemäße Vorgaben für eine bedarfsgerechte Büroflächenplanung einzuführen. Außerdem sollte der Bund ein Programm aufsetzen, dass seine Behörden zu Flächenreduzierungen verpflichtet. Moderne Konzepte wie die Nutzung eines Büroarbeitsplatzes durch mehrere Beschäftigte beim Desksharing-Modell lassen sich zügig und ohne größere Investitionen in den Bestandsgebäuden umsetzen.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ist Eigentümerin der meisten Verwaltungsgebäude des Bundes. Sie vermietet sie an Bundesbehörden. Stehen keine geeigneten Bundesliegenschaften zur Verfügung, mietet sie Gebäude von Dritten an und vermietet sie an Bundesbehörden weiter. Allein die zivilen Bundesbehörden werden im Jahr 2023 an die BImA 1,9 Mrd. Euro Kaltmieten zahlen. Der größte Teil davon entfällt auf Bürogebäude.

Die Bundesregierung bekennt sich zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Deutschland soll nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein. Für die Bundesverwaltung gilt das bereits ab dem Jahr 2030. Dafür muss nahezu der gesamte Gebäudebestand des Bundes aufwendig energetisch saniert werden.

Richtlinien zur Planung von Bürogebäuden veraltet

Für die Planung von Büroflächen bei Neubauten sowie für die Raumbelagung in Bestandsgebäuden nutzt die Bundesverwaltung überwiegend die Richtlinien „Höchstflächen für Geschäftszimmer der Bundesbehörden“. Die Richtlinien gelten seit den 1950er-Jahren nahezu unverändert.

Die Höchstflächen für Geschäftszimmer orientieren sich an den Hierarchien der öffentlichen Verwaltung. So können Bundesbehörden z. B. für Einzelbüros der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter eine Fläche von bis zu 12 m² vorsehen. Für Referentinnen und Referenten in Bundesministerien setzt die Richtlinie eine Fläche von bis zu 18 m² an.

Für Bundesministerien in Berlin hat die Bundesregierung davon abweichend geregelt: Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie Referentinnen und Referenten erhalten Einzelbüros von 15 m². Die Bundesregierung legte dies fest, obwohl im Jahr 1992 ein von ihr beauftragtes Beratungsunternehmen zu dem Schluss gekommen war, dass für ein Einzelbüro eine Größe von 12 m² ausreichend sei. Größere Räume brächten keine Vorteile.

Bei den vorgenannten Flächenangaben handelt es sich nur um Büroraum. Hinzu kommen Nebenflächen wie Besprechungsräume, Technikräume, Flure und Teeküchen.

Der Bundesrechnungshof stellte regelmäßig fest, dass die Bundesbehörden die zulässigen Höchstflächen der Richtlinien bei Neubauten ausschöpfen. Bei der Belegung von Bestandsgebäuden betrachten sie diese Vorgaben nicht selten als Mindestflächen. Auch die Sonderregel für Bundesministerien in Berlin wird uneingeschränkt umgesetzt.

Flexible Arbeitsformen nehmen deutlich zu

Seit Beginn der 2000er-Jahre führten alle Bundesbehörden Telearbeit ein. Sie verbesserten so die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese flexible Arbeitsform ergänzten die Bundesbehörden um weitere Modelle. Sie erlauben den Beschäftigten, Arbeitsort und -zeit zum Teil selbst zu bestimmen. Heute sind flexible Arbeitsformen in den Bundesbehörden fest etabliert.

Die fortschreitende Digitalisierung beschleunigte die Verbreitung flexibler Arbeitsformen. Sie führen zu deutlich reduzierten Anwesenheitszeiten der Beschäftigten in den Dienstgebäuden. Bereits vor der Corona-Pandemie stellte eine Bundesbehörde fest, dass bei ihr i. d. R. nur 40 bis 70 % der Arbeitsplätze belegt waren. Selbst in Zeiten mit geringer

Dienstreisefrequenz und außerhalb der Ferien- oder Feiertagssaison lag die Anwesenheitsquote stets unter 75 %. In den Hochphasen der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 arbeiteten fast alle Beschäftigten des Bundes mit einem Büroarbeitsplatz zumindest teilweise zuhause.

Die flexiblen Arbeitsformen in Verbindung mit modernen Nutzungskonzepten eröffnen die Möglichkeit, weniger Büroarbeitsplätze anbieten zu müssen. Dies reduziert den Flächenbedarf. Als Nutzungskonzepte kommen z. B. die verstärkte Doppelbelegung von Büros, Desksharing oder Coworking-Spaces in Betracht. Beim Desksharing teilen sich mehrere Beschäftigte einen Schreibtisch im Wechsel. In Coworking-Spaces buchen sich Beschäftigte verschiedener Organisationseinheiten je nach Bedarf einen Büroarbeitsplatz. Dieses Modell nutzen bereits einige Länder.

Bund nutzt Chancen zur Flächenreduzierung bisher nicht

Die Bundesregierung plant, das Einsparen von Flächen künftig als eines von zahlreichen Kriterien im Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen zu berücksichtigen. Flexible Arbeitsformen gehen voraussichtlich ab dem Jahr 2024 in die Zertifizierungen von Neubauten und sanierungsbedürftigen Gebäuden nach dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen ein. Darüber hinausgehende Pläne verfolgt die Bundesregierung bisher nicht. Sie legte auch nicht fest, dass und in welchem Umfang Bundesbehörden Flächen einzusparen haben.

Eine Reduzierung der Mietflächen aufgrund der flexiblen Arbeitsformen stellte die BI mA nicht fest: Die von ihr an zivile Bundesbehörden vermieteten Büroflächen erhöhten sich in den Jahren 2018 bis 2022 von 7,1 auf 8,2 Millionen m². Dies ist im Wesentlichen auf Anmietungen von Dritten zurückzuführen, die um 50 % von 2 auf 3 Millionen m² gestiegen sind.

Andere Verwaltungen planen, Büroflächen abzubauen:

- Die Europäische Kommission erklärte, sie wolle die Zahl ihrer Gebäude in Brüssel bis zum Jahr 2030 halbieren und ihre Flächen um 25 % verringern.
- Das Land Hamburg will Büro- und Nebenflächen von 33 auf 24 m² pro Person reduzieren.
- Das Land Schleswig-Holstein schrieb im Energiewende- und Klimaschutzgesetz eine Reduzierung der Büroflächen in den Jahren 2019 bis 2035 um 20 % pro Person fest.

22.2 Würdigung

Der Bund hat keine Initiative ergriffen, um Büroarbeitsplätze und damit die angemieteten Flächen zu reduzieren. Er plant weiterhin seinen Flächenbedarf nach überholten Standards und stellt grundsätzlich allen Beschäftigten einen Büroarbeitsplatz zur Verfügung.

Damit leistet der Bund unnötige Ausgaben und belastet den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass zivile Bundesbehörden an Kaltmiete jährlich mindestens

300 Mio. Euro einsparen können, wenn sie 20 % der Büroflächen aufgeben. Die BImA könnte Bestandsimmobilien veräußern und Fremdanmietungen reduzieren.

Auf diese Weise würde der Bund außerdem einen schnellen und effektiven Beitrag für eine klimaneutrale Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 leisten:

- Er würde den Ausstoß klimaschädlicher Gase reduzieren, weil beispielsweise weniger Flächen beheizt werden müssen.
- Er müsste weniger Gebäude aufwendig energetisch sanieren.
- Er könnte Neubauten auf ein Mindestmaß beschränken; dies würde weitere Flächenversiegelung und die mit der Produktion von Baustoffen verbundenen Klimagas-Emissionen vermeiden.

Durch die geplante Neufassung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen erwartet der Bundesrechnungshof weder zügige noch signifikante Flächenreduzierungen. Das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen ist kein Instrument zur Steuerung des Büroflächenbedarfs. Es betrifft lediglich größere Bauprojekte. Sparpotenziale des davon nicht betroffenen Gebäudebestands berücksichtigt es nicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Reduzierung der Büroflächen in zwei Schritten anzugehen. Hierzu muss der Bund unverzüglich

1. Vorgaben für eine bedarfsgerechte Büroflächenplanung machen, die flexible Arbeitsformen und moderne Bürokonzepte berücksichtigen und
2. ein ambitioniertes Programm aufsetzen, das seine Behörden zu wesentlichen Flächenreduzierungen verpflichtet. Hierbei kann er sich an den Beispielen der Europäischen Kommission und der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein orientieren.

Insbesondere Desksharing ließe sich zügig in den Bestandsgebäuden umsetzen. Umbaumaßnahmen und damit größere Investitionen sind dafür nicht erforderlich. Auch die Nutzung von Coworking-Spaces sollte der Bund in Betracht ziehen. Durch Flächenreduzierung kann der Bund Haushaltsmittel für die energetische Sanierung der verbleibenden Bürogebäude freimachen.

22.3 Stellungnahme

Das BMF hat erklärt, es halte zeitgemäße Vorgaben für die Büroflächenplanung für wichtig und dringend erforderlich. Es beabsichtige deshalb, die Richtlinien zeitnah zu aktualisieren. Allerdings sei noch zu klären, wie verbindliche Planungsvorgaben den Nutzeranforderungen der jeweiligen Bundesbehörde gerecht werden könnten. Dies betreffe beispielsweise die Frage, ob ein Arbeitsplatz für mobiles Arbeiten geeignet sei.

Vor allem bei Neubauvorhaben gehe es übergangsweise nicht mehr von ständiger Büropräsenz der Beschäftigten und einer festen personenbezogenen Zuordnung von

Büroarbeitsplätzen aus. Bevor neu- oder umgebaut werde, müssten die Nutzer organisatorische Möglichkeiten ausschöpfen, um ihren Raumbedarf zu decken. Bereits jetzt berücksichtige das BMF bei der Billigung des Raumbedarfs die geringere Büropräsenz durch Flächenabschläge. Dies werde zu Einsparungen führen, mit denen die bisherigen Höchstflächenvorgaben deutlich unterschritten werden.

Für ein Programm zur Flächenreduzierung bedürfe es einer gemeinsamen Zielsetzung des Bundes. Die Ressorts seien wegen ihrer Organisationshoheit und aus Gründen der Akzeptanz und Transparenz in geeigneter Form einzubeziehen. Das BMF könne das Programm mit Unterstützung der BImA umsetzen. Dabei sei darauf zu achten, dass vornehmlich unwirtschaftliche Anmietungen aufgegeben werden und freiwerdende Büroflächen im Eigentum der BImA eigenständig verwertbar seien.

22.4 Abschließende Würdigung

Trotz der positiven Haltung des BMF zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ist noch nicht absehbar, wie es sie umsetzen will. Zwar will das BMF kurzfristig neue Richtlinien einführen, sieht aber noch offene Fragen bei deren Anwendung.

Es sieht sich zudem nicht in der Lage, ein übergreifendes Programm zur Flächenreduzierung ohne weiteren Impuls aufzustellen und umzusetzen. Dabei erkennt es, dass es sowohl die möglichen Einsparungen von Haushaltsmitteln als auch das Bundes-Klimaschutzgesetz zum Handeln verpflichten. Aufgabe des BMF ist es daher, in Abstimmung mit den Ressorts ein Programm zur Flächeneinsparung zu erarbeiten und mit Unterstützung der BImA die Umsetzung sicherzustellen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten sowohl die neuen Richtlinien für die Büroflächenplanung als auch das Programm zur Flächenreduzierung einfach gehalten werden. Die oben genannten Beispiele zeigen, dass unterschiedliche Modelle wie prozentuale Abschläge oder Höchstflächen pro Person denkbar sind. Die Vorgaben sollten eine möglichst große Eigenverantwortung und Flexibilität der Ressorts in der Umsetzung ermöglichen.

Wenn der Bund seine Büroflächen schnell und spürbar reduziert, wird er unnötige Ausgaben vermeiden, dadurch den Bundeshaushalt entlasten und den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes näherkommen. Der bisherige Trend, die Büroflächen auszuweiten, muss umgekehrt werden.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

(Einzelplan 09)

23 Bundesregierung muss wissen, was Klimaschutz kostet und wie er wirkt

Zusammenfassung

Die Bundesregierung investiert Milliarden in den Klimaschutz. Wie erfolgreich ihre Investitionen sind und ob sie sich lohnen, weiß sie jedoch nicht. Ihr fehlt ein Verfahren, mit dem sie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Klimaschutzmaßnahmen erfassen kann.

Das Erreichen der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 wird den Bund viel Geld kosten. Die Bundesregierung schätzt, dass sie dafür allein bis zum Jahr 2030 einen dreistelligen Milliardenbetrag benötigen wird. Um deren wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz sicherzustellen, muss die Bundesregierung ihre Klimaschutzpolitik besser steuern. Der gesetzlich vorgesehene Klimaschutzbericht eignet sich in seiner derzeitigen Form dafür nicht.

Die Bundesregierung erklärte, sie wolle eine neue Kennzeichnung im Bundeshaushalt einführen (Tagging). Das Tagging solle zeigen, welche Nachhaltigkeitsziele mit den einzelnen Ausgaben verfolgt werden. Zu diesen Nachhaltigkeitszielen zählt auch der Klimaschutz. Außerdem möchte die Bundesregierung die Subventionen hinsichtlich ihrer Klimaschädlichkeit im Subventionsbericht bewerten.

Das geplante Tagging und die Änderungen im Subventionsbericht sind nicht geeignet, die Steuerung des Klimaschutzes zu verbessern. Die Bundesregierung benötigt ein umfassendes Bild über den jeweiligen Stand der klimapolitischen Maßnahmen und die dafür eingesetzten Mittel (Monitoring). Für jede Maßnahme muss sie die geplanten und erzielten Treibhausgas-minderungen sowie die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen angeben. Nur mit einem solchen „Klimahaushalt“ kann sie erkennen, ob und wie sie ihre Klimaschutzziele erreicht.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Im Bundes-Klimaschutzgesetz ist festgelegt, dass Deutschland ab dem Jahr 2045 klimaneutral sein soll. Zunächst sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 65 % im Vergleich zum Jahr 1990 zurückgehen. Damit dies gelingt, will die Bundesregierung u. a. den Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energien stark beschleunigen. Dies stellt besonders angesichts des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der damit einhergehenden Energiekrise in Deutschland eine große Herausforderung dar. Möglicherweise wird sich dies auch auf die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele auswirken.

Mit den aktuellen Klimaschutzmaßnahmen kann die Bundesregierung ihrer Einschätzung nach voraussichtlich nur Treibhausgasminderungen von etwa 50 % bis zum Jahr 2030 erreichen. Das eigene Klimaschutzziel würde damit deutlich verfehlt.

Um den Ausstoß an Treibhausgasen zu verringern, hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die sich auf den Bundeshaushalt auswirken. Dazu gehört beispielsweise die Förderung energieeffizienter Gebäude oder der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr.

Intransparenz bei der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen

Für Klimaschutzmaßnahmen sind sämtliche Bundesministerien zuständig. Die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben sind in ihren Einzelplänen oder im Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF) veranschlagt. Allein anhand der Haushaltstitel im Bundeshaushalt ist nicht immer erkennbar, ob bzw. zu welchem Anteil die veranschlagten Mittel für Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden.

Die Bundesregierung gewährt jährlich auch Subventionen in Milliardenhöhe. Etliche dieser Subventionen begünstigen klimaschädliche Aktivitäten. Deren Höhe bezifferte das Umweltbundesamt im Jahr 2018 auf über 65 Mrd. Euro.

Seit dem Jahr 2015 überprüft die Bundesregierung die Subventionen anhand der Nachhaltigkeitsziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Das Ergebnis veröffentlicht sie in ihrem Subventionsbericht.

In ihrem jährlichen Klimaschutzbericht informiert die Bundesregierung über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen z. B. in der Industrie oder im Verkehr sowie über den Stand einzelner Klimaschutzmaßnahmen. Sie hat den Klimaschutzbericht dem Deutschen Bundestag zuzuleiten. Der Bericht enthält keine Angaben zu den Ausgaben und Einnahmen im Klimaschutz. Die Bundesregierung betrachtet den Klimaschutzbericht als zentrales Monitoringinstrument ihrer Klimaschutzpolitik. Bei parlamentarischen Anfragen konnte sie dennoch nicht die Ausgaben für den Klimaschutz genau beziffern. Sie schätzte lediglich, dass sie bis zum Jahr 2030 einen dreistelligen Milliardenbetrag benötigen wird, um die Klimaschutzziele

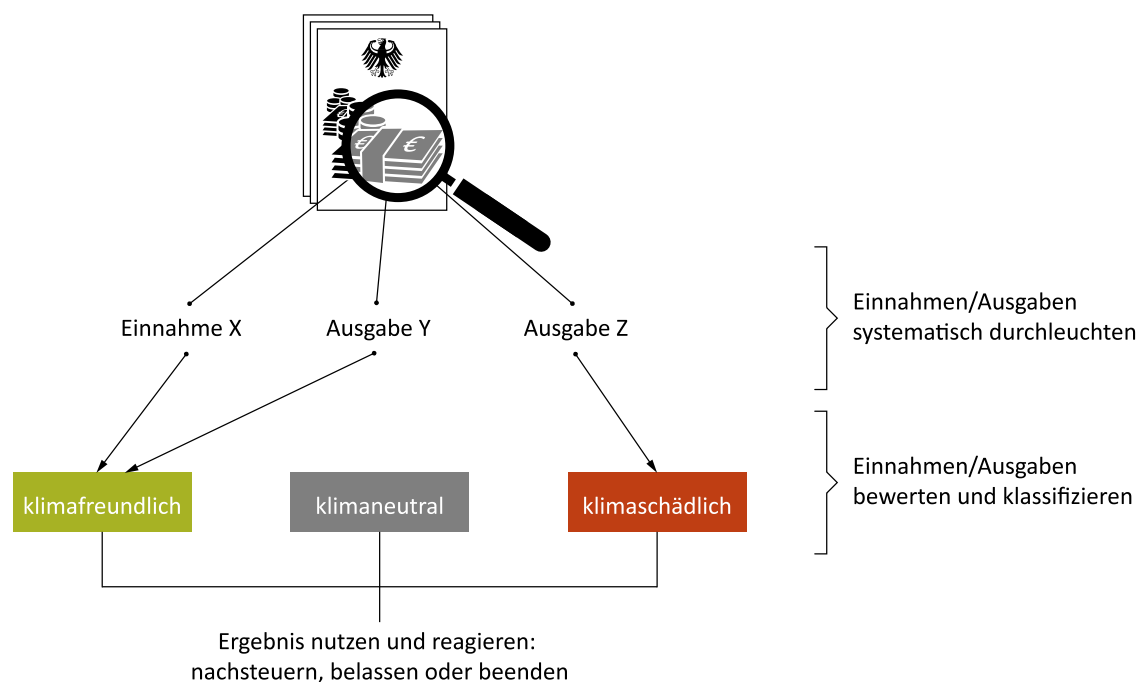
Deutschlands zu erreichen. Auch berücksichtigte sie dabei nicht die Mindereinnahmen, die sich z. B. aus den steuerlichen Entlastungen zugunsten des Klimaschutzes ergeben.

Auf internationaler und europäischer Ebene gibt es bereits zahlreiche Verfahren, um die Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf die öffentlichen Haushalte zu erfassen und zu verfolgen, u. a. in Frankreich und Österreich (Klima-Tracking). Dabei geht es im Wesentlichen darum, die Klimaschutzwirkung einzelner Maßnahmen zu ermitteln und diese mit den damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben in einem „Klimahaushalt“ zu erfassen.

Abbildung 23.1

Klima-Tracking bringt Transparenz

Alle Maßnahmen sollten systematisch hinsichtlich ihrer Klimaschutzwirkung durchleuchtet werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Bundesrechnungshof kritisiert fehlende Steuerung im Klimaschutz

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Sonderbericht zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland vom 24. März 2022 (vgl. Bundestagsdrucksache 20/1150) kritisiert, dass die Bundesregierung keinen Überblick über die klimaschutzbezogenen Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt hat.

Die Bundesregierung sollte deshalb sicherstellen, dass die Ausgaben und Einnahmen sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch dem KTF nachvollziehbar sind, und einen „Klimahaushalt“ einführen. Die Ressorts sollten bei der Haushaltsaufstellung den Effekt ihrer Maßnahmen auf

den Klimaschutz bewerten, z. B. nach den Kategorien neutral, (teilweise) positiv und (teilweise) schädlich (s. Abbildung 23.1). Dies gilt auch für Subventionen.

Die Bundesregierung hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht umgesetzt.

23.2 Würdigung

Die Bundesregierung hat es bislang nicht geschafft, die Transparenz bei den klimaschutzbezogenen Ausgaben und Einnahmen aus dem Bundeshaushalt und dem KTF zu verbessern. Dies ist jedoch notwendig, um Klimaschutz- und Haushaltspolitik sinnvoll miteinander zu verknüpfen und so die Klimaschutzziele zu erreichen.

Die Bundesregierung muss wissen, welche Maßnahmen das Erreichen der gesetzlich festgelegten Klimaschutzziele fördern oder erschweren und welche Ausgaben und Einnahmen damit verbunden sind. Dadurch können auch die Ressorts ihr Handeln stärker hinterfragen und Zielkonflikte erkennen – wie im Falle der klimaschädlichen Subventionen. Mit einem „Klimahaushalt“ kann die Bundesregierung besser überprüfen, ob sie die Haushaltsmittel für den Klimaschutz wirtschaftlich einsetzt. Gleichzeitig erleichtert ein solches System dem Deutschen Bundestag, seine Kontrollmöglichkeiten auszuüben. Daher sollte die Bundesregierung die Ausgaben und Einnahmen mithilfe eines systematischen Klima-Trackings erfassen und auch bewerten.

Die Bundesregierung könnte die Klimawirkung der eingesetzten Mittel unmittelbar in den Einzelplänen der Bundesministerien und im KTF darstellen. Alternativ könnte sie hierfür den Klimaschutzbericht nutzen. Denn bislang bleibt die Bundesregierung mit dem Klimaschutzbericht deutlich hinter ihrem Anspruch zurück, damit über ein zentrales Monitoringinstrument zu verfügen: Im Bericht fehlen wichtige Informationen wie beispielsweise die Treibhausgas-minderungen, die sich durch die einzelnen Klimaschutzmaßnahmen erreichen lassen. Auch enthält der Bericht nicht alle Maßnahmen aus den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung, sondern nennt nur einzelne Beispiele.

Wenn die Bundesregierung die Klimaschutzberichterstattung in dieser Hinsicht ausweitet, könnte sie das von ihr angestrebte Monitoring im Klimaschutz verbessern. Außerdem könnte das Parlament die Entwicklungen beim Klimaschutz besser begleiten.

23.3 Stellungnahme

Nach Darstellung von BMWK und BMF arbeite die Bundesregierung daran, die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 im Bundeshaushalt besser kenntlich zu machen. Dadurch würden auch die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt für die Erreichung des SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) und damit der Klimaschutzziele transparenter.

Mithilfe des Taggings sollen die Ausgaben im Bundeshaushalt mit den Nachhaltigkeitszielen verknüpft werden. Dazu ist vorgesehen, für jeden Titel diejenigen der 17 SDGs zu erfassen, die mit den veranschlagten Ausgaben erreicht werden sollen. Einnahmen würden nicht betrachtet. Daten aus dem Tagging sollen im Finanzbericht und auf der Webseite des BMF erscheinen. Zwei Bundesministerien sollen das neue Verfahren im Bundeshaushalt 2024 erproben. Ziel sei eine Ausweitung auf den gesamten Bundeshaushalt bei Aufstellung des Bundeshaushalts 2025.

Darüber hinaus soll die Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht ausgeweitet werden. Eine Überlegung sei, Aussagen zur Klimawirkung der einzelnen Maßnahmen in den nächsten Subventionsbericht aufzunehmen. Jede Maßnahme soll als „klimafreundlich“, „ohne Relevanz für den Klimaschutz“ oder „klimaschädlich“ eingeschätzt werden. Wo möglich, seien darüber hinaus quantitative Einschätzungen vorgesehen, etwa zur Treibhausgasminderung.

Nach Ansicht von BMWK und BMF führe die Bundesregierung bereits ein umfassendes Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen durch. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene zusätzliche formale Verknüpfung mit dem Bundeshaushalt sei nicht beabsichtigt. Aufwand und Nutzen von zusätzlichen Kennzeichnungen im Bundeshaushalt seien sehr sorgfältig abzuwägen und müssten stets in einem angemessenen Verhältnis stehen.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung weiß derzeit nicht, was die von ihr veranlassten Maßnahmen im Klimaschutz kosten und wie sie in der Gesamtschau wirken.

Das von BMF und BMWK vorgeschlagene Tagging der Titel im Bundeshaushalt anhand der Nachhaltigkeitsziele eignet sich hierfür nicht. So umfasst das Nachhaltigkeitsziel SDG 13 für den Klimaschutz neben der Minderung von Emissionen auch andere Ziele, wie die Anpassung an den Klimawandel oder die internationale Klimafinanzierung. Es wäre daher erforderlich, das Tagging auf die Unterziele der SDGs auszuweiten. Andernfalls wird nicht erkennbar, welche der aus dem Bundeshaushalt finanzierten Maßnahmen konkret zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen.

Bei einer rein titelbezogenen Erfassung bleibt darüber hinaus unklar, ob die Haushaltsmittel möglicherweise nur zum Teil dem Klimaschutz zuzurechnen sind. Unklar bleibt beim Tagging auch, inwieweit Ausgaben oder Einnahmen in Titeln, die nicht mit dem Nachhaltigkeitsziel SDG 13 klassifiziert werden, neutral oder klimaschädlich sind. Das Tagging unterscheidet sich wegen dieser Einschränkungen daher wesentlich von einem umfassenden Klima-Tracking.

Die beabsichtigte Klassifizierung der Subventionen im Subventionsbericht in „klimafreundlich“, „ohne Relevanz für den Klimaschutz“ oder „klimaschädlich“ folgt zwar der im Sonderbericht des Bundesrechnungshofes vorgeschlagenen Systematik. Auch hält der Bundesrechnungshof es für sinnvoll, diese Angaben künftig um Einschätzungen zu den durch

klimafreundliche Subventionen angestoßenen Treibhausgasminderungen zu ergänzen. Dennoch bleibt der Bericht auf den Bereich der Subventionen beschränkt.

Der Klimaschutzbericht vermittelt in seiner derzeitigen Form kein vollständiges Bild über die Umsetzung der klimapolitischen Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, alle Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung in den Klimaschutzbericht aufzunehmen und darin den jeweiligen Umsetzungsstand einschließlich geplanter und erzielter Treibhausgasminderungen auszuweisen. Zusammen mit der Darstellung der damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen ließe sich nachvollziehen, ob die veranschlagten Mittel wirksam und wirtschaftlich verausgabt wurden. Dies würde ein ressortübergreifendes Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen ermöglichen.

Durch ein Klima-Tracking könnte die Bundesregierung klimafreundliche und klimaschädliche Maßnahmen im Bundeshaushalt sowie im KTF ermitteln und Zielkonflikte rechtzeitig identifizieren. Ein damit verbundener Mehraufwand ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes deshalb gerechtfertigt. Um ihre Klimaschutzziele erreichen und gleichzeitig die Folgen von Klimaschäden kompensieren zu können, wird die Bundesregierung in den kommenden Jahrzehnten enorme Mittel aus dem Bundeshaushalt benötigen. Gleichzeitig haben die Corona-Pandemie und zuletzt die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine zu einer außerordentlichen Ausweitung der Ausgaben geführt. Ziel muss es deshalb sein, den Mittelbedarf zur Bewältigung des Klimawandels transparent zu machen und diese Mittel wirksam und wirtschaftlich einzusetzen.

24 Informationssicherheit: IT-Rat bleibt trotz erheblicher Defizite untätig

Zusammenfassung

Der IT-Rat blieb untätig, obwohl Berichte zur Informationssicherheit auf erhebliche Defizite hinwiesen. Er ließ sogar zu, dass die Ressorts das Berichtswesen aussetzten. Nun fehlen ihm Informationen, um die ressortübergreifende Informationssicherheit steuern zu können.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2017 mit dem Umsetzungsplan Bund (UP Bund) eine Leitlinie beschlossen, die allen Bundesbehörden vorschreibt, wie sie sich vor Cyberangriffen schützen müssen. Das zugehörige Berichtswesen soll jährlich darüber informieren, wo und wie die Bundesverwaltung ihren Schutz zielgerichtet weiterentwickeln und verbessern muss. Das BMI koordiniert die Berichte der Ressorts und leitet dem IT-Rat jährlich einen Gesamtbericht zu. Die Gesamtberichte der Jahre 2017 bis 2019 wiesen u. a. deutlich darauf hin, dass fast jede zweite Behörde über kein Notfallkonzept verfügte und den Betrieb ihrer kritischen Geschäftsprozesse nicht sicherstellte. Der IT-Rat nutzte das Berichtswesen nicht, sodass er weder dessen Schwächen erkennen noch die in den Berichten aufgezeigten Defizite abstellen konnte.

Der letzte Gesamtbericht des BMI für das Jahr 2019 hat den Status zur Informationssicherheit zudem nur unvollständig dargestellt. So fehlten Daten zahlreicher Behörden und die Informationen der Ressorts fanden sich nur anonymisiert wieder. Der Bundesrechnungshof regte an, die Aussagekraft und die Wirksamkeit des Berichtswesens zu verbessern. Statt diesen Empfehlungen zu folgen, setzten die Ressorts auf Vorschlag des BMI das Berichtswesen aus. Daher fehlen dem IT-Rat ab dem Jahr 2020 Informationen, inwieweit die Bundesbehörden den UP Bund umgesetzt haben.

Das BMI muss das Berichtswesen umgehend wieder aufnehmen, dessen Schwächen zeitnah beheben und den IT-Rat über den aktuellen Status der Informationssicherheit aller Ressorts informieren. Diese Informationen muss der IT-Rat nutzen, um das Management der Informationssicherheit des Bundes anhand aktueller und vollständiger Daten professionell zu steuern.

24.1 Prüfungsfeststellungen

BMI muss dem IT-Rat über Informationssicherheit berichten

Die Bundesregierung hat im Jahr 2017 den UP Bund beschlossen. Dieser definiert u. a. die ressortübergreifenden Sicherheitsziele und das angestrebte Sicherheitsniveau. Er schreibt verbindlich vor, welche Pflichten Bundesbehörden haben, um die Sicherheit ihrer IT zu gewährleisten. Hierzu muss jede Behörde ein Informationssicherheitsmanagement betreiben, das erforderliche Managementprinzipien, Ressourcen und Sicherheitsprozesse definiert. Die Bundesbehörden müssen jährlich prüfen, ob sie die im UP Bund festgelegten Sicherheitsmaßnahmen einhalten. Die Ergebnisse fassen die Bundesministerien für ihr jeweiliges Ressort zusammen und leiten sie an das BMI.

Das BMI erstellt daraus einen Gesamtbericht für den IT-Rat. Der IT-Rat ist das höchste Steuerungsgremium für alle Fragen der IT. In ihm sind alle Bundesministerien auf Leitungsebene vertreten; den Vorsitz führt das BMI gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt. Auf Grundlage des Gesamtberichts muss der IT-Rat regelmäßig prüfen, ob besondere Sicherheitsmaßnahmen ergriffen oder sogar der UP Bund angepasst werden muss, um die IT-Sicherheit des Bundes zu gewährleisten.

Berichte weisen auf Defizite hin

Die Gesamtberichte für die Jahre 2017/2018 sowie 2019 an den IT-Rat wiesen u. a. darauf hin, dass über 40 % der Bundesbehörden

- kein IT-Notfallkonzept hatten und keine IT-Notfallübungen durchführten,
- die Arbeitsfähigkeit ihrer IT-Systeme, die für ihre kritischen Geschäftsprozesse notwendig sind, nicht sicherstellten und
- das eigene Informationssicherheitsmanagement nicht kontrollierten.

Die Gesamtberichte zeigten auch auf, dass lediglich 50 bis 60 % der Stellen im behördenspezifischen Informationssicherheitsmanagement besetzt waren. Die Behörden bezeichneten den gravierenden Mangel an IT-Personal als größte Herausforderung.

IT-Rat wird trotz Kenntnis der Defizite nicht tätig

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der IT-Rat seit dem Jahr 2019 zwar 16 Mal tagte, jedoch nichts gegen die ihm bekannten Defizite unternahm. Er fasste keine Beschlüsse, um die Notfallvorsorge, den Umgang mit kritischen Geschäftsprozessen oder die Kontrolle der Informationssicherheit zu verbessern. Auch prüfte er nicht, welche Schritte einzelne Ressorts diesbezüglich ergriffen hatten und inwieweit ein ressortübergreifendes Handeln erforderlich war.

Berichtswesen hat selbst Schwächen

Der Bundesrechnungshof prüfte auch das Berichtswesen zum UP Bund als solches. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Informationen der Bundesbehörden zwar wichtige Erkenntnisse zum Status ihrer Informationssicherheit liefern. Dem Berichtswesen mangelte es aber im Wesentlichen daran, dass

- lediglich die Ergebnisse von knapp einem Drittel aller Bundesbehörden vollständig in den Gesamtbericht eingeflossen waren,
- wesentliche Defizite nicht klar benannt und
- der Sicherheitsstatus der einzelnen Ressorts gegenüber dem IT-Rat nicht offengelegt, sondern anonymisiert dargestellt waren.

Ressorts setzen das Berichtswesen auf Vorschlag des BMI aus

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, die Aussagekraft und die Wirksamkeit des vorhandenen Berichtswesens zu verbessern. So sollte das BMI im Gesamtbericht beispielsweise darauf verzichten, die Ergebnisse zu anonymisieren und deutlich auf fehlende Informationen hinweisen. Außerdem sollte es die Prozesse im Berichtswesen effizienter gestalten. Das BMI sagte dem Bundesrechnungshof im Juli 2021 zunächst zu, diesen Empfehlungen im Wesentlichen folgen zu wollen. Im Mai 2022 beschlossen die Ressorts jedoch auf Vorschlag des BMI, den Status für die Jahre 2020 und 2021 gar nicht zu erheben. Damit konnte das BMI dem IT-Rat ab dem Jahr 2020 keinen Gesamtbericht vorlegen. Das Berichtswesen, wie der UP Bund es fordert, setzten die Ressorts faktisch bis auf Weiteres aus. Das BMI begründete dies damit, dass das Berichtswesen in der jetzigen Form

- nicht wirtschaftlich sei,
- zu wenig steuerungsrelevante Informationen liefere und
- der Änderungsaufwand sehr hoch sei.

Wie die Bundesbehörden für den Gesamtbericht stattdessen den Status der Informationssicherheit erheben sollten, legte das BMI nicht fest. Weil die Bundesverwaltung zu wenig IT-Personal habe, solle sich dieses auf wichtigere Aufgaben als das Berichtswesen konzentrieren.

Aufgrund welcher Informationen der IT-Rat das ressortübergreifende Informationsmanagement des Bundes überwachen, evaluieren und steuern will, hat er nicht festgelegt. Alternative bundesweite Erhebungen zur Informationssicherheit gibt es derzeit nicht. Ein Informationssicherheitscontrolling, mit dem sich steuerungsrelevante Daten identifizieren, analysieren und interpretieren ließen, hat er bisher nicht eingeführt. Wann die Bundesverwaltung das Berichtswesen zum UP Bund reformiert und wieder aufnimmt, ist offen. Ebenso ist ungewiss, wie es sich als Teil eines Informationssicherheitscontrollings in ein übergeordnetes IT-Controlling integrieren lässt.

24.2 Würdigung

Der IT-Rat hätte die ihm vorgelegten Berichte nutzen müssen, um den dort aufgezeigten Defiziten in der Informationssicherheit rechtzeitig entgegenzutreten. Das unzureichende Notfallmanagement, die mangelnde Absicherung kritischer Geschäftsprozesse und fehlende Sicherheitskontrollen hätten genügend Anlass gegeben, Ursachen und Handlungsbedarfe zu erörtern. Als höchstes Entscheidungsgremium hätte der IT-Rat auf politischer Ebene um stärkere Unterstützung für die Informationssicherheit werben müssen. Dafür hätte er die vom Berichtswesen aufgezeigten Soll-Ist-Abweichungen als Nachweis anführen können.

Angesichts der Bedeutung des UP Bund für die Informationssicherheit hätte der IT-Rat nicht tolerieren dürfen, dass die Ressorts das zugehörige Berichtswesen aussetzen. Den Entscheidungsträgern im IT-Rat und den Ressorts fehlt nun in einer besonders kritischen geopolitischen Situation ein aktueller Überblick über den Status der Informationssicherheit in den Bundesbehörden. Inwieweit die Ressorts die Ziele des UP Bund erreicht haben, kann der IT-Rat kaum beurteilen. Auch kann er nicht bewerten, ob er den UP Bund anpassen sollte. Angesichts der ständig steigenden Bedrohung aus dem Cyberraum birgt dies erhebliche Risiken für die Funktionsfähigkeit der IT und damit letztlich für die Handlungsfähigkeit der gesamten Bundesverwaltung.

Trotz eines Personalmangels in der Informationssicherheit ist es weder sachgerecht noch wirtschaftlich, auf ein Berichtswesen zu verzichten. Je weniger Ressourcen verfügbar sind, umso wichtiger ist es, den Status und die akuten Handlungsbedarfe in der Informationssicherheit zu kennen. Dem IT-Rat fehlen nun Daten, um Sicherheitsmaßnahmen priorisieren und begrenztes Personal zielgerichtet einsetzen zu können.

Der IT-Rat muss daher unverzüglich darauf hinwirken, dass die Ressorts das Berichtswesen wieder aufnehmen und die Entscheidungsträger aktuelle und vollständige Statusinformationen zur Informationssicherheit erhalten.

Um die Aussagekraft der Berichte zu erhöhen, muss das BMI dessen Schwächen zeitnah beheben. Dabei sollte es die von ihm bereits zugesagten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Um die knappen Ressourcen in der Informationssicherheit zu schonen, könnten sich die Bundesbehörden zunächst darauf beschränken, die Daten nur für die besonders kritischen Bereiche zu erheben. Dies beträfe insbesondere die Notfallvorsorge, kritische Geschäftsprozesse sowie die Kontrolle der Informationssicherheit.

Um die Wirksamkeit des Berichtswesens zu steigern, sollte der IT-Rat dem BMI die Daten nennen, die er benötigt, um die Informationssicherheit besser evaluieren, überwachen und steuern zu können. Die Berichte sollten im Zeitverlauf vergleichbare Informationen liefern sowie Zusammenhänge zwischen ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen und erzielter Wirkung aufzeigen.

Das verbesserte Berichtswesen zum UP Bund sollte der IT-Rat dann als Teil eines Informationssicherheitscontrollings in ein übergeordnetes IT-Controlling integrieren lassen.

24.3 Stellungnahme

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es nach dem Ressortprinzip den Ressorts selbst obliege, ein wirksames Informationssicherheitsmanagement einzurichten. Es sei nicht dafür verantwortlich, wie die Bundesbehörden den Status ihrer Informationssicherheit erheben.

Die Entscheidung, das Berichtswesen auszusetzen, hätten die Ressorts einvernehmlich beschlossen. Der Änderungsbedarf im Berichtswesen sei so umfangreich, dass er die Ressorts über Monate hinweg stark binde. Seit längerem gäbe es bereits Anzeichen dafür, dass das Informationssicherheitsmanagement des Bundes zunehmend überfordert sei. Ein effizienteres Berichtswesen sei nachrangig, beispielsweise gegenüber einer Weiterentwicklung des Regelungsrahmens.

Zwar pausiere das Berichtswesen, gleichwohl tausche sich das BMI mit dem Bundeskanzleramt und den Ressorts zur Informationssicherheit aus. Gemeinsam wolle man die Hauptprobleme herausarbeiten und neue Ansätze entwickeln, um die IT-Systeme zu härten.

Aus Sicht des BMI müsse die Informationssicherheit in der Bundesverwaltung dringend durch andere Verfahren geprüft und gesteuert werden. Bislang beruhe das Berichtswesen weitestgehend auf Selbsterklärungen der Behörden. Mittlerweile sei jedoch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gesetzlich befugt, in der Bundesverwaltung umfassend zu prüfen. Dies erlaube es perspektivisch, den Sachstand zum UP Bund effizienter zu erheben und zielgerichteter zu steuern. Schon jetzt gebe es weitere Prüfkaktivitäten des BSI sowie Kontrollpflichten der Bundesbehörden. Auch wenn das Berichtswesen ausgesetzt sei, entstehe demnach zu keiner Zeit ein „prüffreier Raum“.

24.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMI lässt offen, wie der IT-Rat nun die Informationssicherheit des Bundes belastbar bewerten und wirksam steuern kann. Ohne ein Informationssicherheitscontrolling fehlen ihm ausreichende und aktuelle Statusinformationen. Diese müssen regelmäßig und standardisiert aus allen Bundesbehörden vorliegen.

Das BMI erweckt einen falschen Anschein, wenn es behauptet, es gebe aktuell keinen „prüffreien Raum“. Prüfungen des BSI in einzelnen Bundesbehörden können künftig zwar punktuell wichtige Informationen liefern. Für einen aktuellen, umfassenden und systematischen Überblick über den Status der Informationssicherheit in der gesamten Bundesverwaltung wird dies nicht ausreichen. Angesichts von über hundert Bundesbehörden und begrenzten Prüfkapazitäten des BSI wäre dies nicht realistisch. Auch wenn das BMI die Art und Weise anpasst, wie Informationssicherheit künftig geprüft und gesteuert wird, kann es derzeit nicht auf das im UP Bund vorgesehene Prinzip von Selbsterklärungen der Bundesbehörden verzichten. Es sollte die Selbsterklärungen mit den Prüfergebnissen des BSI abgleichen und so einer Qualitätskontrolle unterziehen.

Der UP Bund als Beschluss der Bundesregierung verpflichtet dazu, die Informationssicherheit in der Bundesverwaltung jährlich zu evaluieren. Das BMI lässt nicht erkennen, ob und wie es dieser Pflicht gemeinsam mit den übrigen Ressorts künftig nachkommen will. Sein Hinweis, es sei nicht dafür verantwortlich, wie die Bundesbehörden den Status ihrer Informationssicherheit erheben, ist zwar zutreffend, greift aber zu kurz. Das BMI erkennt dabei, dass der IT-Rat dafür sorgen muss, dass die Bundesbehörden den Status nach ressortübergreifend abgestimmten Vorgaben erheben. Weil das BMI für das Informationssicherheitsmanagement des Bundes und das dazugehörige Berichtswesen übergreifend verantwortlich ist, muss es im IT-Rat auf entsprechende Beschlüsse hinwirken.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass das Berichtswesen ausgesetzt bleibt. Der Zustand eines in weiten Teilen „informationsfreien Raums“ würde sich damit auf unbestimmte Zeit fortsetzen. Dies wäre angesichts einer zunehmend verschärften Cybersicherheitslage besonders kritisch. Die Ressorts müssen das Berichtswesen daher umgehend wieder aufnehmen. Dies ist ohne Frage mit einem zusätzlichen Aufwand für das stark belastete IT-Personal verbunden. Aber ohne ein Minimum an Informationen lassen sich weder strukturelle Defizite noch erfolgversprechende Ansätze zu deren Behebung systematisch identifizieren.

Wenn das BMI beabsichtigt, mit den übrigen Ressorts gemeinsam die Hauptprobleme herauszuarbeiten, dann wird dies ohne Informationen aus den Geschäftsbereichen ebenfalls kaum möglich sein.

Gleiches gilt für die vom BMI gegenüber dem Berichtswesen als vorrangig bezeichnete Absicht, den Regelungsrahmen weiterzuentwickeln. Ohne grundlegende Informationen aus den Sachstandsberichten fehlen wichtige Erkenntnisse, um das zentrale Regelwerk für die Informationssicherheit, den UP Bund, zielgerichtet fortschreiben zu können.

Das BMI sollte sich im IT-Rat dafür einsetzen, dass dieser das Berichtswesen zu einem wirksamen Informationssicherheitscontrolling ausbaut. Mit dessen zentralen Erkenntnissen zu Defiziten, Risiken und Nachsteuerungsbedarf im Informationssicherheitsmanagement des Bundes muss sich der IT-Rat dann ebenso regelmäßig wie mit anderen IT-Themen befassen.

25 Bundesbehörden bei Informationssicherheit zentral unterstützen und IT-Personal entlasten

Zusammenfassung

Umfangreiche und komplexe Vorgaben zur Informationssicherheit sowie fehlendes IT-Personal führen dazu, dass Bundesbehörden wichtige Sicherheitsmaßnahmen über viele Jahre hinweg unzureichend oder gar nicht umsetzten.

Jede Bundesbehörde ist selbst für die Sicherheit der von ihr verarbeiteten Informationen verantwortlich. Sie muss Sicherheitskonzepte erstellen und geeignete technische sowie organisatorische Maßnahmen umsetzen. Die Vorgehensweise ist im sogenannten IT-Grundsatz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) festgelegt. Der IT-Grundsatz richtet sich an unterschiedlichste Adressaten aus dem öffentlichen wie privaten Sektor. Er enthält viele umfangreiche und komplexe Vorgaben, Empfehlungen und Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2015 die Informationssicherheit in 22 Bundesbehörden. Dabei stellte er wiederholt teilweise gravierende technische und organisatorische Mängel sowie eine unzureichende Personalausstattung fest.

Über die Prüfungsergebnisse unterrichtete er das BMI mehrfach – zuletzt im Jahr 2020.

Der Bundesrechnungshof fragte bei 15 geprüften Behörden nach, ob sie die Mängel inzwischen behoben hatten. Im Ergebnis hatten die Behörden noch nicht einmal alle gravierenden Mängel beseitigt. Rund drei Viertel der befragten Behörden begründeten dies mit fehlendem IT-Personal.

Dem BMI ist seit Jahren bekannt, dass Behörden auch wegen des IT-Personalmangels den IT-Grundsatz unzureichend umsetzen. Um das vorhandene IT-Personal zu entlasten, hätte es den IT-Grundsatz auf die Bedürfnisse der Bundesbehörden hin überprüfen und anpassen müssen. Das BSI hätte beispielsweise speziell auf die Bundesverwaltung zugeschnittene Lösungen erarbeiten können, die musterhaft zur Informationssicherheit beitragen. Das vorhandene IT-Personal in der Bundesverwaltung würde dadurch entlastet und könnte sich darauf konzentrieren, Gefahren und Angriffe zu erkennen sowie Mängel zu beheben.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens in Deutschland ist auf zuverlässige und gegen Manipulation geschützte digitale Kommunikation und Datenverarbeitung angewiesen. Sind staatliche IT-Infrastrukturen, z. B. infolge von Cyber-Angriffen, nicht verfügbar oder gestört, kann dies die verfassungsrechtlich garantierte Aufgabenerfüllung des Staates gefährden. Das BMI ist das federführende Ressort im Bereich der Informationssicherheit. Das BSI im Geschäftsbereich des BMI ist die zentrale Informationssicherheitsbehörde des Bundes. Es hat die gesetzliche Aufgabe, die Bundesverwaltung in Fragen der Informationssicherheit zu beraten und zu kontrollieren. In seinem aktuellen Lagebericht schätzt das BSI die Bedrohung durch Cyber-Angriffe so hoch wie nie zuvor ein.

Ungeachtet ihrer spezifischen gesetzlichen Aufgaben haben alle Bundesbehörden vergleichbare Bedarfe und nutzen u. a. Server, IT-Netzwerke sowie E-Mail- und Datenbanksysteme. Sie sind verpflichtet,

- den Schutzbedarf für ihre Geschäftsprozesse zu bestimmen,
- ihre IT entsprechend abzusichern sowie
- sensible Informationen zu schützen.

Dafür müssen die Behörden Sicherheitskonzepte erstellen, fortlaufend pflegen und die darin definierten organisatorischen und technischen Sicherheitsmaßnahmen umsetzen. Sie müssen ein behörden spezifisches Informationssicherheitsmanagement aufbauen, das erforderliche Managementprinzipien, Ressourcen und Sicherheitsprozesse definiert. Die Vorgehensweise ist im sogenannten IT-Grundsatz des BSI festgelegt.

IT-Grundsatz des BSI – umfangreich und komplex

Der IT-Grundsatz richtet sich an unterschiedlichste Adressaten. Behörden und Unternehmen sollen ihn nutzen können – unabhängig von ihrer Größe und ihrem Schutzbedarf. Daher ist der IT-Grundsatz bewusst allgemeingültig und zum Teil sehr abstrakt gehalten. Er soll seine Adressaten systematisch anleiten, Sicherheitsmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen. Der IT-Grundsatz besteht insbesondere aus den BSI-Standards und dem IT-Grundsatz-Kompendium. Er betrachtet neben technischen Aspekten auch organisatorische, personelle und infrastrukturelle Themen. Ferner erklärt er, welche Konzepte erforderlich sind und wie die Adressaten diese erstellen sollen. Er beschreibt Gefährdungen für die Informationssicherheit und listet Anforderungen auf, um diesen zu begegnen.

Jede Behörde der Bundesverwaltung muss zunächst die Empfehlungen des IT-Grundsatzes auf ihre Bedarfe hin anpassen, Vorüberlegungen anstellen und zwischen vielen Handlungsoptionen auswählen. Sie muss dazu bis zu 1 500 Seiten an Vorgaben und Hinweise durcharbeiten, mit ihrem Schutzbedarf abgleichen und bis zu 150 Konzepte, Richtlinien, Leitfäden und Handbücher erstellen. Die Pflichten des IT-Grundsatzes führen damit zu einem erheblichen Aufwand. Zum Teil benötigen die Behörden mehrere Jahre, um alle

notwendigen Konzepte zu erstellen. Diese wiederum ziehen tausende technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen nach sich, die jede Behörde dann individuell umsetzen und ständig aktualisieren muss.

Auch Behörden, deren IT in der IT-Konsolidierung Bund teilweise zentralisiert wurde, müssen weiterhin die Anforderungen des IT-Grundschutzes beachten.

Mangel an IT-Personal erschwert ausreichende Informationssicherheit

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2015 bis 2019 die Informationssicherheit in 22 Bundesbehörden. Er stellte wiederkehrend zum Teil gravierende Mängel fest. Dabei handelte es sich einerseits um technische Mängel, wie unzureichend abgesicherte IT-Netzwerke, veraltete oder falsch konfigurierte Software und ungeeignete Werkzeuge zur Administration der IT. Andererseits bestanden Mängel im organisatorisch-konzeptionellen Bereich. Die Behörden sagten zu, die aufgezeigten Sicherheitsmängel zu beheben. Wiederholt stellte der Bundesrechnungshof auch fest, dass das IT-Personal im Bereich der Informationssicherheit nicht ausreichte. Über seine Erkenntnisse unterrichtete er in den Jahren 2019 und 2020 das BMI.

Der Bundesrechnungshof fragte bei 15 geprüften Behörden nach, ob die bei der jeweiligen Prüfung identifizierten Mängel inzwischen behoben waren. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Behörden noch nicht einmal alle gravierenden Mängel beseitigt hatten. Rund drei Viertel der Behörden begründeten dies damit, dass

- ihnen zu wenig IT-Personal für die vielfältigen Aufgaben der Informationssicherheit bewilligt worden sei oder
- IT-Personal infolge hoher Abgänge im IT-Bereich fehle und
- neues IT-Personal schwierig zu gewinnen sei.

Die alternative Unterstützung durch externe Auftragnehmer scheitere oft daran, dass auch diese vom Fachkräftemangel betroffen seien. Sie könnten Beratungs- und Unterstützungsaufträge nicht annehmen oder lieferten zum Teil schlechte Arbeitsergebnisse ab.

Eine Umfrage des BMI innerhalb der Bundesverwaltung kam im August 2021 zu folgendem Ergebnis: Der IT-Grundschutz werde wegen fehlenden IT-Personals und fehlender Muster und Vorlagen für Konzepte und Richtlinien nicht vollumfänglich umgesetzt. Weiterhin beklagten die Befragten eine zu komplizierte Struktur und schwer umsetzbare Anforderungen des IT-Grundschutzes.

25.2 Würdigung

Angesichts der Bedrohungslage durch Cyber-Angriffe stellen die Sicherheitsmängel in den Behörden eine erhebliche Gefahr für die gesamte Bundesverwaltung dar. Im Falle eines

gelungenen Cyber-Angriffs trägt die jeweilige Behördenleitung die Verantwortung für Schäden, die abwendbar gewesen wären. Sie muss daher der Informationssicherheit eine hohe Priorität einräumen und festgestellte gravierende Mängel kurzfristig und vollständig beheben. Gleichwohl zeigen die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes, dass bekannte Mängel bereits seit Jahren fortbestehen.

Der IT-Grundschutz ist ein wichtiges Rahmenwerk, um die Informationssicherheit in Behörden zu erhöhen und ein ausreichendes Sicherheitsniveau auf Dauer aufrechtzuerhalten. Da er sich an eine große Bandbreite von Adressaten richtet, bedarf es jedoch ausreichenden IT-Personals, um ihn individuell und spezifisch für eine Behörde umzusetzen.

Fehlt IT-Personal, kann eine Behörde nicht die hohen Anforderungen und die Komplexität des IT-Grundschutzes bewältigen und die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen nicht zeitnah umsetzen. Die ständig fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung, neue Hard- und Software sowie veränderte Bedrohungslagen führen dazu, dass die Konzepte schnell veralten. Bevor das IT-Personal die letzten Konzepte erarbeitet hat, sind die ersten bereits wieder zu aktualisieren. Damit wird es durch konzeptionelle Aufgaben zunehmend überlastet und kann die Anforderungen des IT-Grundschutzes nicht erfüllen. Die Behörde ist so nicht ausreichend vor Cyber-Bedrohungen geschützt. Gleichzeitig kann sich das so gebundene IT-Personal nicht um die operative Informationssicherheit kümmern.

Dem BMI ist seit Jahren bekannt, dass Behörden den IT-Grundschutz nicht hinreichend umsetzen und der IT-Fachkräftemangel dazu beiträgt. Mit zunehmender Digitalisierung werden die Folgen dieses Mangels für die Informationssicherheit der Behörden immer kritischer. Kurzfristig beheben lässt er sich zudem nicht. Daher hätte das BMI das vorhandene IT-Personal entlasten müssen. Sein Ziel hätte sein müssen, vergleichbare und wiederkehrende Anforderungen zu standardisieren, damit nicht jede Behörde Überlegungen und Arbeiten nur für sich und jeweils neu anstellen muss.

Zum einen hätte das BSI den auf einen breiten Adressatenkreis ausgerichteten IT-Grundschutz auf die Bedürfnisse der Bundesbehörden anpassen müssen. Die umfangreichen Dokumentationspflichten hätte es für die Bundesbehörden näher spezifizieren und gewichten müssen. Es hätte speziell auf die Bundesverwaltung zugeschnittene Vorlagen erarbeiten können, beispielsweise Checklisten, Umsetzungshinweise und Handreichungen sowie Musterkonzepte für verschiedene Schutzbedarfe. Das vorhandene IT-Personal wäre so in hohem Maße von konzeptioneller Arbeit entlastet und könnte sich darauf konzentrieren, Sicherheitsmängel zu identifizieren und abzustellen.

Zum anderen hätte das BMI weitere Konzepte entwickeln müssen, um das vorhandene IT-Personal auch technisch und organisatorisch zu unterstützen. Hierzu könnte das BMI z. B. „schlüsselfertige“ technische Lösungen für die sichere IT-Ausstattung einer Musterbehörde entwickeln oder beschaffen lassen. Durch eine solche Standardausstattung der Behörden könnte das BSI die o. g. Vorlagen zielgerichtet und passgenau formulieren. Der Aufwand des BSI für die Beratung von Behörden und ihre späteren Kontrollen verringerte sich, da es in weiten Teilen auf Vorlagen der Musterbehörde verweisen könnte. Die Bundesbehörden müssten sie lediglich hinsichtlich ihrer spezifischen Besonderheiten ergänzen oder anpassen.

Das BSI müsste regelmäßig überprüfen, ob die Vorlagen noch aktuell sind und die Standardausstattung noch dem Stand der Technik entspricht. Damit würde das BMI den Grad der Standardisierung in der Bundesverwaltung deutlich erhöhen, das IT-Personal entlasten und letztlich die Informationssicherheit stärken.

Bis dahin müssen Behördenleitungen weiterhin die Aufgaben des vorhandenen IT-Personals so gewichten, dass sie zumindest die gravierenden Sicherheitsmängel zeitnah beheben.

25.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, die Behörden würden bereits entlastet, um den IT-Grundschutz einfacher umsetzen zu können. So müssten sie das IT-Grundschutz-Kompendium nicht vollständig durcharbeiten. Auch könnten sie Prioritäten setzen und bei fehlendem IT-Personal beispielsweise operative Maßnahmen der Dokumentation vorziehen. Mit Sicherheitsanalysen decke das BSI Mängel in der Informationssicherheit der Rechenzentren auf. Damit unterstütze es die Bundesbehörden. Zudem erhöhe die IT-Konsolidierung Bund die Informationssicherheit. Dabei würden erhebliche Teile der IT aus den Bundesbehörden in das Informationstechnikzentrum Bund verlagert. Dort stünden den Bundesbehörden auch standardisierte und sichere Lösungen bereit.

Außerdem hat das BMI auf weitere geplante Unterstützung für Behörden verwiesen, damit diese den IT-Grundschutz umsetzen. So habe es ein Projekt gestartet, in dem das BSI beispielsweise Arbeitshilfen und Checklisten erstellt und eine Plattform für den Erfahrungsaustausch schafft. Ferner solle ein Kompetenzzentrum für operative Sicherheitsberatung die Bundesbehörden unterstützen. Zudem wolle das BMI das Informationssicherheitsmanagement des Bundes stärker automatisieren.

Das BMI hat dargelegt, ihm sei bewusst, dass Behörden mit dem Informationssicherheitsmanagement überfordert sind. Ihnen fehlten hierfür vor allem IT-Fachkräfte. Das BMI habe wegen der Ressorthoheit jedoch keine Möglichkeiten, die Personalausstattung der Behörden zu beeinflussen. Dem IT-Rat als höchstem Entscheidungs- und Steuerungsgremium für IT habe es einen Beschlussvorschlag zum Personalmangel in der Informationssicherheit vorlegen wollen. Das BMI bedauere, dass es dazu mangels Einvernehmens mit den Ressorts nicht gekommen sei.

25.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI den IT-Grundschutz zu vereinfachen plant. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die bisherigen Maßnahmen dazu beitragen, die fortbestehenden Sicherheitsmängel zu beseitigen. Die Nachfragen des Bundesrechnungshofes in den von ihm geprüften Bundesbehörden haben jedenfalls gezeigt, dass sich deren Informationssicherheit nicht wesentlich verbesserte.

Eine Behörde kann ohne vollständige Kenntnis des IT-Grundschutz-Kompendiums kaum die für sie relevanten Anforderungen und Handlungshinweise identifizieren. Lückenhafte Konzepte und ein zu niedriges Schutzniveau sind vielfach die Folge. Behörden ziehen operative Maßnahmen immer wieder Dokumentation und Konzeption vor. Infolgedessen gehen sie oft wenig planvoll vor und haben kein vollständiges Bild über Schwachstellen in ihrer Informationssicherheit. Zudem entlastet das BSI die Bundesverwaltung nicht, wenn es seine Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen aus einzelnen Sicherheitsanalysen nicht allen bereitstellt.

Das Informationssicherheitsmanagement der IT-Konsolidierung Bund befindet sich erst im Aufbau. Es kann die Informationssicherheit einer stetig komplexeren IT des Bundes nur gewährleisten, wenn es wirksam wird. Nach aktuellen Erkenntnissen werden mindestens 50 % der IT-Verfahren der Bundesverwaltung überhaupt nicht konsolidiert. Auch wird es noch Jahre dauern, bis die IT-Konsolidierung abgeschlossen ist. Daher müssen Bundesbehörden weiterhin ihre verbleibende dezentrale IT nach den Vorgaben des IT-Grundschutzes absichern. Hierfür muss das BMI standardisierte Konzepte, Technik und Prozesse bereitstellen.

Die Ressorts sind zwar selbst für ihr Personal verantwortlich. Dem BMI war aber der IT-Personalmangel in der Bundesverwaltung schon lange bekannt. Es hätte daher als federführendes Ressort sicherstellen müssen, dass sich der IT-Rat mit dem dringenden ressortübergreifenden Problem befasst und Entscheidungen trifft.

Es ist angesichts der verschärften Bedrohungslage besorgniserregend, dass Bundesbehörden Sicherheitsmängel seit Jahren nicht behoben haben. Informationssicherheit ist eine Kernaufgabe des Bundes. Dafür benötigt er ausreichend Fachkräfte. Das BMI muss für alle Bundesbehörden nutzbare „schlüsselfertige“ Lösungen entwickeln und diese in einer Bundesbehörde erproben. Das geplante Kompetenzzentrum sollte so bewährte Lösungen bei anderen Bundesbehörden zum Einsatz bringen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
(BKM)

(Einzelplan 04)

26 Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen bislang gescheitert: Hohe Kosten und seit fast drei Jahrzehnten kein Fortschritt

(Kapitel 0453)

Zusammenfassung

In 28 Jahren rekonstruierte das Stasi-Unterlagen-Archiv (Archiv) lediglich 3,2 % der zerrissenen Schriftstücke. Ein 17 Mio. Euro teurer Versuch, die Unterlagen digital zusammenzusetzen, scheiterte.

Das Archiv bewahrt Millionen zerrissener Schriftstücke auf, die die Stasi noch vor der Wiedervereinigung beseitigen wollte. Die Schriftstücke füllen 16 000 Säcke. Sie sollen wieder zusammengesetzt werden, um den Betroffenen die über sie gesammelten Daten zugänglich zu machen. Im Geschäftsbereich der BKM waren dafür zunächst der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) und später das Bundesarchiv verantwortlich. Ab dem Jahr 1995 begannen Mitarbeitende des BStU, die Schriftstücke per Hand zu rekonstruieren. Auf diese Weise setzten sie bislang Unterlagen aus etwa 500 Säcken zusammen (3,1 % des Gesamtbestands). Im Jahr 2007 beauftragte der BStU ein Forschungsinstitut, um die Rekonstruktion der Unterlagen mithilfe eines IT-Verfahrens zu beschleunigen. Das auf zwei Jahre angelegte Pilotprojekt sollte nachweisen, ob der Gesamtbestand innerhalb von fünf Jahren zu wirtschaftlich vertretbaren Kosten virtuell rekonstruierbar sei. Im Laufe des Projekts zeigte sich, dass die Scanner-Technik noch zu unausgereift war. Trotzdem verlängerte der BStU das Projekt. Im Herbst 2013 gab das Forschungsinstitut bekannt, dass es die Unterlagen nicht in der vorgegebenen Zeit rekonstruieren könne. Die Projektausgaben betrugen seit dem Jahr 2007 insgesamt rund 17 Mio. Euro. Das Forschungsinstitut konnte in dieser Zeit lediglich 23 Säcke rekonstruieren (0,1 % des Gesamtbestands). Es scannte seit Anfang 2014 keine Unterlagen mehr ein. Seitdem verhandeln der BStU und das Forschungsinstitut ergebnislos über eine Neuausrichtung des Projekts.

Das Ziel des Projekts nachzuweisen, wie die zerrissenen Stasi-Unterlagen innerhalb von fünf Jahren virtuell rekonstruiert werden können, ist klar gescheitert. Die für das Archiv

verantwortliche BKM kennt und begleitet den mangelnden Fortschritt seit fast einem Jahrzehnt und blieb trotz Hinweisen des Bundesrechnungshofes untätig. Der Bundesrechnungshof fordert von der BKM, die Rekonstruktion zerrissener Unterlagen umgehend neu auszurichten.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Im Herbst 1989 begann die Stasi damit, in großem Umfang Unterlagen zu vernichten. Sie lagerte das von Hand zerrissene Material in etwa 16 000 Säcken.

Nach der Wiedervereinigung war zunächst der BStU dafür zuständig, die Stasi-Unterlagen zu erschließen, zu sichern und zu rekonstruieren. Der BStU gehörte zum Geschäftsbereich der BKM. Die Mitarbeitenden des BStU begannen ab 1995, die zerrissenen Unterlagen manuell zu rekonstruieren. Bei diesem Verfahren setzten sie die „Schnipsel“ händisch zusammen, vergleichbar mit einem Puzzle. Abhängig von der Größe der Säcke ließen sich aus einem Sack durchschnittlich 3 000 bis 3 500 Blätter rekonstruieren. Manuell stellte der BStU bislang etwa 1,67 Millionen Blätter aus etwa 500 Säcken wieder her (3,1 % des Gesamtbestands).

Im Jahr 2003 beauftragte der BStU eine Machbarkeitsstudie mit dem Ziel, die zerrissenen Unterlagen zu digitalisieren und mithilfe einer „Puzzle-Software“ zusammenzusetzen. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass eine virtuelle Rekonstruktion der Unterlagen in fünf Jahren möglich sei. Im Jahr 2007 beauftragte der BStU ein Forschungsinstitut, um in einem Pilotprojekt beispielhaft 400 Säcke zerrissener Unterlagen IT-gestützt (virtuell) zu rekonstruieren. Im Bundeshaushalt waren dafür Haushaltsmittel von 6 Mio. Euro vorgesehen. Das Forschungsinstitut sollte nachweisen, ob eine virtuelle Rekonstruktion des Gesamtbestands in einem Zeitraum von fünf Jahren technisch durchführbar und wirtschaftlich vertretbar sei. Der BStU und das Forschungsinstitut vereinbarten einen Zeitplan, der ein Projektende im Jahr 2009 vorsah. Im Laufe des Projekts zeigte sich, dass die zur Verfügung stehende Scanner-Technik die speziellen Anforderungen an die Bildqualität und die zu verarbeitenden Mengen nicht erfüllen konnte. Im Jahr 2010 verlängerte der BStU das Projekt deshalb bis Ende 2012. Auch diesen Zeitplan hielt das Forschungsinstitut nicht ein. Im Herbst 2013 informierte das Forschungsinstitut den BStU darüber, dass es den vereinbarten Inhalt von 400 Säcken nicht in der vorgegebenen Zeit rekonstruieren könne. Das Forschungsinstitut setzte seit Projektbeginn im Jahr 2007 lediglich Dokumente aus 23 Säcken zusammen (0,1 % des Gesamtbestands). Seit 2014 scannte es keine Unterlagen mehr ein. Seither verhandeln die Beteiligten ergebnislos über eine Neuausrichtung des Projekts.

Die Ausgaben für die virtuelle Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen betrugen seit 2007 etwa 17 Mio. Euro.

Der Deutsche Bundestag beschloss im Jahr 2016, den BStU in das Bundesarchiv einzugliedern. Das Bundesarchiv gehört wie der BStU zum Geschäftsbereich der BKM. Die gesetzlichen Grundlagen zur Eingliederung traten im Juni 2021 in Kraft. Anders als zuvor ist die Rekonstruktion von zerrissenen Unterlagen der Stasi seit diesem Zeitpunkt eine ausdrückliche gesetzliche Aufgabe des Bundesarchivs.

Der Bundesrechnungshof begleitet die virtuelle Rekonstruktion der Stasi-Unterlagen seit deren Beginn im Jahr 2007. Im Jahr 2015 forderte er, das Projekt neu zu konzipieren. Bei einer erneuten Prüfung im Jahr 2017 stellte der Bundesrechnungshof ein unverändertes Bild fest. Zuletzt forderte er die BKM im Jahr 2021 auf, das Pilotprojekt neu auszurichten.

Die BKM legte im Jahr 2021 dar, sie prüfe und bewerte die Möglichkeiten einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut. Dieses sei aufgrund der langjährigen Arbeit an dem Projekt in besonderer Weise mit den spezifischen Anforderungen des Vorhabens vertraut. Das Bundesarchiv werde in einem Interessenbekundungsverfahren klären, inwieweit alternative Anbieter die Aufgabe technisch realisieren könnten. Im Oktober 2022 hat die BKM im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auf Nachfrage geäußert, sie wolle das Projekt wieder aufgreifen.

26.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht das Projekt zur virtuellen Rekonstruktion zerrissener Unterlagen als vollständig gescheitert an. 28 Jahre nach Beginn der Rekonstruktion sind nur 3,2 % des Bestandes wieder zusammengesetzt. Selbst die zeitintensive, manuelle Rekonstruktion zeigte größere Erfolge als das IT-gestützte Verfahren. Der lange Projektzeitraum und die nicht erreichten Ziele belegen, dass das Forschungsinstitut offensichtlich nicht in der Lage ist, die Unterlagen zu rekonstruieren. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die BKM und das Bundesarchiv an der Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut weiter festhalten wollen.

Dem gesetzlichen Auftrag wird diese Vorgehensweise nicht gerecht. Bei diesem Arbeitstempo wären die Unterlagen erst in rund 847 Jahren wiederhergestellt. Die verantwortliche BKM nimmt dadurch in Kauf, dass sich Betroffene keinen Zugang zu den über sie gesammelten Daten verschaffen können. Zudem verfehlt das Bundesarchiv damit die Aufgabe, generell die Stasi-Tätigkeit aufzuarbeiten.

Die virtuelle Rekonstruktion der Unterlagen schreitet seit fast einem Jahrzehnt nicht voran. Die BKM blieb dennoch nahezu untätig, anstatt die Ursachen dafür aufzuklären und schnellstmöglich zu evaluieren, weshalb das Projekt seine Ziele verfehlt und erhebliche Ausgaben verursachte.

Die BKM sollte die Rekonstruktion zerrissener Unterlagen neu ausrichten und den Haushaltsausschuss über ihr Ergebnis informieren. Dazu sollte sie den zu verfolgenden technischen Ansatz, dessen voraussichtliche jährliche Leistungsfähigkeit, das zeitliche Ziel sowie die zu erwartenden Kosten umfassend darstellen. Nach dieser Neuausrichtung erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesarchiv seinen gesetzlichen Auftrag künftig erfüllt.

26.3 Stellungnahme

Die BKM sieht das Projekt der virtuellen Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen nicht als gescheitert an. Das Pilotprojekt sei lediglich zu einem negativen Ergebnis gekommen. Das Forschungsinstitut habe die beispielhafte Rekonstruktion von 400 Säcken mit zerrissenen Unterlagen nicht realisieren können. Dieses Risiko sei einem Forschungsauftrag immanent. Der BStU habe am Forschungsinstitut als Vertragspartner festgehalten, da er davon ausging, dass kein anderes Verfahren existiere, das den Gesamtbestand der Unterlagen rekonstruieren könne. Er habe auch ein Interesse daran gehabt, für die bereits investierten Haushaltsmittel eine für sich nutzbare Gegenleistung zu erhalten. Der BStU habe seit 2017 versucht, einen neuen Vertrag mit dem Forschungsinstitut abzuschließen, damit das Forschungsinstitut die Scan-Technik anpasst und die Puzzle-Software verbessert. Auf die Vorschläge des BStU bzw. des Bundesarchivs sei das Forschungsinstitut jedoch nicht eingegangen.

Die Wertung, das Bundesarchiv werde seinem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht, hat die BKM zurückgewiesen. Der bis zum Jahr 2021 zuständige BStU habe sein Amt unabhängig ausgeübt. Die BKM habe sich daher bis zur Eingliederung des BStU in das Bundesarchiv im Jahr 2021 auf die Begleitung der virtuellen Rekonstruktion beschränkt. Das erst seit dem Jahr 2021 für die Stasi-Unterlagen zuständige Bundesarchiv habe versucht, eine einvernehmliche Lösung mit dem Forschungsinstitut zu finden, im Ergebnis aber festgestellt, dass das Projekt so nicht durchführbar sei. Es strebe keine weitere Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut mehr an und werde den Vertrag kündigen. Danach werde das Bundesarchiv die Anforderungen an die virtuelle Rekonstruktion zerrissener Stasi-Unterlagen prüfen. Dies sei Grundlage für eine Markterkundung und die Suche nach alternativen Anbietern, die das Projekt technisch realisieren könnten. Das Bundesarchiv habe auch schon das Historische Archiv der Stadt Köln besichtigt, das ein System zur Rekonstruktion von Unterlagen einsetzt.

Die BKM werde den Deutschen Bundestag im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens informieren.

26.4 Abschließende Würdigung

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der virtuellen Rekonstruktion von 0,1 % des Gesamtbestands eine Projektlaufzeit von 16 Jahren und Ausgaben in Höhe von 17 Mio. Euro gegenübersteht. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das Projekt damit klar gescheitert. Die BKM kann sich nicht darauf zurückziehen, das Forschungsinstitut habe sich einer einvernehmlichen Lösung verweigert. Spätestens nach dessen Mitteilung im Jahr 2013, die vereinbarte Menge von 400 Säcken nicht in der vorgegebenen Zeit rekonstruieren zu können, hätten der damals zuständige BStU und die BKM das Projekt evaluieren und ggf. beenden müssen. Die reine Annahme, es gäbe kein alternatives Verfahren, rechtfertigt nicht, weitere 10 Jahre an der Vertragsbeziehung festzuhalten, ohne Alternativen zu prüfen. Auch der Hinweis der BKM, sie habe sich auf eine Begleitung des Projekts beschränkt, dokumentiert lediglich, dass die BKM den jahrelangen Stillstand in ihrem Geschäftsbereich geduldet hat. Obwohl der fehlende Fortschritt offenkundig war, ließ die BKM zu, dass das Bundesarchiv an

einer einvernehmlichen Lösung mit dem Forschungsinstitut festhielt und das Projekt nicht neu ausrichtete. Das Bundesarchiv hätte jedoch bereits seit dem Jahr 2021 die technischen Defizite evaluieren und eine Markterkundung beginnen müssen. Die bloße Besichtigung einer Einrichtung mit einem vergleichbaren Rekonstruktionssystem reicht hingegen nicht aus. So stellt die BKM nicht sicher, dass das Bundesarchiv seinen gesetzlichen Auftrag in einem vertretbaren Zeitraum erfüllt.

Der Bundesrechnungshof bewertet es zwar positiv, dass die BKM und das Bundesarchiv die Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut beenden wollen. Er nimmt die wiederholt zugesagte Suche nach alternativen Anbietern zur Kenntnis. Diese Zusage hatte die BKM jedoch schon im Jahr 2021 geäußert. Hinter dem gesetzlichen Auftrag steht die Vorstellung, dass die Auskunftsberechtigten die Unterlagen noch zu Lebzeiten einsehen können. Dazu muss die BKM jetzt sicherstellen, dass das Bundesarchiv seinen gesetzlichen Auftrag erfüllt und die Rekonstruktion schnellstmöglich abschließt.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem nicht für ausreichend, das Parlament ausschließlich im Haushaltsaufstellungsverfahren über den weiteren Fortgang des Projekts zu unterrichten. Vor dem Hintergrund des ausdrücklichen Willens des Gesetzgebers, die zerrissenen Stasi-Unterlagen zu rekonstruieren, sollte die BKM das Parlament auch über die Neuausrichtung informieren.

27 Digitalfunk für Sicherheitsaufgaben seit zehn Jahren ohne zentrales Anforderungsmanagement

Zusammenfassung

Der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) ist es seit zehn Jahren nicht gelungen, ein zentrales Anforderungsmanagement (AFM) für den Digitalfunk aufzubauen. Nun fehlt ihr ein wesentlicher Baustein, um den Digitalfunk wirtschaftlich zu einem modernen Breitbandnetz weiterzuentwickeln.

Die Einsatzkräfte der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben haben den Bedarf, neben der reinen Sprachkommunikation auch Daten zu übertragen, z. B. um Lagebilder zu übermitteln oder Messenger zu nutzen. Bund und Länder beabsichtigen deshalb in den kommenden Jahren, mehrere Milliarden Euro in ein neues Breitbandnetz zu investieren.

Die BDBOS hat u. a. die gesetzliche Aufgabe, das Netz für den behördlichen Digitalfunk zu betreiben, funktionstüchtig zu halten und weiterzuentwickeln. Der Verwaltungsrat der BDBOS forderte bereits im Jahr 2012 ein zentrales AFM für den Digitalfunk. Im Jahr 2014 empfahl auch der Bundesrechnungshof, zügig ein zentrales IT-gestütztes AFM aufzubauen. Trotz Zusage der BDBOS stellte er im Jahr 2022 fest, dass immer noch kein zentrales AFM etabliert war.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die BDBOS weiterhin Anforderungen an den Digitalfunk unterschiedlich und dezentral dokumentiert, bearbeitet und kein zentrales IT-gestütztes AFM einsetzen wird. Dies kann zu Fehlentwicklungen und erheblichen Fehlinvestitionen führen. Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin ein zentrales IT-gestütztes AFM für sämtliche Anforderungen an den Digitalfunk.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Die BDBOS ist gesetzlich verpflichtet den Digitalfunk aufzubauen, zu betreiben, weiterzuentwickeln und die Funktionalität des weltweit größten behördlichen Digitalfunknetzes sicherzustellen. Sie gehört zum Geschäftsbereich des BMI.

Anforderungen an den Digitalfunk

Die Einsatzkräfte der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sind auf verlässliche, ihren Anforderungen entsprechende Kommunikationsinfrastrukturen angewiesen. Deren Bedeutung nimmt durch Terrorismus, Extremismus, Kriege und Naturkatastrophen immer weiter zu. Die BDBOS betreibt für die Sprachkommunikation der Einsatzkräfte ein weitgehend flächendeckendes Digitalfunknetz. Bund und Länder planen, das bestehende Digitalfunknetz durch ein Breitbandnetz abzulösen. Mit einem Breitbandnetz sollen die Einsatzkräfte neben Sprache auch Daten übertragen können, u. a. zur Einsatzführung, Übertragung von Lagebildern, Tatortdokumentation oder für den Einsatz von Messengern. In den kommenden Jahren wollen Bund und Länder mehrere Milliarden Euro in ein neues Breitbandnetz investieren.

Die Verträge zum Aufbau und Betrieb des Digitalfunknetzes enthalten tausende Leistungsmerkmale, die sich aus den Anforderungen an den Digitalfunk ergeben. Laufend kommen neue Anforderungen hinzu oder bestehende verändern sich. Die BDBOS muss zentrale Anteile des Digitalfunknetzes modernisieren (Netzmodernisierung) und an aktuelle technische Entwicklungen anpassen. Im neu aufzubauenden Breitbandnetz sind viele neue technische und taktische Anforderungen zu berücksichtigen. Wird eine Anforderung nicht erfüllt, kann dies die Leistungsfähigkeit des Digitalfunknetzes und des künftigen Breitbandnetzes beeinträchtigen.

Aufbau eines zentralen Anforderungsmanagements für den Digitalfunk

Ein zentrales AFM wird dort eingesetzt, wo Systeme effizient und fehlerarm entwickelt werden sollen. Aufgabe eines AFM ist es u. a.,

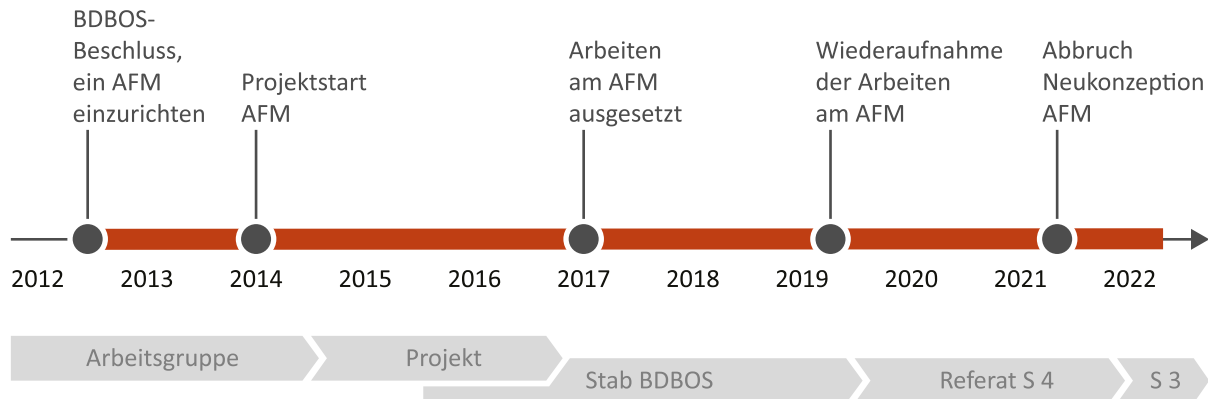
- alle Anforderungen systematisch zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten,
- Abhängigkeiten und Zielkonflikte zwischen Anforderungen zu erkennen und
- zu überwachen, ob und wie Anforderungen umgesetzt werden.

Mit Beschluss des Verwaltungsrates begann die BDBOS im Jahr 2012, ein zentrales AFM für den Digitalfunk aufzubauen. Dazu ließ sie ein Grobkonzept erstellen und startete im Jahr 2014 das Projekt „Einrichtung Anforderungsmanagement“ (Projekt). Sie beendete das Projekt im Juni 2016 ohne ein zentrales AFM zu etablieren. Diese Aufgabe sollte nun eine Stabsstelle der BDBOS übernehmen. Im Januar 2017 unterbrach die BDBOS auch diese Arbeiten und setzte das zuständige Personal für andere Aufgaben ein. Im Mai 2019 nahm die BDBOS die Arbeiten wieder auf und begann, vorhandene Konzepte für das zentrale AFM an ihre aktuelle Organisationsstruktur anzupassen. Nach fast zwei Jahren beendete sie diese Arbeiten erneut, ohne die Konzepte für das zentrale AFM aktualisiert zu haben. Ziel war nun, bis Ende des Jahres 2022 die Leistungsmerkmale zur Netzmodernisierung in eine Software für das zentrale AFM aufzunehmen.

Abbildung 27.1

Seit 10 Jahren kein zentrales Anforderungsmanagement

Obwohl der Verwaltungsrat BDBOS schon im Jahr 2012 den Startschuss für ein zentrales AFM gab, ist es bis heute – über 10 Jahre später – noch nicht umgesetzt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Unterlagen der BDBOS.

Der Bundesrechnungshof forderte im Jahr 2014 ein zentrales IT-gestütztes AFM für den Digitalfunk. Die BDBOS wollte der Empfehlung umgehend nachkommen. Im Jahr 2022 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die BDBOS ihre Zusage nicht eingehalten und kein zentrales AFM etabliert hatte. Selbst an einem verbindlichen Zeitplan fehlte es. Die Fachbereiche der BDBOS erfassten und bearbeiteten die Anforderungen an den Digitalfunk unterschiedlich und dezentral. Sie nutzten eigens dafür beschaffte Software sowie Programme zur Textverarbeitung oder Tabellenkalkulation.

27.2 Würdigung

Die BDBOS hat versäumt, den Aufbau eines zentralen AFM mit Nachdruck voranzutreiben und einen verbindlichen Zeitplan aufzustellen. Die Konzepte für das zentrale AFM sind veraltet. Die BDBOS hat Personal in das AFM eingearbeitet, dann jedoch das Projekt mehrfach unterbrochen und sachkundiges Personal anderweitig eingesetzt. Dies hat zur Folge, dass auch zehn Jahre nach dem Start des Projektes nicht absehbar ist, wann die BDBOS ein IT-gestütztes zentrales AFM für den Digitalfunk etabliert.

Die BDBOS kann weder für die anstehende Netzmodernisierung noch für den geplanten Aufbau des Breitbandnetzes auf ein funktionierendes, IT-gestütztes, zentrales AFM zurückgreifen. Es besteht die Gefahr, dass die BDBOS u. a.

- Anforderungen nicht oder unzureichend dokumentiert,
- Anforderungen falsch priorisiert oder nicht erfüllt,
- Anforderungen mehrfach generiert und bearbeitet,
- Anforderungen umsetzt, deren Nutzen überholt ist,

- Abhängigkeiten zwischen Anforderungen nicht oder zu spät erkannt und daraus operative Probleme entstehen und
- damit Aufwand erzeugt, der vermeidbar ist und zusätzliche Ausgaben verursacht.

Unzureichend dokumentierte Abhängigkeiten zwischen Anforderungen könnten den Betrieb des Digitalfunknetzes beeinträchtigen. Um das bestehende Digitalfunknetz durch ein Breitbandnetz ablösen zu können, muss die BDBOS Anforderungen an das heutige Digitalfunknetz auf das künftige Breitbandnetz übertragen. Ein zentrales AFM ist zwingend erforderlich, damit die BDBOS die begonnene Modernisierung des Digitalfunknetzes und den Aufbau eines Breitbandnetzes wirtschaftlich umsetzen kann.

27.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, dass es sich als ungeeignet erwiesen hätte, tausende, teils kleinteilige Leistungsmerkmale aus den Verträgen zum Aufbau und Betrieb des Digitalfunknetzes in einem AFM abzubilden. Die BDBOS werde daher die Leistungsmerkmale weiterer Großverträge über das Vertragsmanagement dokumentieren.

Die BDBOS werde, ein AFM in der „üblichen Form“ einsetzen und darin „klassische Anforderungen“, insbesondere Kundenanforderungen jederzeit konsistent dokumentieren und bearbeiten.

Die BDBOS habe ihre internen Prozesse nach bewährten Standards organisiert und als zentrale Anlaufstelle ein „Kundenmanagement“ eingerichtet. Dieses nehme alle Anforderungen an den Digitalfunk entgegen und führe sie anschließend den notwendigen Prozessen zu.

27.4 Abschließende Würdigung

Die BDBOS muss sicherstellen, dass sie alle Anforderungen an den Digitalfunk in einem zentralen AFM erfasst. Ob sie versucht, Leistungsmerkmale im Vertragsmanagement zu dokumentieren, ist unerheblich. Unerlässlich ist hingegen, dass die BDBOS auch die Anforderungen zu den bereits existierenden Verträgen in das AFM aufnimmt. Die im Vertragsmanagement dokumentierten Leistungsmerkmale muss sie mit den zugrunde liegenden Anforderungen im zentralen IT-gestützten AFM eindeutig verknüpfen.

Die vom BMI genannte zentrale Anlaufstelle „Kundenmanagement“ hatte die BDBOS bereits mit ihrer Neuorganisation im Jahr 2018 eingerichtet. Die Aufgaben eines zentralen AFM hat diese Anlaufstelle jedoch nicht vollumfänglich wahrgenommen. Anforderungen bearbeiteten die Fachbereiche der BDBOS weiterhin in unterschiedlichen teils dezentralen Systemen.

Zu einem IT-gestützten, zentralen AFM hat das BMI keine Stellung bezogen. Es benennt weder verbindliche Meilensteine noch die hierzu in der BDBOS benötigten Ressourcen. Wie die

BDBOS mit einem AFM in der „üblichen Form“ „klassische Anforderungen“ erfassen will, führt das BMI in seiner Stellungnahme nicht näher aus.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Die BDBOS benötigt für die anstehende Modernisierung des Digitalfunknetzes und das künftige Breitbandnetz ein zentrales, IT-gestütztes AFM.

28 Leistungen für Unterkunft und Heizung: BMAS darf nicht hinnehmen, dass Länder und Kommunen Bundesmittel falsch abrechnen

(Kapitel 1101 Titel 632 11)

Zusammenfassung

Das BMAS nimmt zulasten des Bundes fehlerhafte Abrechnungen bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung weitgehend tatenlos in Kauf.

Der Bund beteiligt sich an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung (KdU-Leistungen) nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Kommunen melden ihre Ausgaben dafür an die Länder. Diese rechnen die Bundesbeteiligung mit dem BMAS ab. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt Abrechnungsfehler fest. Prüfungen bei 32 von insgesamt 405 Kommunen verhinderten einen finanziellen Nachteil für den Bund von 9,8 Mio. Euro. Weitere Abrechnungsfehler zulasten des Bundes ließen sich jedoch nicht mehr korrigieren, weil die Rückerstattungsansprüche des Bundes bereits verjährt waren. Bei den nicht geprüften Kommunen ist mit vergleichbaren systematischen Fehlern zu rechnen.

Dennoch sieht das BMAS davon ab, eine rechtmäßige Abrechnung sicherzustellen. Es hält ausschließlich die Länder dafür verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, seine Verantwortung für den Einsatz seiner Mittel künftig aktiv wahrzunehmen. Es ist seine Aufgabe, eine rechtmäßige Abrechnung sicherzustellen.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Bund trägt jährlich KdU-Leistungen von 10 Mrd. Euro

Die Kommunen übernehmen nach dem SGB II für Arbeitsuchende in der Grundsicherung KdU-Leistungen. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an diesen Ausgaben.

Zunächst zahlen die Jobcenter die KdU-Leistungen im Auftrag der Kommunen aus. Die Kommunen melden ihre Ausgaben den Ländern. Die Länder rechnen wiederum den Bundesanteil mit dem BMAS ab.

Für diesen Zweck überträgt das BMAS die Bewirtschaftung seiner Haushaltsmittel an die Länder. Grundsätzlich einmal im Monat weisen die Länder dem BMAS die Ausgaben nach und buchen den Bundesanteil aus dem Finanzsystem des Bundes ab. Im Jahr 2022 übernahm der Bund auf diese Weise Ausgaben von rund 10 Mrd. Euro. Das waren 68,5 % der KdU-Leistungen.

Abrechnungsfehler gehen oft zulasten des Bundes

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2019 und 2021 die anteilige Übernahme der KdU-Leistungen durch den Bund. Die Prüfung erstreckte sich auf 8 von 405 Kommunen in 7 Ländern. In allen in die Prüfung einbezogenen Ländern stellte er Abrechnungsfehler fest.

Die Länder korrigierten die fehlerhaften Abrechnungen. Teilweise waren Rückerstattungsansprüche jedoch bereits verjährt.

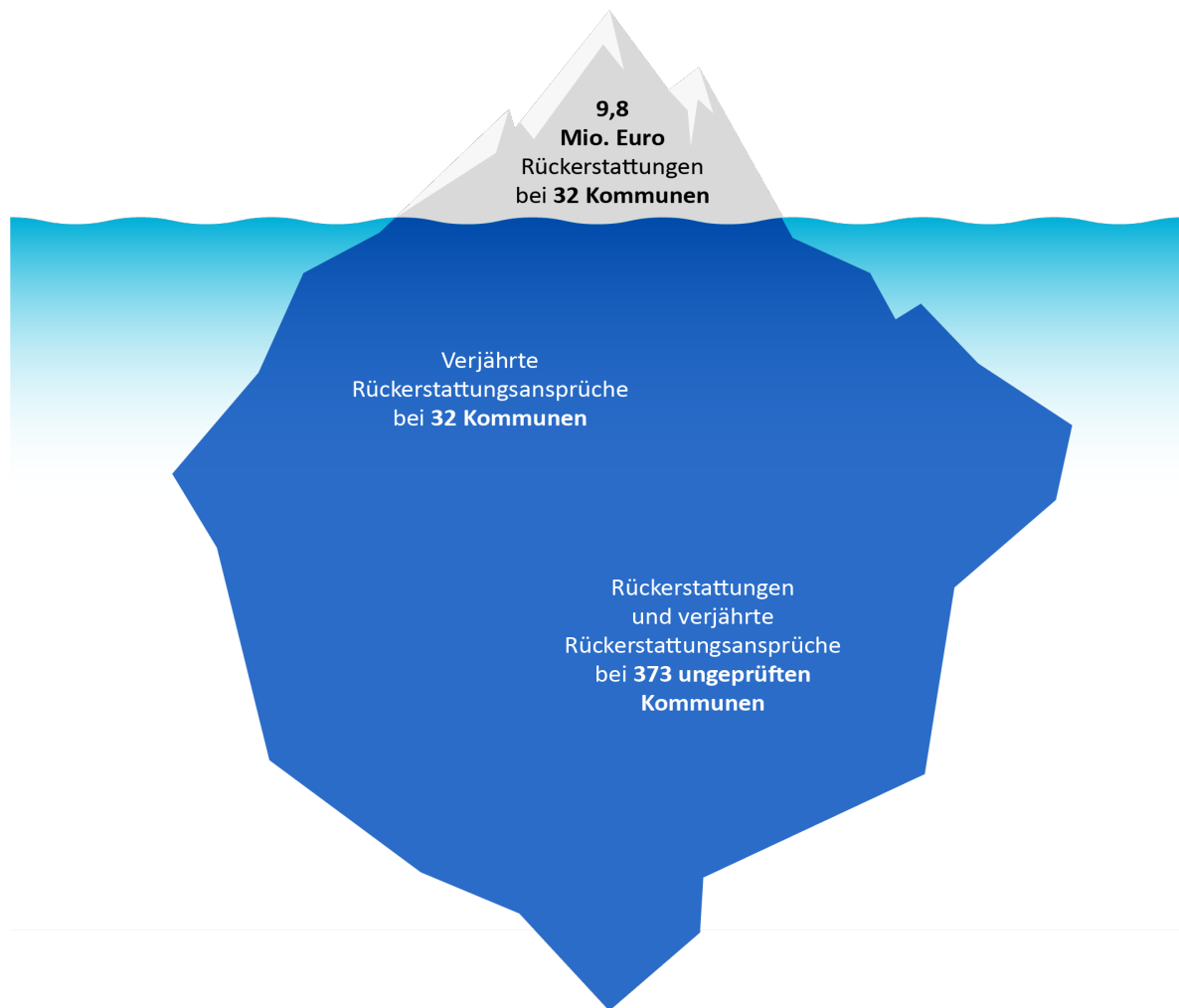
Ein Land ließ die Abrechnungen aller seiner Kommunen vollständig prüfen. Im Ergebnis hatten ein Drittel der Kommunen fehlerhaft abgerechnet.

Insgesamt prüften der Bundesrechnungshof sowie das Land 32 Kommunen. Sie stellten teilweise systematische Fehler bei der Ermittlung der Rückerstattungsansprüche fest. Die Fehler gingen mit 9,8 Mio. Euro zulasten des Bundes. Die Rückerstattungsansprüche lägen weitaus höher, wenn nicht vielfach bereits Verjährung eingetreten wäre.

Abbildung 28.1

Fehler und finanzielle Folgen nur „Spitze des Eisbergs“

Die Länder haben die festgestellten Abrechnungsfehler korrigiert, soweit die Rückerstattungsansprüche nicht bereits verjährt waren. Offen bleibt, wie sich eventuell nicht erkannte Fehler bei den ungeprüften Kommunen finanziell auswirken.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Feststellungen des Bundesrechnungshofes und Meldungen der Länder und der Kommunen.

Unsicherheiten im Abrechnungsverfahren als Fehlerquelle

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2019 fest, dass die Länder und Kommunen die KdU-Leistungen häufig zu ihren Gunsten falsch abrechneten. So rechneten sie KdU-Leistungen ab, die nicht abrechnungsfähig waren. Teilweise verzichteten sie aber auch auf eine mögliche Abrechnung. Sowohl die Länder als auch die Kommunen wussten nicht sicher, an welchen KdU-Leistungen sich der Bund im Einzelnen beteiligt.

Im Jahr 2021 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Unsicherheit trotz seiner damaligen Hinweise an das BMAS fortbestand. Entsprechend rechneten die Länder und Kommunen weiterhin fehlerhaft ab.

Systematische Fehler und fehlende Korrekturbereitschaft

Der Bund beteiligt sich nur an den KdU-Leistungen der Kommunen, soweit sie tatsächlich angefallen sind. Einnahmen, wie z. B. Rückzahlungen von Leistungsberechtigten, mindern daher den Erstattungsanspruch der Kommunen (Nettoausgaben). In beiden Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass mehrere Kommunen diese Minderung nicht berücksichtigten. In der Folge rechneten die geprüften Länder überhöhte KdU-Leistungen ab.

Der Beteiligungssatz des Bundes ändert sich jedes Jahr. Entsprechend müssen die Länder und Kommunen zum Jahresende abgrenzen, für welches Jahr sie KdU-Leistungen abrechnen. Einige Kommunen und Länder ordneten die KdU-Leistungen zum Teil nicht dem richtigen Haushaltsjahr zu. Folglich rechneten sie mit dem falschen Beteiligungssatz ab. Zum Beispiel zog ein Land fehlerhaft die höhere Bundesbeteiligungsquote des nächsten Jahres heran. Wegen des angeblich hohen Verwaltungsaufwandes lehnte es ab, diesen Fehler zu berichtigen. Es erklärte, es wolle auch künftig die KdU-Leistungen am Jahresende nicht abgrenzen.

BMAS nimmt Abrechnungsfehler weitgehend tatenlos hin

Nach einer Sonderregelung im Grundgesetz führen die Länder die Aufgaben bei KdU-Leistungen als eigene Angelegenheit aus. Sie haben nach dem SGB II zu gewährleisten, dass die Ausgaben der kommunalen Träger für KdU-Leistungen begründet und belegt sind.

Das BMAS ist für die Bewirtschaftung des Titels „Beteiligung des Bundes an den KdU-Leistungen“ verantwortlich. Es muss darüber wachen, dass die Ausgaben nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes prüfte das BMAS lediglich, ob die Länder die Mittel in der gemeldeten Höhe abbuchen. Es ging den Ursachen von Korrekturen durch die Länder aufgrund vorangegangener Abrechnungsfehler nicht nach. Mitte 2018 analysierte das BMAS einmalig statistische Daten zu den KdU-Leistungen. Dabei stellte es für einige Kommunen teilweise hohe Abweichungen fest. Eine Kommune erstattete daraufhin 8,1 Mio. Euro zu Unrecht erhaltene Zahlungen an den Bund zurück.

Nach der ersten Prüfung im Jahr 2019 empfahl der Bundesrechnungshof dem BMAS, künftig die Meldungen der Länder zu plausibilisieren. Ebenso sollte es korrigierten Meldungen nachgehen. Das BMAS folgte dieser Empfehlung nicht. Es erklärte, die Länder seien für die Richtigkeit der von ihnen übermittelten Angaben abschließend verantwortlich. Diese Auffassung vertritt es auch weiterhin.

Die Nachfragen zweier Länder zu der Abrechnungsfähigkeit der KdU-Leistungen nahm das BMAS nicht zum Anlass, diese und alle anderen Länder zu informieren. Auch deshalb empfahl der Bundesrechnungshof, den Ländern eine Übersicht über die einzelnen abrechnungsfähigen Leistungen an die Hand zu geben. Diese Empfehlung setzte das BMAS erst im Jahr 2022 nach der zweiten Prüfung um.

Die systematischen Fehlerursachen griff das BMAS insoweit auf, als es seine jährlichen Schreiben zu den Beteiligungsquoten in den Jahren 2019 und 2020 ergänzte. Es wies die Länder darauf hin, nur Nettoausgaben zu melden und zum Jahresende die Ausgaben abzugrenzen. Das BMAS erwartete zu beiden Schreiben keine Rückmeldung von den Ländern. Die Hinweise verband es auch nicht mit Prüfbitten zu den bisherigen Abrechnungen. Es nahm das Vorgehen des einen Landes hin, wegen des damit behaupteten Verwaltungsaufwandes die Ausgaben nicht dem richtigen Haushaltsjahr zuzuordnen. Es räumte ein, diesen Verwaltungsaufwand nicht einschätzen zu können.

28.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat es als nicht hinnehmbar bezeichnet, dass das BMAS die Verantwortung für eine sachgerechte Erstattung der KdU-Leistungen von sich weist. Es ist Aufgabe des BMAS, die rechtmäßige Bewirtschaftung des Titels sicherzustellen. Dafür muss es alle Möglichkeiten seiner Rechtsaufsicht nutzen, um Abrechnungsfehler zu reduzieren und rechtswidrige finanzielle Mehrbelastungen vom Bund abzuwenden.

Der Bundesrechnungshof sieht hierzu den Dialog mit den Ländern als einen erfolgversprechenden Weg an. In den Prüfungen haben sich die Länder vielfach interessiert gezeigt, das Abrechnungsverfahren zu verbessern. Hinweise und Empfehlungen haben sie zeitnah umsetzen wollen.

Künftig muss das BMAS die Ursachen für die Korrekturmeldungen näher untersuchen. Es sollte Datenanalysen einsetzen, um Auffälligkeiten in den Abrechnungen zu erkennen. Darüber hinaus muss es sicherstellen, dass die Länder die KdU-Leistungen am Jahresende dem richtigen Haushaltsjahr zuordnen.

28.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erklärt, dass es die Länder anlässlich seines jährlichen Schreibens zu den Beteiligungsquoten für das Jahr 2022 erneut und umfassend informiert habe. Das Schreiben enthalte neben den jährlich wiederkehrenden Informationen auch Hinweise zu den vom Bundesrechnungshof identifizierten Fehlerbereichen. Ausdrücklich habe es die Länder darauf hingewiesen, dass ausschließlich die saldierten Nettoausgaben zu melden seien. Weiterhin habe das BMAS die Abgrenzung nach Haushaltsjahren nochmals klarstellend aufgegriffen. Es habe die Länder explizit gebeten, verstärkt auf die jahresscharfe Abgrenzung durch die Kommunen zu achten und hinzuwirken. Aufgrund der festgestellten

Zuordnungsfehler bei nicht abrechnungsfähigen kommunalen Leistungen habe es eine klarstellende Übersicht als Anlage übermittelt.

Das BMAS hat betont, dass es die Kontrollpflichten nach dem SGB II weiterhin bei den Ländern sieht. „Spätestens mit dem letzten Informationsschreiben“ habe es den Ländern alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt, damit diese ihren Pflichten nachkommen können.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof unterstreicht, dass die Finanzierungsverantwortung des Bundes Pflichten nach sich zieht. Dies bedeutet, dass das BMAS eine rechtmäßige Erstattung der Bundesanteile an die Länder sicherzustellen hat.

Mehrfach hat der Bundesrechnungshof auf Probleme durch das Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung des Bundes und der Leistungsverantwortung von Ländern und Kommunen hingewiesen; dies zuletzt im Zusammenhang mit der Erhöhung des Bundesanteils an den KdU-Leistungen. Umso mehr kommt es darauf an, dass der Bund als wesentlicher Finanzierer der Leistungen seine Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten für die Sicherstellung eines rechtmäßigen Einsatzes seiner Mittel nutzt. Im Falle der Abrechnung der KdU-Leistungen zeigt sich, dass das BMAS diese Aufgabe nicht hinreichend wahrnimmt.

Die Leistungsverantwortung der Länder kann das passive Verhalten des BMAS nicht rechtfertigen. Sie ersetzt weder die unmittelbaren haushaltsrechtlichen Verpflichtungen des BMAS noch schränkt es seine Möglichkeiten ein, in Zusammenarbeit mit den Ländern für ein rechtmäßiges Abrechnungsverfahren zu sorgen. In keinem Fall darf es die Verstöße gegen die Abgrenzung der Ausgaben am Jahresende hinnehmen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS daher auf, seine Verantwortung für den Einsatz seiner Mittel künftig aktiv wahrzunehmen. Insbesondere systematische Fehler bei der Abrechnung von Bundesleistungen sollte es gemeinsam mit den Ländern zeitnah abstellen.

29 Schiffshebewerk Niederfinow: Zweifelhafte Einigung mit dem Auftragnehmer zulasten des Bundes

(Kapitel 1203 Titel 780 02)

Zusammenfassung

Entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben schloss das BMDV einen Vergleich zum Bau des Schiffshebewerks Niederfinow.

Baustreitigkeiten zwischen dem BMDV und dem Auftragnehmer prägten den Ersatzbau des Schiffshebewerks Niederfinow. Die Streitigkeiten eskalierten vor der Fertigstellung. Aus Zeitnot und der Befürchtung, eine Bauruine zu schaffen, schloss das BMDV mit dem Auftragnehmer einen Vergleich. Anders als vom Haushaltsrecht gefordert, prüfte es nicht, ob der Vergleich für den Bund zweckmäßig und wirtschaftlich war. Die Vergleichssumme von 107 Mio. Euro hätte das BMDV auf dieser unklaren Grundlage nicht zahlen dürfen.

Das BMDV muss prüfen, wie es Streitigkeiten bei Bauvorhaben künftig unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben lösen kann.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Ersatzbau des Schiffshebewerks Niederfinow

Mithilfe des Schiffshebewerks Niederfinow überwinden Schiffe auf der Havel-Oder-Wasserstraße seit dem Jahr 1934 einen Höhenunterschied von 36 Metern. Das Wasserstraßen-Neubauamt (Neubauamt) vergab im Jahr 2008 den Auftrag für einen Ersatzbau dieses Schiffshebewerks. Das Neubauamt ist der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (Generaldirektion) unterstellt. Das BMDV ist beiden Behörden übergeordnet.

Für den Bau des Schiffshebewerks sah das Neubauamt eine Bauzeit von fünf Jahren vor, die Fertigstellung war für das Jahr 2013 vorgesehen. Die Baukosten plante es mit 208,6 Mio. Euro ein. Tatsächlich wurde das Schiffshebewerk im Oktober 2022 übergeben. Die Baukosten stiegen auf 391,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Sachstand der Baumaßnahmen und die Ausgabensteigerung des Projekts. Dies tat er vor dem Hintergrund eines zwischen dem Bund und dem Auftragnehmer geschlossenen Vergleichs zur endgültigen Fertigstellung des Schiffshebewerks. Er untersuchte, ob der Vergleich rechtmäßig zustande kam sowie zweckmäßig und wirtschaftlich war.

Streitigkeiten in der Bauphase eskalieren

Das Neubauamt und der Auftragnehmer stritten während des gesamten Bauverlaufs darüber, welche Leistungen im Vertrag enthalten seien und für welche eine zusätzliche Vergütung erforderlich werde. Auf ausdrücklichen Wunsch des BMDV war seit Baubeginn eine Rechtsanwaltskanzlei als juristischer Berater des Neubauamtes bei der vertraglichen Abwicklung tätig.

Der Auftragnehmer verlangte eine zusätzliche Vergütung von insgesamt 218 Mio. Euro. Das Neubauamt lehnte das in dieser Höhe ab.

Es kam zu Bauzeitverzögerungen. Kurz vor der Fertigstellung des Schiffshebewerks eskalierten die Streitigkeiten.

Vergleichsverhandlungen auf unklarer Grundlage

Um die Streitigkeiten zu beenden, nahm die Generaldirektion Verhandlungen mit dem Auftragnehmer auf. Im Ergebnis unterstellte die Generaldirektion, dass wesentliche Teile der zusätzlich geforderten Vergütung berechtigt seien. Ohne die strittigen Sachverhalte oder die Rechtslage zu prüfen, schlug sie dem BMDV die Zahlung einer Vergleichssumme von 65 Mio. Euro vor. Der juristische Berater lehnte es ab, diesen Vergleichsentwurf als zweckmäßig und wirtschaftlich einzustufen.

Obwohl die Generaldirektion ausdrücklich darauf hinwies, dass sie keine Prüfung der Rechts- und Sachlage vorgenommen hat, übernahm das BMDV ihren Vorschlag. Es selbst holte diese Prüfungen nicht nach. Auf dieser Grundlage untersuchte es die Wirtschaftlichkeit des Vergleichs. Dabei stellte es auf eine Vergleichssumme von 65 Mio. Euro ab. Tatsächlich einigte sich das BMDV mit dem Auftragnehmer auf die Zahlung von 107 Mio. Euro. Es prüfte nicht, ob der Vergleich zweckmäßig ist.

Das BMDV schloss den Vergleich, weil es eine „jahrzehntelange Bauruine“ befürchtete, sollte der Auftragnehmer die Arbeiten einstellen. Belastbare Nachweise für seine Befürchtungen legte das BMDV dem Bundesrechnungshof nicht vor.

Am 15. März 2022 schloss der Bund einen Vergleich zur endgültigen Fertigstellung des Schiffshebewerks mit einer pauschalierten Endabrechnungssumme von 391,6 Mio. Euro. Darin sind die 107 Mio. Euro enthalten.

29.2 Würdigung

Das BMDV hat einen Vergleich abgeschlossen, ohne die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Es hat nicht geprüft, ob die Voraussetzungen für den Abschluss eines Vergleichs nach § 58 BHO vorlagen, weil es dessen Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht prüfte. Es hat zudem versäumt, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die einzelnen Sachverhalte sowie die zusätzlich geforderte Vergütung zu überprüfen. Nur auf einer so gesicherten Grundlage hätte es über diese verhandeln dürfen. Auch der Vortrag zur „Zeitnot“ und zur Befürchtung einer „Bauruine“ kann diese Herangehensweise nicht rechtfertigen.

Um die Zweckmäßigkeit nachzuweisen, hätte das BMDV darlegen müssen, dass aus dem Vergleich kein negatives Beispiel für andere Bauvorhaben entsteht. Hierzu hat es keine Angaben gemacht. Der Bundesrechnungshof hat die konkrete Gefahr gesehen, dass das BMDV auf diese Weise ein Exempel schafft: Sind die zusätzlichen Forderungen und die damit einhergehende Komplexität hoch genug, lässt sich das BMDV ohne Prüfung auf zusätzlich geforderte Vergütungen ein.

Die Wirtschaftlichkeit des Vergleiches hat das BMDV ebenfalls nicht nachweisen können. Denn es hat darauf verzichtet, den tatsächlichen Umfang berechtigter Forderungen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert zu prüfen, ob es den Vergleich rückabwickeln kann und wie es Streitigkeiten über vertraglich geschuldete Leistungen und Nachtragsforderungen bei Bauvorhaben künftig frühzeitig beilegen kann.

29.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erläutert, der Vergleich sei das Ergebnis intensiver Verhandlungen mit dem Auftragnehmer. Es habe Einzelpositionen entsprechend dem Vertrag aufgeklärt. Das Zustandekommen der Beträge habe es dem Bundesrechnungshof detailliert dargelegt. Das Verhandlungsergebnis sei die vereinbarte Vergleichssumme von 65 Mio. Euro. Daneben habe das BMDV unabhängig von der Vergleichssumme eine pauschale Endabrechnungssumme von 391,6 Mio. Euro vereinbart. Diese Vereinbarung sei für den Bund zweckmäßig und wirtschaftlich gewesen. Unsicherheit für die zukünftigen Haushalte habe es damit ausgeschlossen.

Mit dem Abschluss der Baumaßnahme habe das BMDV sein Ziel erreicht. Wäre der Vergleich nicht geschlossen worden, hätte dies mit großer Wahrscheinlichkeit zu weiteren Klagen und Gegenklagen und damit zu jahrelangen Prozessen geführt. Ohnehin seien die zurückliegenden Rechtsstreitigkeiten nicht mehr justiziabel gewesen. Die Fertigstellung des Schiffshebewerks wäre voraussichtlich unmöglich geworden.

Zudem habe es Personal in den Dienststellen vom Prüfen der Schlussrechnung freistellen können. Dieses stehe nun für andere wichtige Aufgaben zur Verfügung. Dem Bund sei durch die Pauschalierung kein finanzieller Nachteil entstanden.

Zwischenzeitlich habe sich das BMDV mit der Bauindustrie auf allgemeine Grundsätze für eine transparente, kooperative und faire Zusammenarbeit auf der Baustelle verständigt, um zukünftig Streit zu vermeiden und Konflikte zu lösen. Die Kündigung des Vergleichs und dessen Rückabwicklung zu prüfen, käme aus Sicht des BMDV einer Wiederaufnahme der Rechtstreitigkeiten gleich. Folglich ergäben sich erhebliche finanzielle Risiken für den Bund. Zudem hätte ein Rechtsstreit in Zeiten des Fachkräftemangels und der wirtschaftlichen Krise wertvolle Planungsressourcen und Gerichte gebunden. Dies wirke den vereinbarten Grundsätzen entgegen. Ein Rückabwickeln des Vergleichs komme somit für das BMDV nicht in Betracht.

29.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMDV den Vergleich nicht schließen durfte. Die Voraussetzungen für den Abschluss eines Vergleiches konnte das BMDV nicht nachweisen. Sowohl das Neubauamt als auch der juristische Berater hatten festgestellt, dass die Nachträge weder der Sache noch der Höhe nach gerechtfertigt waren. Deshalb hatte auch der juristische Berater davon abgeraten, einen Vergleich zu schließen.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das BMDV zudem nicht geprüft hat, ob die Streitigkeiten justiziabel waren. Im Ergebnis bleibt sein Vortrag damit unbelegt und sein Verwaltungshandeln insoweit willkürlich.

Der Bundesrechnungshof stellt klar, dass sich das BMDV mit dem Auftragnehmer in nur **einer** mit „Vergleich“ überschriebenen Vereinbarung geeinigt hat. Darin sind die Endabrechnungssumme von 391,6 Mio. Euro und die darin enthaltene Vergleichssumme von 107 Mio. Euro vereinbart. Das BMDV und der Auftragnehmer haben die Summen damit nicht „unabhängig“ voneinander vereinbart.

Das BMDV erkennt noch immer, dass es den Vergleich so nicht hätte abschließen dürfen. Es versucht, seine Entscheidung mit weiteren Behauptungen zu stützen. Diese tragen insgesamt in der Sache nicht und können sein Handeln auch nicht rechtfertigen:

- So nimmt der Bundesrechnungshof das allgemeine Bemühen des BMDV zur Kenntnis, die künftige Zusammenarbeit mit der Bauindustrie zu verbessern.
- Mit dem Vergleich besteht zwar Gewissheit für den Bundeshaushalt, welche Summe an den Auftragnehmer zu zahlen ist. Diese Gewissheit darf jedoch kein Grund sein, auf ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu verzichten.
- Auch die Behauptung, Personal für das Prüfen der Schlussrechnungsprüfung eingespart zu haben, kann das fehlerhafte Verwaltungshandeln nicht rechtfertigen.

Nach alledem muss das BMDV prüfen, ob es sich von dem Vergleich lösen kann. Streitigkeiten bei anderen Bauvorhaben muss es künftig unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben klären.

30 Klimaschutz-Sofortprogramm 2022: BMDV hat 300 Mio. Euro zweckentfremdet

(Kapitel 1203 Titel 580 02 und 780 05)

Zusammenfassung

Das BMDV finanzierte Projekte, die nicht den Zielen des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 entsprachen. Es gefährdete dadurch das Erreichen der Klimaschutzziele.

Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 hatte zum Ziel, weitere Maßnahmen zur weiteren Minderung der Treibhausgasemissionen zu finanzieren. Das BMDV verwendete die Mittel hingegen als Finanzierungsquelle für bereits laufende oder neue Projekte im Bereich der Wasserstraßen. Deren Wirkung für den Klimaschutz hatte es nicht bestimmt oder konnte eine solche Wirkung nicht nachweisen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig nur Projekte auszuwählen, die nachweislich weitere Treibhausgasemissionen mindern. Auf diese Weise kann das BMDV seine Verpflichtungen aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz (Klimaschutzgesetz) erfüllen.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Im Jahr 2021 aktualisierte der Bund sein Klimaschutzgesetz. Er stellte fest, dass seine bislang beschlossenen Maßnahmen nicht ausreichten, um die Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 zu erreichen. Deshalb legte er das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 auf. Insgesamt stellte er 8 Mrd. Euro bereit, um weitere Maßnahmen zu finanzieren, die zu einer weiteren Minderung der Treibhausgasemissionen beitragen. Für den Verkehrssektor sah er rund 1 Mrd. Euro vor.

Mit 300 Mio. Euro davon finanzierte das BMDV im Jahr 2022 Projekte zum Ausbau von Bundeswasserstraßen sowie deren ökologische Weiterentwicklung. Es finanzierte

- überwiegend laufende Bauprojekte mit 211 Mio. Euro, die es ohne diese Mittel nicht oder nur verzögert hätte weiterführen können,
- neue Bauprojekte mit 29 Mio. Euro sowie
- Projekte zur ökologischen Weiterentwicklung der Wasserstraßen (z. B. durch Fischtrep-
pen) mit 60 Mio. Euro.

Lediglich die neuen Bauprojekte hätten zu einer weiteren Minderung der Treibhausgasemissionen beitragen können. Dafür lieferte das BMDV aber keinen Nachweis. Überwiegend handelt es sich jedoch um Projekte, die die Anforderungen aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 nicht erfüllen. Die Minderung der Treibhausgasemissionen durch die laufenden Bauprojekte hatte das BMDV bereits berücksichtigt, bevor der Bund sein Klimaschutzgesetz aktualisierte.

Zudem hielt es das BMDV für praxisfern, für jedes geförderte Projekt einzeln die jeweilige Klimaschutzwirkung nachzuweisen. Entsprechend hatte es die Wirkung verschiedener Projekte für den Klimaschutz nicht bestimmt oder konnte eine solche Wirkung nicht nachweisen.

30.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMDV die Zielsetzung des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 nicht beachtet hat. Vielmehr hat es die Mittel als Finanzierungsquelle überwiegend für bereits laufende Bauprojekte genutzt. Bei den Projekten für die ökologische Weiterentwicklung der Wasserstraßen (z. B. durch Fischtreppen) hat der Bundesrechnungshof zudem bezweifelt, dass diese zu einer Minderung der Treibhausgasemissionen beitragen.

Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 sah die zusätzlichen Mittel für weitere Maßnahmen vor, um Treibhausgasemissionen weiter zu mindern. Abweichend davon hat das BMDV überwiegend Projekte finanziert, die dieses Ziel nicht erreichen können.

Das Klimaschutzgesetz sieht für Klimaschutzprogramme ausdrücklich vor, dass die Maßnahmen u. a. „wissenschaftliche Abschätzungen zu den voraussichtlichen Treibhausgasminderungswirkungen“ enthalten müssen. Das BMDV hat diese Forderung für praxisfern gehalten. Es hat deshalb auf die gesetzlich vorgeschriebenen Untersuchungen verzichtet. Dies ist unzulässig. Das BMDV darf sich über die gesetzliche Vorgabe des Klimaschutzgesetzes nicht hinwegsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, bei den ausgewählten Maßnahmen anzugeben, wieviel weniger Treibhausgase durch sie ausgestoßen werden. Er hat gefordert, künftige Mittel für den Klimaschutz nachweislich zweckgerecht zu verwenden.

30.3 Stellungnahme

Das BMDV hat ausgeführt, dass alle zusätzlich investierten Mittel in laufende Bauprojekte deren Klimaschutzwirkungen beschleunigt hätten.

Es hat der Feststellung des Bundesrechnungshofes widersprochen, die Klimaschutzwirkungen der laufenden Bauprojekte seien bereits berücksichtigt.

Bei den für den Ausbau der Wasserstraßen investierten Mitteln stehe außer Frage, dass mit ihnen Treibhausgase reduziert werden. Auch ohne konkreten Ausweis der Einsparungen erreiche die Förderung des Güterverkehrs auf der Wasserstraße dieses Ziel.

Für die ökologische und klimagerechte Weiterentwicklung der Wasserstraßen habe es aus übergeordneten Gründen 60 Mio. Euro angesetzt. Es habe keine anderen Bauprojekte gegeben, die es kurzfristig umsetzen konnte.

Das BMDV verfolge das Ziel eines „CO₂-freien Verkehrs“ auf attraktiven Wasserstraßen. Umfangreiche und zeitintensive Untersuchungen zum genauen quantifizieren von Zwischenschritten verzögerten die Zielerreichung. Sie wirkten eher „CO₂-Ausstoß erhöhend“ und seien kontraproduktiv.

30.4 Abschließende Würdigung

Der Vortrag des BMDV überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Das BMDV hat die Mittel aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 zweckentfremdet.

Das BMDV weigert sich auch weiterhin, die Klimaschutzwirkung der Projekte zum Ausbau der Wasserstraßen und deren ökologischen Weiterentwicklung zu bestimmen. Es verstößt damit gegen das Klimaschutzgesetz.

Mit seiner Weigerung verhindert das BMDV zudem eine wirksame Steuerung der Klimaschutzmaßnahmen des Bundes. Eine solche ist nur möglich, wenn der Bund die Klimaschutzwirkung der einzelnen Maßnahmen kennt. Das BMDV irrt deshalb, wenn es davon ausgeht, die geforderten Untersuchungen seien überflüssig und wirkten „CO₂-erhöhend“.

Ebenso durfte das BMDV die Zweckbindung der Mittel nicht aufheben, weil es keine Bauprojekte für die Mittel aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 „vorrätig“ hatte. Worin es einen übergeordneten Grund sieht, die Mittel zweckfremd verwenden zu dürfen, erläutert es nicht. Der Bundesrechnungshof sieht einen solchen Grund nicht.

Der Bundesrechnungshof schließt nicht aus, dass mit den zusätzlichen Bundesmitteln für den Ausbau der Wasserstraßen die Klimaschutzwirkung früher erreicht worden sein mag. Dennoch leisten diese bereits laufenden Projekte keinen Beitrag, die Treibhausgasemissionen weiter zu mindern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Umsetzung des Klimaschutzgesetzes künftig nur Projekte auszuwählen, die nachweislich zu einer weiteren Minderung der Treibhausgasemissionen führen.

31 Pandemiefolgen überkompensiert: BMDV fördert Schienengüterverkehr mit über 340 Mio. Euro mehr als notwendig

(Kapitel 1210 Titel 682 05/682 52)

Zusammenfassung

Das BMDV unterstützte den Schienengüterverkehr während der Corona-Pandemie. Es prüfte den Förderbedarf nicht und zahlte rückwirkend 627 Mio. Euro an die Eisenbahnverkehrsunternehmen aus. Die wirtschaftlichen Pandemiefolgen beliefen sich auf höchstens 280 Mio. Euro.

Zur Bewältigung der Pandemiefolgen im Schienengüterverkehr stockte das BMDV im Juli 2021 ein bereits seit Juli 2018 bestehendes Förderprogramm um 627 Mio. Euro auf. Das BMDV untersuchte weder die Wirtschaftlichkeit der erhöhten Förderung, noch kontrollierte es deren Erfolg. Zudem ließ es vor Beginn der erhöhten Förderung eine Untersuchung der Bundesnetzagentur unbeachtet, die die Verluste wegen der Corona-Pandemie im Schienengüterverkehr auf höchstens 280 Mio. Euro schätzte. Mit der Überkompensation verursachte es hohe Mitnahmeeffekte.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMDV, grundlegende Schritte bei der Vorbereitung von Förderprogrammen nicht mehr zu überspringen. Bei künftigen Förderprogrammen muss es die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Start eines Förderprogramms durchführen. Es muss wirksame Vorkehrungen treffen, um Mitnahmeeffekte auszuschließen. Zudem hat es den tatsächlichen Förderbedarf stets kritisch zu hinterfragen.

31.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV erhöht Trassenpreisförderung

Mit dem Ausbruch und den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ging ab März 2020 die Nachfrage nach Eisenbahnverkehrsdiensten zurück. Die Bundesregierung

beschloss im Frühjahr 2021 wegen den Pandemiefolgen auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs wirtschaftlich zu unterstützen. Damit wollte das BMDV eine mögliche Verlagerung von Güterverkehren von der Schiene auf die Straße verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr erhöhen.

Hierzu stockte das BMDV im Juli 2021 ein bestehendes Förderprogramm auf. Mit dieser Förderung hatte es bereits seit Juli 2018 den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs die Trassenpreise hälftig finanziert. Trassenpreise müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen für die Nutzung des Schienennetzes des Bundes zahlen. Nunmehr erstattete das BMDV den Unternehmen die Trassenpreise nahezu vollständig. Es gewährte die erhöhte Förderung rückwirkend für von März 2020 bis Dezember 2021 erbrachte Betriebsleistungen.

BMDV untersucht Wirtschaftlichkeit der erhöhten Förderung nicht

Nach haushaltsrechtlichen Vorgaben ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Staatliche Stellen müssen deshalb zunächst mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. klären,

- ob die Maßnahme geeignet ist, das beabsichtigte Ziel zu erreichen und
- die dafür eingesetzten Ressourcen in einem günstigen Verhältnis zum jeweils verfolgten Ziel stehen.

Das BMDV führte vorab weder für die ursprüngliche noch für die erhöhte Förderung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Im Dezember 2021 evaluierte es lediglich die ursprüngliche Förderung. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle für die erhöhte Förderung führte das BMDV nicht durch.

Für die erhöhte Förderung veranschlagte das BMDV 627 Mio. Euro in den Bundeshaushalten der Jahre 2021 und 2022. Das BMDV teilte mit, dass es das Fördervolumen zum Ausgleich der Pandemiefolgen für Eisenbahnverkehrsunternehmen des Güterverkehrs nicht selbst festgelegt habe. Dies sei vielmehr eine Vorgabe des Haushaltsgesetzgebers.

Ausmaß der Pandemiefolgen deutlich geringer als veranschlagt

Die Bundesnetzagentur untersuchte schon früh die Folgen der Corona-Pandemie für den Eisenbahnverkehr. In einem Bericht vom Januar 2021 wies sie darauf hin, dass der Schienengüterverkehr im Vergleich zu den anderen Verkehrsdiensten im Eisenbahnverkehr wirtschaftlich am besten durch die Corona-Pandemie gekommen sei. Im 1. Halbjahr 2020 sei die Verkehrsleistung des Schienengüterverkehrs um 9 % und der Umsatz um 10 % gegenüber dem Jahr 2019 zurück gegangen. Bereits im 2. Halbjahr 2020 habe die Verkehrsleistung nur geringfügig unter der des Jahres 2019 gelegen. Die Verluste der Eisenbahnverkehrsunternehmen des

Schienengüterverkehrs wegen der Corona-Pandemie schätzte die Bundesnetzagentur für das Jahr 2020 auf 200 bis 280 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof wies das BMDV schon vor Beginn der erhöhten Förderung im Juli 2021 auf die Einschätzung der Bundesnetzagentur hin. Er riet von dem geplanten Förderkonzept ab.

Letztlich bezifferte die Bundesnetzagentur im Juni 2022 die Pandemiefolgen für den Schienengüterverkehr auf 200 Mio. Euro für das Jahr 2020. Für das Jahr 2021 konnte sie keine wirtschaftlichen Pandemiefolgen mehr feststellen.

Erhöhte Förderung war bedingungslos

Das BMDV zahlte die erhöhte Förderung aus, ohne dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen weitere Bedingungen erfüllen mussten. Insbesondere mussten sie keinen Nachweis der durch die Corona-Pandemie erlittenen wirtschaftlichen Folgen erbringen. Sie mussten auch nicht nachweisen, wofür sie die Fördermittel einsetzten.

Andere pandemiebedingte Hilfen vergab der Bund deutlich restriktiver. So mussten bei den Hilfen „Schutzschild für Deutschland“ und „Überbrückungshilfen“ die Unternehmen Umsatzeinbrüche von mindestens 30 % belegen. Zudem waren Überkompensationen unzulässig.

31.2 Würdigung

Das BMDV hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der erhöhten Förderung unterlassen. Es verzichtete auch auf Erfolgskontrollen während der Durchführung und nach Abschluss der erhöhten Förderung. Das BMDV hat deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht bewertet. Damit hat es wesentliche haushaltsrechtliche Vorgaben missachtet. In der Konsequenz hat dies zu einer willkürlichen und unwirtschaftlichen Verausgabung von Bundesmitteln geführt. Angesichts des Fördervolumens von 627 Mio. Euro wiegt dieser Haushaltsrechtsverstoß schwer. Ausgabenermächtigungen des Haushaltsgesetzgebers entbinden das BMDV keineswegs davon, im Haushaltsvollzug das Haushaltsrecht zu beachten. Die Exekutive hat stets alle geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, wenn sie die parlamentarischen Haushaltsermächtigungen in Anspruch nimmt.

Der Bundesrechnungshof hat die rückwirkend erhöhte, bedingungslose Förderung kritisch bewertet. Denn die Förderung von in der Vergangenheit erbrachten Betriebsleistungen hat rückwirkend überhaupt keinen Beitrag zu einer Verkehrsverlagerung leisten können. Der erhöhten Förderung hat damit kein Nutzen für den Bund, sondern vielmehr das hohe Risiko von Mitnahmeeffekten gegenübergestanden.

Das BMDV hat die Schätzung der Bundesnetzagentur zu den Pandemiefolgen im Schienengüterverkehr von höchstens 280 Mio. Euro für das Jahr 2020 entgegen dem Hinweis des

Bundesrechnungshofes nicht berücksichtigt. Das war nicht sachgerecht, denn die vom BMDV veranschlagten 627 Mio. Euro zum Ausgleich der Pandemiefolgen haben die Schätzung der Bundesnetzagentur ganz erheblich überstiegen. Hinzu tritt, dass sich der Schienengüterverkehr bereits im 2. Halbjahr 2020 wirtschaftlich fast vollständig wieder erholt hatte. Seine Umsatzeinbrüche haben mit 10 % im 1. Halbjahr 2020 deutlich unter der 30 %-Marke gelegen, die in anderen Branchen als Voraussetzung für eine Corona-Hilfe gegolten hat.

Im Ergebnis hat das BMDV unter dem Vorwand eines Ausgleichs von Pandemiefolgen zulasten des Bundes hohe Mitnahmeeffekte bei den geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen billigend in Kauf genommen. Die Überkompensation der Pandemiefolgen führte zu Mitnahmeeffekten bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Güterverkehrs von mehr als 340 Mio. Euro. Das war in höchstem Maße unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV empfohlen, grundlegende Prüfungen bei der Vorbereitung oder Änderung von Förderprogrammen nicht zu überspringen. Bei künftigen Förderprogrammen muss das BMDV dafür Sorge tragen, dass es die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor dem Start oder der grundlegenden Änderung eines Förderprogramms durchführt. Von rückwirkenden Förderungen muss das BMDV absehen. Will es von diesem Grundsatz ausnahmsweise abweichen, muss es wirksame Vorkehrungen treffen, um Mitnahmeeffekte auszuschließen. Es hat zudem den tatsächlichen Förderbedarf stets kritisch zu hinterfragen.

31.3 Stellungnahme

Das BMDV hat sich zur fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die erhöhte Förderung nicht geäußert. Es hat darauf verwiesen, im Dezember 2021 die Ergebnisse einer Evaluierung der ursprünglichen Förderung vorgelegt zu haben. Diese Evaluierung habe gezeigt, dass diese Förderung geeignet sei, den Anteil des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr zu halten und zu verbessern. Das BMDV hat eingeräumt, die erhöhte Förderung nicht evaluiert zu haben.

Es hat bestätigt, dass die erhöhte Förderung der Minderung der Pandemiefolgen im Schienensektor dienen sollte. Diese Förderung habe zwar die Folgen der Corona-Pandemie auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs als Hintergrund gehabt, sie sei jedoch kein originärer Schadensausgleich gewesen. Die erhöhte Förderung sollte als Anreizförderung einen Rückgang des Schienengüterverkehrs in der Zukunft verhindern.

Die Schätzung der Bundesnetzagentur zu den pandemiebedingten Schäden der Eisenbahnverkehrsunternehmen von höchstens 280 Mio. Euro für das Jahr 2020 begründe keine Überkompensation. Denn die erhöhte Förderung habe sich auch auf das Jahr 2021 erstreckt.

31.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV äußerte sich nicht zur Kritik an der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle für die erhöhte Förderung. Deren Fehlen hält der Bundesrechnungshof unverändert für einen gravierenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht. Aus seiner Sicht kann auch der Verweis auf die Ergebnisse der Evaluierung der ursprünglichen Förderung die Versäumnisse des BMDV nicht heilen. Denn diese Evaluierung befasste sich überhaupt nicht mit der erhöhten Förderung. Die Wirtschaftlichkeit dieser Förderung ist nach wie vor nicht belegt.

Auch die Aussage, die rückwirkende erhöhte Förderung habe einem künftigen Rückgang des Schienengüterverkehrs entgegenwirken sollen, überzeugt nicht. Denn es widerspricht jeder Förderlogik, eine in die Zukunft ausgerichtete Anreizförderung an unveränderlichen in der Vergangenheit erbrachten Betriebsleistungen auszurichten.

Ebenso hält der Bundesrechnungshof die Sichtweise des BMDV für unzutreffend, es habe die Pandemiefolgen nicht überkompensiert. Er hatte das BMDV bereits vor Beginn der erhöhten Förderung im Juli 2021 auf die Einschätzung der Bundesnetzagentur hingewiesen. Demzufolge war dem BMDV bekannt, dass sich der Schienengüterverkehr von den Pandemiefolgen zum Ende des Jahres 2020 nahezu vollständig erholt hatte. Insofern bestand für das BMDV vor Beginn der erhöhten Förderung im Juli 2021 kein Raum für die Annahme, dass im Jahr 2021 noch signifikante Pandemiefolgen zu bewältigen seien.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof seine Kritik und seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht.

32 Wildtierbrücken: BMDV muss Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit sicherstellen

(Kapitel 1201 Titel 741 22, 741 41 und 891 11)

Zusammenfassung

Die Straßenbauverwaltungen der Länder errichteten Wildtierbrücken über Bundesfernstraßen. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit wiesen sie nicht nach. Das BMDV trug deshalb Ausgaben von mindestens 12 Mio. Euro zu Unrecht.

Bundesfernstraßen zerschneiden Lebensräume von Wildtieren. Diese Folgen sollen Wildtierbrücken mildern. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Straßenbauverwaltungen die Notwendigkeit von Wildtierbrücken oftmals nicht nachwiesen. Auch der Nachweis der Wirtschaftlichkeit fehlte in nahezu allen Fällen. Das BMDV hat dies regelmäßig nicht erkannt und den Planungen daher zu Unrecht zugestimmt. Die Wildtierbrücken wurden demzufolge teilweise an nicht oder wenig geeigneten Standorten errichtet. Sie waren in ihren Dimensionen sowie ihrer baulichen Konstruktion und Gestaltung oftmals überzogen und damit unwirtschaftlich. Dennoch sieht das BMDV keinen Handlungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, Wildtierbrücken nur dann zu finanzieren, wenn sie nachweislich notwendig und wirtschaftlich sind.

32.1 Prüfungsfeststellungen

Bund trägt Kosten der Wildtierbrücken

Bundesfernstraßen zerschneiden Lebensräume von Wildtieren. Wildtierbrücken sollen die Folgen mindern. Sie gleichen Eingriffe in die Natur aus oder verbinden vom Verkehrsnetz zerschnittene Lebensräume.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) bauen und unterhalten im Auftrag des Bundes Wildtierbrücken an Bundesfernstraßen. Im Jahr 2021 übernahm die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) die Zuständigkeit für die Wildtierbrücken an Bundesautobahnen. Die Kosten trägt der Bund. Die Entwürfe der Wildtierbrücken sind dem BMDV zur Zustimmung vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2017 in mehreren Ländern die Planung und den Bau von insgesamt 35 Wildtierbrücken.

Notwendigkeit von Wildtierbrücken oftmals nicht belegt

Eine Wildtierbrücke kann nach dem Bundesnaturschutzgesetz notwendig sein, um eine durch eine Straßenbaumaßnahme verursachte erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft auszugleichen. Insbesondere wenn Lebensräume zerschnitten werden, können Wildtierbrücken die Folgen mindern. Der Bau einer Wildtierbrücke kann nach dem Bundesprogramm Wiedervernetzung auch unabhängig von einem aktuellen Eingriff notwendig sein, um eine bereits bestehende Zerschneidung von Fernwanderwegen bestimmter Tierarten zu mindern. In beiden Fällen sind die betroffenen Tierarten und -bestände sowie der zu wählende Standort der Wildtierbrücke durch Untersuchungen vor Ort zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen die Notwendigkeit von Wildtierbrücken am jeweiligen Standort überwiegend nicht belegen konnten. Häufig bezogen sie sich auf das Vorkommen bestimmter gefährdeter Arten. Dieses konnten sie jedoch nicht in der erforderlichen Größe und Aktualität nachweisen. Gleiches galt für die Zerschneidung von Fernwanderwegen oder die Abtrennung wichtiger (Teil-)Lebensräume.

Beispiel:

Die Straßenbauverwaltung begründete den Bau der geplanten Wildtierbrücke Hofoldingen Forst an der Bundesautobahn A 8 mit einer durch den achtstreifigen Ausbau bedingten erheblichen Steigerung der Trennwirkung. Mit einem durchschnittlichen täglichen Verkehr von 112 185 Kfz/24 h galt der Autobahnabschnitt bereits vor dem Ausbau als für Wildtiere nicht überwindbar. Es bestand keine Verpflichtung nach dem Naturschutzgesetz, die bereits bestehende Trennwirkung durch eine Wildtierbrücke zu kompensieren.

Keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden auch bei notwendigen Wildtierbrücken die Grundlage für die Entscheidung über das „Wie“ der Maßnahme. Es ist zu beschreiben, was mit der finanzwirksamen Maßnahme erreicht werden soll (Ziele) und warum dies unter Einbeziehung des Ressourcenverbrauchs notwendig und nicht auch eine sparsamere Maßnahme ausreichend ist. Dafür sind zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsoptionen zu ermitteln.

Die Straßenbauverwaltungen führten entweder keine oder keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Sie gaben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen teilweise nachträglich in Auftrag oder übertrugen pauschal Ergebnisse anderer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Ebenso betrachteten die Straßenbauverwaltungen nicht alle Handlungsoptionen,

insbesondere nicht alle möglichen Bauweisen. Die Ansätze von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen litten an methodischen Schwächen.

Beispiele:

Eine Straßenbauverwaltung verglich zur Planung der Wildtierbrücke Kuchen an der Bundesstraße 10 drei Bauvarianten in bautechnischer Hinsicht. Die Kosten der Varianten ermittelte und verglich sie nicht. Die im Bauentwurf vorgesehene Variante ist die mit den größten Betonmassen, der aufwendigsten Traggerüstkonstruktion, der größten Stützweite und der gestalterisch großzügigsten Wirkung.

Eine weitere Straßenbauverwaltung gab im November 2019 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für drei Wildtierbrücken in Auftrag, die bereits in den Jahren 2011 und 2017 fertig gestellt worden waren. Zur Begründung der Wirtschaftlichkeit der Wildtierbrücke Dechenwald an der A 6 sowie weiterer geplanter bzw. in Bau befindlicher Wildtierbrücken verwies sie auf diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, obwohl sich die örtlichen Gegebenheiten sowie die Errichtungszeitpunkte voneinander unterschieden.

Die Straßenbauverwaltungen gingen auch bei Konstruktion, Gestaltung und Dimensionierung der Wildtierbrücken häufig über den notwendigen Umfang hinaus. Sie handelten somit nicht wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof geht nach überschlägigen Berechnungen davon aus, dass der Bund bei den 35 Wildtierbrücken mit einer schlichteren Konstruktion, weniger aufwendigen Gestaltung und geringeren Breite, mindestens 12 Mio. Euro hätte einsparen können.

Abbildung 32.1

Wildtierbrücken: Bauweise unnötig aufwendig

Die Wildtierbrücke ist mit ihrer Bogenform baulich unnötig aufwendig konstruiert und zudem unnötig raumgreifend. Mit einer anderen Bauweise wären hohe Einsparungen möglich.



Foto: Bundesrechnungshof.

Auch die Anforderungen an die Funktionalität der Wildtierbrücken beachteten die Straßenbauverwaltungen häufig nicht hinreichend. So ließen sie (Mindest-)Ansprüche der jeweiligen Tierarten an nutzbare Breite, Übersichtlichkeit und Untergrundbeschaffenheit teilweise außer Acht. Zudem schlossen sie Störfaktoren, wie über die Wildtierbrücken geführte Wege, nicht hinreichend aus.

32.2 Würdigung

Die Straßenbauverwaltungen haben die Notwendigkeit vieler Wildtierbrücken an den vorgesehenen Standorten nicht nachgewiesen und dadurch gegen die BHO verstoßen. Sie versäumten zudem, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass den Straßenbauverwaltungen somit die Legitimation fehlte, die Wildtierbrücken aus Bundesmitteln zu errichten. Dem BMDV hätte auffallen müssen, dass die ihm von den Ländern vorgelegten Unterlagen und

Informationen unzureichend waren. Auf dieser Grundlage hätte es keine Zustimmung erteilen dürfen. Der Bundesrechnungshof stellt den grundsätzlichen Bedarf an Wildtierbrücken nicht infrage. Dennoch hätte das BMDV es nicht hinnehmen dürfen, dass die Straßenbauverwaltungen die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Wildtierbrücken am jeweiligen Standort nicht oder nicht ausreichend belegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, sicherzustellen, dass

- die Notwendigkeit von Wildtierbrücken am konkreten Standort von den Straßenbauverwaltungen bzw. der Autobahn GmbH nachgewiesen und bei den noch nicht im Bau befindlichen Wildtierbrücken kritisch hinterfragt wird,
- die Straßenbauverwaltungen und die Autobahn GmbH die Wirtschaftlichkeit von Wildtierbrücken anhand von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachweisen,
- Wildtierbrücken den Ansprüchen der jeweiligen Tierarten entsprechend errichtet und Störfaktoren vermieden werden.

32.3 Stellungnahme

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Notwendigkeit von Wildtierbrücken nachzuweisen ist. Ferner hat es eingeräumt, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Hierzu seien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Allerdings bestehe in der Praxis Unklarheit über die genauen Inhalte von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Wildtierbrücken. Um die an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb im Bundesfernstraßenbau gestellten Anforderungen systematisch zu erfassen und zu evaluieren, richte das BMDV aktuell eine Arbeitsgruppe ein.

Das BMDV hat eingeräumt, dass eine einfache Gestaltung der Wildtierbrücken ausreicht. Gestaltung und Dimensionierung seien an den funktionalen Anforderungen der Tierarten auszurichten. Das BMDV fühle sich aber auch der Baukultur verpflichtet. Infrastruktur in der Landschaft dürfe nicht auf reine Funktionsbauten beschränkt werden. Wildtierbrücken sollten sich daher angemessen in das Landschaftsbild einfügen. Die Aufwendungen für die künstlerische Gestaltung müssten aber angemessen sein und bei der Wirtschaftlichkeit der Wildtierbrücke berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die Funktionalität hat das BMDV dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass auf Störfaktoren, wie überführte Wege verzichtet werden sollte. Es hat abschließend erklärt, es werde „weiterhin (...) sicherstellen, dass nur Maßnahmen zur Ausführung gelangen, deren Notwendigkeit nachgewiesen“ ist.

Es ist nicht auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes eingegangen, die Notwendigkeit noch nicht im Bau befindlicher Wildtierbrücken am konkreten Standort kritisch zu hinterfragen. Erst im Bemerkungsverfahren hat es angekündigt, es werde für die drei konkret

angesprochenen Wildtierbrücken Nachweise zur Notwendigkeit oder Wirtschaftlichkeit anfordern.

32.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMDV erschöpfen sich im Wesentlichen darin zu bestätigen, dass die haushaltsrechtlichen Regelungen anzuwenden sind. Seine Zusage, es werde „weiterhin (...) sicherstellen, dass nur Maßnahmen zur Ausführung gelangen, deren Notwendigkeit nachgewiesen“ ist, ist jedoch irreführend. In der Vergangenheit haben die Straßenbauverwaltungen genau diese Regelungen vielfach missachtet. Das BMDV hat dies hingenommen. Auch jetzt erkennt das BMDV keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf. Es ignoriert die Darlegungen des Bundesrechnungshofes zu fehlenden Nachweisen der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit. Selbst bei der erst im Bemerkungsverfahren angekündigten Absicht, einzelne Unterlagen zur Notwendigkeit oder Wirtschaftlichkeit anzufordern, verkennt es den Umfang des Handlungsbedarfs. Es übersieht, dass es seine Aufgabe ist, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit in jedem Fall sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof geht deshalb nicht davon aus, dass das BMDV seine Empfehlungen aufgreifen wird. Es bleibt dabei: Wildtierbrücken aus Bundesmitteln sind nur dort zu errichten, wo sie notwendig und wirtschaftlich sind. Dies wird nicht durch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe erfüllt, sondern durch die Beachtung der seit Jahren bestehenden Vorgaben und Hinweise der BHO, der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO und der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit aller noch nicht im Bau befindlichen Wildtierbrücken sind vom BMDV umgehend kritisch zu hinterfragen. Insbesondere die aufwendige Gestaltung ist nicht notwendig und zudem in aller Regel unwirtschaftlich. Gestalterische Aspekte von Wildtierbrücken müssen angesichts der umfangreichen Finanzierungsaufgaben des Bundes in den Hintergrund treten.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, umgehend die Planungen für die Wildtierbrücken Hofoldingen Forst, Kuchen und Dechenwald zu stoppen. Zunächst ist deren Notwendigkeit am jeweils vorgesehenen Standort nachzuweisen. Sollte dies gelingen, hat das BMDV sicherzustellen, dass alle in Betracht kommenden Ausführungsvarianten in einer angemessenen, auf der BHO und der seit Jahren vorliegenden Arbeitsanleitung des BMF beruhenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinander verglichen werden. Sodann muss es Sorge tragen, dass jeweils die wirtschaftliche Variante realisiert wird.

33 Investitionskosten von bis zu 700 Mio. Euro einsparen: Finanzhilfen für Ganztagsbetreuung zielgenau ausrichten

Zusammenfassung

*Das BMFSFJ unterstützt die Länder beim Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkin-
der mit bis zu 3,5 Mrd. Euro am Bedarf vorbei.*

*Dabei geht es von einem überhöhten Bedarf an Betreuungsplätzen aus. Eine Anpassung um
bis zu 185 000 Plätze kann Investitionskosten von bis zu 700 Mio. Euro einsparen. Zudem ver-
teilt das BMFSFJ die Finanzhilfen nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel. Dieser rich-
tet sich nach Steueraufkommen und Bevölkerungszahl der Länder, nicht jedoch nach deren
Bedarf an Betreuungsplätzen.*

*Das BMFSFJ will die Finanzhilfen in den Jahren 2027 und 2030 evaluieren. Seine Bedarfser-
mittlung will es nicht überarbeiten und den Verteilungsschlüssel nicht ändern.*

*Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die Bedarfsermittlung zu korrigieren
und die Finanzhilfen stärker bedarfsorientiert auf die Länder zu verteilen. Das BMFSFJ hat si-
cherzustellen, dass die Finanzhilfen des Bundes die Investitionen der Länder und Kommunen
nur ergänzen und nicht ersetzen sollen.*

33.1 Prüfungsfeststellungen

3,5 Mrd. Euro Finanzhilfen des Bundes

Ab dem Jahr 2026 besteht ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grund-
schulalter. Ab diesem Zeitpunkt müssen die benötigten Betreuungsplätze bereitstehen. Zu-
ständig dafür sind die Länder. Sie müssen die Infrastruktur für die Ganztagsbetreuung aus-
bauen. Investitionen in Bildungseinrichtungen und deren Ausstattung sind nötig. Mit dem

Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ unterstützt der Bund die Länder mit Finanzhilfen von bis zu 3,5 Mrd. Euro.

Hierzu schloss der Bund mit den Ländern zunächst eine Verwaltungsvereinbarung. Auf dieser Grundlage gewährte er den Ländern aus dem Sondervermögen 750 Mio. Euro als sogenannte Beschleunigungsmittel. Zurzeit erarbeiten der Bund und die Länder auf der Grundlage des Ganztagsfinanzhilfegesetzes eine weitere Verwaltungsvereinbarung für die übrigen Finanzhilfen aus dem Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2021 die Finanzhilfen für den Ganztagsbetreuungsausbau beim BMFSFJ.

Bedarf an Betreuungsplätzen sinkt voraussichtlich

Das BMFSFJ ermittelte anhand von Studien aus den Jahren 2017 bis 2019 einen Bedarf von 785 000 zusätzlichen Betreuungsplätzen mit Investitionskosten von 5,3 Mrd. Euro. Es ignorierte Erkenntnisse, die einen geringeren Betreuungsbedarf für die Zukunft prognostizierten. Insbesondere berücksichtigte das BMFSFJ nicht, dass die Zahl der Grundschulkinder in fünf Ländern in den nächsten Jahren voraussichtlich sinken wird. Aktuelle Bedarfsprognosen gehen von 600 000 Plätzen und Investitionskosten von 4,6 Mrd. Euro aus. Demnach werde sich der Finanzbedarf um 700 Mio. Euro verringern.

Verteilung nicht bedarfsgerecht

Nach den bedarfsorientierten Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis zum Jahr 2030 verteilt sich der notwendige Platzausbau ungleich auf die einzelnen Länder. Er betrifft überwiegend Westdeutschland. In Ostdeutschland besteht er überwiegend in Berlin. Die anderen ostdeutschen Länder werden zusätzliche Plätze nur noch vorübergehend oder gar nicht mehr benötigen.

Auch das BMFSFJ sah erhebliche Unterschiede bei der Verfügbarkeit und Ausgestaltung von ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten zwischen einzelnen Ländern und Kommunen. Dies gilt auch im Blick auf die Nutzung und Nachfrage der Angebote.

Dennoch zog das BMFSFJ nicht in Betracht, die Finanzhilfen auf der Grundlage der tatsächlichen Länderbedarfe zu verteilen. Es vereinbarte mit den Ländern stattdessen, die Beschleunigungsmittel von 750 Mio. Euro nach dem Königsteiner Schlüssel zu vergeben. Auch das Ganztagsfinanzhilfegesetz sieht vor, die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel zu unterstützen.

Der Königsteiner Schlüssel legt fest, wie die Länder an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Anteil eines jeden Landes richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl.

Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen

Finanzhilfen müssen die Investitionen der Länder ergänzen, dürfen sie aber nicht ersetzen (Prinzip der Zusätzlichkeit). Nach der Leitlinie des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen ist es Aufgabe der Ressorts diese Zusätzlichkeit sicherzustellen. Sie ist demgemäß in den Gesetzen und Verwaltungsvereinbarungen über Finanzhilfen zu verankern. Die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern über die Beschleunigungsmittel sieht keine entsprechenden Nachweis- und Berichtspflichten vor.

33.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMFSFJ den Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen fehlerhaft ermittelt hat. Es hat insbesondere nicht berücksichtigt, dass einige Länder keinen oder nur noch einen geringen Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen haben.

Er hat empfohlen, den Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen für Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern länderspezifisch zu bemessen. Auf diese Weise könnten Investitionen bis zu 700 Mio. Euro eingespart werden.

Den Königsteiner Schlüssel hält der Bundesrechnungshof für ungeeignet, Finanzhilfen für den Ausbau der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern bedarfsgerecht zu verteilen. Der Königsteiner Schlüssel hat mit dem tatsächlichen länderspezifischen Bedarf an Betreuungsplätzen wenig zu tun. Notwendig ist aber ein Verteilungsmaßstab, der die erheblichen Unterschiede beim Stand des Ganztagsbetrieuungsaubaus besser abbildet. Finanzhilfen des Bundes beim Ganztagsbetrieuungsaubau sollten maßgeblich am jeweiligen Bedarf der Länder orientiert und damit wirtschaftlich verteilt werden.

Das BMFSFJ hat bisher nicht sichergestellt, dass die Beschleunigungsmittel zusätzlich zu den eigenen Investitionen der Länder gewährt werden. Der Bundesrechnungshof hat fehlende sachgerechte Nachweis- und Berichtspflichten der Länder beanstandet. Der Bund muss die Zusätzlichkeit als Grundvoraussetzung für den Erfolg der Finanzhilfen angemessen überprüfen und durchsetzen können.

33.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass bei der Berechnung des Betreuungsbedarfs von Grundschulkindern unvorhergesehene Bedarfe berücksichtigt werden müssen. Ein Beispiel hierfür seien die angestiegenen Kinderzahlen durch die nach Deutschland geflüchteten Menschen aus der Ukraine. Das BMFSFJ werde die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Bedarfsermittlung aufgreifen. Es befasse sich bereits jetzt mit den Möglichkeiten und Rahmenbedingungen der zum 31. Dezember 2027 und zum 31. Dezember 2030 durchzuführenden Evaluation der

Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Wie viele Grundschulkinder in welchem zeitlichen Umfang und in welcher Angebotsform tatsächlich betreut werden, wie sich die Anzahl der Grundschulkinder entwickelt und wie sich die Elternbedarfe darstellen, sei Gegenstand dieser Evaluation.

Zum Investitionsvolumen von bis zu 3,5 Mrd. Euro hat das BMFSFJ ausgeführt, diesem lägen keine Vorausberechnung benötigter Investitionsmittel anhand von Platzzahlen zugrunde. Vielmehr habe die Politik diese Investitionsmittel im Top-Down-Verfahren bereitgestellt. Grundlage hierfür sei das Ganztagsfinanzierungsgesetz. Diesem wiederum liege eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode zugrunde.

Das BMFSFJ hat darauf hingewiesen, die Länder hätten gegen die Anwendung des Königsteiner Schlüssels keine Bedenken geäußert. Auch hätten die Länder bislang nicht gefordert, die Mittel mehr nach Bedarf zu verteilen. Deshalb wolle sich das BMFSFJ frühestens für folgende Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern mit Fragen hinsichtlich der Konzeption eines neuen Verteilungsschlüssels befassen. Aus seiner Sicht ließe eine ausschließliche Orientierung an Platzzahlen die Diversität der Länder außer Acht. Die Investitionen seien auch auf Qualität gerichtet.

Das BMFSFJ habe den Entwurf der neuen Verwaltungsvereinbarung den Ländern inzwischen zur Unterschrift vorgelegt. Sie trete in Kraft, sobald sie durch Bund und Länder unterzeichnet sei. Der Entwurf liegt dem Bundesrechnungshof ebenfalls vor. Die Regelungen zur Zusatzlichkeit sind darin enthalten.

33.4 Abschließende Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind Finanzhilfen für den Ausbau der Ganztagsbetreuung unwirksam, die den Ländern gewährt werden, die keinen Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen haben. Der tatsächliche Hilfebedarf der Länder muss in quantitativer und qualitativer Hinsicht bekannt sein, bevor dieser mit Bundesmitteln gedeckt wird. Unvorhergesehene Bedarfe an Betreuungsplätzen können nicht durch Finanzhilfen „auf Vorrat“ abgedeckt werden. Solche Finanzhilfen „auf Reserve“ sind unzulässig.

Das BMFSFJ verkennt den dringenden Handlungsbedarf. Die länderspezifische Aktualisierung der Bedarfsprognosen wird für eine wirtschaftliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes jetzt benötigt. Es reicht daher keinesfalls aus, dass sich das BMFSFJ mit den Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer Evaluation in den Jahren 2027 und 2030 auseinandersetzt.

Der Königsteiner Schlüssel ist nicht zielgenau. Denn er bildet den tatsächlichen Bedarf der Länder nicht ab. Der Vortrag des BMFSFJ, die Länder hätten keine Bedenken gegen die bisherige Verteilung der Finanzhilfen geäußert, behebt diesen Mangel nicht. Der Bundesrechnungshof betrachtet es als vordringliche Aufgabe des BMFSFJ, gemeinsam mit den Ländern einen sachgerechten Verteilungsschlüssel zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof sieht auch akuten Handlungsbedarf bei der Vereinbarung von Nachweis- und Berichtspflichten der Länder. Diese muss sicherstellen, dass die Finanzhilfen des Bundes nur zusätzlich zu den Länderleistungen gewährt werden. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht länger hinnehmbar, dass das BMFSFJ die Länder immer stärker mit Finanzhilfen unterstützt, den Erfolg der Finanzhilfen aber nicht angemessen überprüfen und durchsetzen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMFSFJ unverzüglich die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für eine wirtschaftliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes beim Ganztagsbetreuungsausbau schafft. Dafür muss es gemeinsam mit den Ländern

- die notwendigen länderspezifischen Bedarfe an Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder im Grundschulalter belastbar feststellen;
- einen neuen bedarfsorientierten Verteilungsschlüssel für die Finanzhilfen des Bundes speziell für den Ganztagsbetreuungsausbau entwickeln;
- die im Entwurf vorliegende Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern in Kraft setzen;
- die Einhaltung des in der Verwaltungsvereinbarung festgeschriebenen Prinzips der Zusätzlichkeit sicherstellen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

34 Bundesinteresse wirksamer wahrnehmen: BMZ muss GIZ mit geeigneten Kennzahlen führen

Zusammenfassung

Das BMZ führt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ) als milliardenschwere Bundesbeteiligung mit einer dafür ungeeigneten Unternehmenskennzahl, der „Steuerungskennzahl“. Sie ist kein aussagekräftiger Indikator für den Unternehmenserfolg der GIZ und ihres Vorstands.

Im Jahr 2021 zahlte das BMZ 2,6 Mrd. Euro an die GIZ für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit. Die GIZ ist eine gemeinnützige Gesellschaft im Eigentum des Bundes. Das BMZ soll gegenüber der GIZ das Bundesinteresse wahrnehmen und hat den Vorsitz im Aufsichtsrat. Dieser muss die Gesellschaft überwachen und nutzt dazu Unternehmenskennzahlen, u. a. die Steuerungskennzahl. Unternehmenskennzahlen sollen betriebswirtschaftliche Sachverhalte übersichtlich darstellen und bewertbar machen. Die Steuerungskennzahl entspricht dem Verhältnis von Kosten der GIZ eines Jahres zum Einnahmendurchschnitt aus vier Jahren. Dabei beruht der Einnahmendurchschnitt wesentlich auf Prognosen, weil zwei der betrachteten vier Jahre in der Zukunft liegen. Eine niedrige Steuerungskennzahl soll eine hohe Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Haushaltsmitteln durch die GIZ belegen. Soweit die Steuerungskennzahl einen bestimmten Wert nicht überschreitet, löst dies Bonuszahlungen an den Vorstand aus. Dieser in jährlichen Vergütungsvereinbarungen abgestimmte Wert liegt immer über der Steuerungskennzahl des Vorjahres.

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungskennzahl wiederholt kritisiert. Sie erlaubt keine Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg der GIZ. Diese erhält ihre Einnahmen überwiegend ohne Wettbewerb aus dem Bundeshaushalt. Zudem wichen die Einnahmen der GIZ in den letzten Jahren durchweg deutlich von ihren Prognosen ab. Auch wegen wenig ambitionierter Ziele für die Steuerungskennzahl fehlt ein Anreiz, Kosten der GIZ zu senken. Die Steuerungskennzahl ist durch ein aussagekräftiges Kennzahlensystem zu ersetzen. Die Bonuszahlungen an den Vorstand sind von der Steuerungskennzahl zu entkoppeln.

34.1 Prüfungsfeststellungen

GIZ als Schwergewicht in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die GIZ ist eine gemeinnützige Gesellschaft im Eigentum des Bundes. Ihr satzungsmäßiger Zweck ist es, die internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und internationale Bildungsarbeit zu fördern. Sie soll die Bundesregierung dabei unterstützen, deren entwicklungspolitische Ziele wirtschaftlich zu erreichen. Dieses Bundesinteresse soll das BMZ gegenüber der GIZ wahrnehmen. Ein Vertreter des BMZ hat den Vorsitz im Aufsichtsrat der GIZ. Weitere Organe der GIZ neben dem Aufsichtsrat sind der Vorstand und die Generalversammlung.

Die GIZ hatte im Jahr 2021 Einnahmen von 3,6 Mrd. Euro in ihrem gemeinnützigen Bereich. Davon stammten 2,6 Mrd. Euro aus dem Haushalt des BMZ, der Rest überwiegend von anderen Bundesministerien. Die GIZ setzte die Mittel aus dem Haushalt des BMZ für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit in dessen Auftrag ein. Sie hatte im Jahr 2021 weltweit knapp 25 000 Beschäftigte.

Steuerungskennzahl der GIZ

Der Aufsichtsrat überwacht die GIZ. Er soll sicherstellen, dass die GIZ die entwicklungspolitischen Ziele im Bundesinteresse wirtschaftlich erreicht. Dazu nutzt er die sogenannte Steuerungskennzahl als Gradmesser dafür, ob die GIZ wirtschaftlich handelt. Ergänzend verwendet er weitere Kennzahlen.

Die Steuerungskennzahl berechnet sich aus dem Verhältnis der Steuerungskosten zum Vierjahresdurchschnitt der Einnahmen im gemeinnützigen Bereich. Die Steuerungskosten sind die dem gemeinnützigen Bereich zuzuordnenden Sach- und Personalkosten der Zentrale der GIZ ohne direkten Bezug zu den Vorhaben des gemeinnützigen Bereichs. Die Einnahmen der GIZ im gemeinnützigen Bereich bestehen aus den Zahlungen des BMZ und weiterer öffentlicher Auftraggeber. Diese decken die Aufwendungen für die Projektdurchführung sowie Zuschläge für Verwaltungskosten und Gewinn ab. Der Vierjahresdurchschnitt wird jeweils aus den Einnahmen im Vorjahr, den geplanten Einnahmen im laufenden Jahr sowie den Prognosen für das Folgejahr und das Nachfolgejahr gebildet. Die Steuerungskennzahl wird demnach wie folgt berechnet:

$$\text{Steuerungskennzahl Jahr } n = \frac{\text{Steuerungskosten Jahr } n}{\text{Durchschnitt der Einnahmen aus den Jahren } n-1, n, n+1, n+2}$$

Je niedriger die Steuerungskennzahl ist, desto höher ist die angenommene Wirtschaftlichkeit der GIZ im Sinne des Kosten-Einnahmen-Verhältnisses.

Steuerungskennzahl beeinflusst variable Vergütung

Seit dem Jahr 2011 hat der Vorstand der GIZ jährlich einen Teil der variablen Vergütung dafür erhalten, dass die Steuerungskennzahl einen bestimmten Wert nicht überschritten hat. Den Wert vereinbarten Aufsichtsrat und Vorstand von Jahr zu Jahr. Er lag immer über der im Vorjahr bereits erreichten Steuerungskennzahl.

Bundesrechnungshof kritisiert Steuerungskennzahl wiederholt

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungskennzahl wiederholt kritisiert. Er hat das BMZ aufgefordert, geeignete Kennzahlen zu entwickeln, um die Umsetzung des Bundesinteresses durch die GIZ besser abzubilden. Das BMZ und die GIZ halten weiter an der Steuerungskennzahl fest.

34.2 Würdigung

Es liegt im Interesse des Bundes als Eigentümer der GIZ, diese wirtschaftlich zu führen. Die Steuerungskennzahl ist hierfür ungeeignet.

Die Steuerungskennzahl hängt wesentlich von den Einnahmen der GIZ im gemeinnützigen Bereich ab: Höhere Einnahmen im gemeinnützigen Bereich führen bei gleichbleibenden Steuerungskosten zu einer niedrigeren Steuerungskennzahl. Die Einnahmen entsprechen im Wesentlichen den durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Mitteln. Diese beruhen auf einer politischen Entscheidung. Insoweit wirbt die GIZ ihre Einnahmen im gemeinnützigen Bereich gerade nicht im Wettbewerb mit anderen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit ein. Diese Einnahmen sind damit kein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der GIZ.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Kritik ist die Steuerungskennzahl aus weiteren Gründen abzulehnen. So berechnet sie sich überwiegend aus prognostizierten Einnahmen: Für die beiden künftigen Jahre ($n+1$ und $n+2$) beruhen diese ausschließlich auf den Prognosen der GIZ. Auch für das laufende Jahr sind die Einnahmen lediglich Planzahlen, mithin vorläufige Werte. Dadurch ist die Steuerungskennzahl wenig aussagekräftig.

Zudem führt die Prognoseabhängigkeit der durchschnittlichen Einnahmen zu einem Interessenkonflikt des Vorstands. Dessen variable Vergütung hängt hinsichtlich der Steuerungskennzahl von Prognosen ab, die er selbst erstellt. Insoweit setzt die variable Vergütung keine Leistungsanreize bezüglich der Steuerungskosten der GIZ. Mehr Haushaltsmittel zu empfangen oder zu prognostizieren, ist keine honorarfähige Eigenleistung des Vorstands. Dieser sollte darauf hinwirken, dass sich die Steuerungskosten gegenüber den Einnahmen unterproportional entwickeln. Nur dadurch kann er die GIZ kostenseitig wirtschaftlicher führen.

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungskennzahl für ungeeignet gehalten, die Wirtschaftlichkeit der GIZ zu beurteilen und die Bundesbeteiligung wirtschaftlich zu führen. Er hat gefordert, die Steuerungskennzahl durch aussagekräftige Kennzahlen zu ersetzen. Solange die Steuerungskennzahl in ihrer bisherigen Form gilt, muss das BMZ im Aufsichtsrat darauf hinwirken, die variable Vergütung von der Steuerungskennzahl zu entkoppeln.

34.3 Stellungnahme

Das BMZ hat der Kritik des Bundesrechnungshofes widersprochen. Die Steuerungskennzahl verfolge nicht das Ziel, der „Indikator für den Unternehmenserfolg der GIZ und ihres Vorstands“ zu sein. Die Bewertung des Unternehmenserfolgs leite sich aus der Umsetzung des Bundesinteresses und der mittelfristigen Zielvorgaben ab. Dagegen diene die Steuerungskennzahl dem BMZ, die GIZ vorausschauend zu führen und deren Wirtschaftlichkeit mittelfristig zu sichern. Die GIZ verwende sie, um den Personalbedarf zu planen.

Der Vorstand habe in den vergangenen Jahren die Einnahmen „durchgängig – und nahezu ausschließlich in dreistelliger Millionenhöhe“ zu niedrig prognostiziert. Grund dafür sei, dass er bei den Prognosen das kaufmännische Vorsichtsprinzip anwende.

Die Bewertung des Unternehmenserfolgs der GIZ sei eine zu komplexe Aufgabe für nur eine Kennzahl. Die Steuerungskennzahl stehe daher nicht allein. Zudem habe das BMZ das Kennzahlensystem der GIZ bereits weiterentwickelt. So habe es u. a. im Jahr 2020 mit der Steuerungskostenquote eine neue Kennzahl eingeführt. Diese zeige das tatsächliche Verhältnis der Steuerungskosten zu den Einnahmen im gemeinnützigen Bereich der GIZ für ein Geschäftsjahr. Es existiere „daher bereits ein sehr umfangreiches und aussagekräftiges Kennzahlensystem.“

Das BMZ hat auch verteidigt, dass die Steuerungskennzahl mit der variablen Vergütung verknüpft ist: Das Bundeskabinett habe im September 2020 die Grundsätze guter Unternehmensführung beschlossen. Danach soll eine variable Vergütung auch auf die stetige und wirtschaftliche Verfolgung des Bundesinteresses gerichtet sein. Dies rechtfertige es, einen Teil der variablen Vergütung des Vorstands der GIZ an die Steuerungskennzahl zu knüpfen. Zumal dies nur einen geringen Teil der variablen Vergütung ausmache.

34.4 Abschließende Würdigung

Das BMZ widerspricht seinen bisherigen Aussagen zur Steuerungskennzahl. Zum einen hat es bisher die Steuerungskennzahl als wichtigsten Indikator für die Wirtschaftlichkeit der GIZ verwendet. Entsprechend äußerte es sich wiederholt im Aufsichtsrat der GIZ. Zum anderen verwendet das BMZ die Steuerungskennzahl als zentralen Indikator für den Unternehmenserfolg der GIZ: bei der Beteiligungsführung für das Ziel „Wirtschaftlichkeit der GIZ“ sowie bei der variablen Vergütung für das Ziel „Effizienz und Wirtschaftlichkeit“. Bei letzterer sind zudem die Zielwerte für die Steuerungskennzahl seit dem Jahr 2011 wenig ambitioniert.

Das BMZ kann mit der Steuerungskennzahl die Wirtschaftlichkeit der GIZ nicht feststellen. Dazu ist ein aktueller Vergleichsmaßstab für wirtschaftliches Handeln von Unternehmen im gleichen Tätigkeitsfeld (Benchmark) erforderlich. Das BMZ kann ohne Benchmark nicht beurteilen, ob eine bestimmte Kennzahl für ein wirtschaftliches Handeln der GIZ steht. Ebenso wenig kann es bewerten, ob die Kosten der GIZ angemessen sind. Unabhängig davon ist die Steuerungskennzahl ungeeignet, Kostentreiber oder Einsparpotenziale zu identifizieren. Die Steuerungskennzahl ist dafür zu verdichtet. Sie enthält auch nicht die notwendigen Informationen, um den Personalbedarf der GIZ zu planen. Dafür braucht es mindestens Informationen über Art, Anzahl und Volumen der zu erwartenden Aufträge. Beispielsweise ist zu unterscheiden, ob die GIZ Aufträge selbst durchführt oder Dritte damit beauftragt. Zudem hat das BMZ bestätigt, dass die Einnahmenprognosen für die Steuerungskennzahl regelmäßig nicht eintreten. Sie sind damit zu unzuverlässig, um unternehmerische Entscheidungen über Personalveränderungen zu stützen.

Übergeordnetes Ziel jeder Beteiligungsführung des Bundes ist es, das Bundesinteresse zielgenau und wirtschaftlich zu verfolgen. Dazu sind mittelfristige Ziele zu formulieren. Für jedes Ziel sind Kennzahlen abzuleiten, um den Unternehmenserfolg zu beurteilen. Dies erfordert ein Kennzahlensystem im Sinne einer geordneten Gesamtheit von gegenseitig abhängigen und einander ergänzenden Kennzahlen. Ein solches kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Vielmehr führt das BMZ die GIZ mit einer Sammlung von Kennzahlen ohne wechselseitigen Bezug. So ist die Steuerungskostenquote nur dem Namen nach neu. Das ihr zugrundeliegende Verhältnis ist mindestens seit dem Jahr 2015 ein Vorstandsziel der GIZ. Seitdem wurde auch im Aufsichtsrat mindestens einmal jährlich darüber berichtet. Das BMZ muss mit einem Kennzahlensystem die Wirtschaftlichkeit auch hinsichtlich der Kosten analysieren können. Dabei sollte es eher auf Kennzahlen abstellen, die sich aus der Kosten- oder Ergebnisrechnung der GIZ ableiten lassen. Einnahmen sind dagegen eine Kenngröße aus der Finanzplanung der GIZ und daher wenig geeignet für eine Kostenanalyse.

Das BMZ missachtet unabhängig von der Höhe der variablen Vergütung die Grundsätze guter Unternehmensführung. Danach soll eine variable Vergütung für eine messbare, persönliche Leistung gewährt werden. Gleiches sagt der Leitsatz des Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Vergütung von Geschäftsleitungen bei Bundesbeteiligungen. Dies ist bei der Steuerungskennzahl gerade nicht der Fall. Sie hängt im Wesentlichen von Einnahmenprognosen ab, wobei die Einnahmen überwiegend auf Zahlungen aus dem Bundeshaushalt beruhen. Nach dem vorgenannten Leitsatz sind zudem nahezu sicher erreichbare Zielwerte anzupassen, wenn sie Grundlage für eine variable Vergütung sind. Beide Vorgaben lässt das BMZ außer Acht.

Im Ergebnis fordert der Bundesrechnungshof unverändert ein aussagekräftiges Kennzahlensystem für die GIZ – vor allem zu deren Kosten. Dieses ist an den Zielen des Bundes auszurichten. Das BMZ muss darauf hinwirken, dass die GIZ ihre Berichterstattung an das zu schaffende Kennzahlensystem anpasst. Dabei muss die GIZ über die einzelnen Kennzahlen und deren Wechselwirkungen berichten. Die variable Vergütung ist umgehend von der Steuerungskennzahl zu entkoppeln. Schließlich ist es unerlässlich, wiederholt stark von der Geschäftsentwicklung abweichende Prognosen der Realität anzupassen.

35 Finanzhilfen besser mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verzahnen

(Kapitel 6002)

Zusammenfassung

Der Bund hat bislang nicht sichergestellt, dass bei der Umsetzung seiner Finanzhilfen für Länder und Kommunen Nachhaltigkeitsaspekte ausreichend berücksichtigt werden.

Der Bund unterstützt Länder und Kommunen mit erheblichen Finanzhilfen. Mit 7 Mrd. Euro fördert er z. B. die Investitionen finanzschwacher Kommunen. Aspekte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigten die Kommunen dabei nur bei weniger als 5 % der vom Bundesrechnungshof geprüften Fördermaßnahmen. Grund dafür ist, dass eine angemessene Verzahnung der Finanzhilfen des Bundes mit seiner Nachhaltigkeitsstrategie bislang fehlt. Dafür, wie die Kommunen Nachhaltigkeitsaspekte, insbesondere bei der Auswahl der vom Bund mitfinanzierten Maßnahmen, angemessen berücksichtigen sollen, gibt es so gut wie keine Vorgaben.

Damit verspielt der Bund eine wesentliche Möglichkeit, die Zielerreichung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen stärker zu unterstützen, zumal er selbst den Kommunen hierbei eine herausragende Rolle einräumt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), in die Regelungen für künftige Finanzhilfen des Bundes Eckpunkte zur Berücksichtigung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist Leitprinzip für sämtliche Politikbereiche

Die Bundesregierung hat sich seit vielen Jahren wiederholt dazu verpflichtet, das Handeln von Regierung und Verwaltung an den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Sie verfolgt das Ziel einer wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial ausgewogenen und

ökologisch verträglichen Entwicklung. Dazu hat sie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie formuliert. Diese basiert auf der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und den darin vereinbarten 17 Nachhaltigkeitszielen, z. B. Gesundheit und Wohlergehen oder Maßnahmen zum Klimaschutz.

Die Bundesregierung legte fest, dass das Leitprinzip der Nachhaltigkeit bei allen Entscheidungen in sämtlichen Politikbereichen angewendet werden soll. Es ist damit für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Bundesressorts relevant.

Neben dem Bund sind die Länder und Kommunen dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Dabei räumt die Bundesregierung den Kommunen ausdrücklich eine herausragende Rolle ein und versteht sie als wesentliche Akteure.

Bund fördert kommunale Investitionen

Der Bund unterstützt die Länder in mehreren Bereichen mit Finanzhilfen. Beispielsweise fördert er Investitionen finanzschwacher Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) mit 7 Mrd. Euro. Das KInvFG sieht die Mittel jeweils hälftig für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Infrastrukturprogramm) und für Investitionen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur (Schulsanierungsprogramm) vor.

Für beide Förderprogramme schlossen der Bund und die Länder Verwaltungsvereinbarungen ab. Die Länder setzen die Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um.

Regelungen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit unzureichend

Bei der Gewährung von Finanzhilfen verfügt der Bund über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte. Das BMF hat hierzu für alle Bundesressorts eine Leitlinie herausgegeben. Diese enthält keine Hinweise darauf, dass und wie die Bundesressorts die Nachhaltigkeitsziele in die Förderung kommunaler Investitionen integrieren können. Ebenso sehen weder das KInvFG noch die Verwaltungsvereinbarungen vor, dass die Nachhaltigkeitsziele maßgeblich in die Auswahl von Fördermaßnahmen einbezogen werden.

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes bei kommunalen Investitionen nahezu unberücksichtigt

Der Bundesrechnungshof untersuchte anhand des Infrastrukturprogramms des KInvFG, inwieweit die Kommunen bei ihren Investitionen die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigten. Hierzu hat er 740 Maßnahmen bei 177 Kommunen geprüft. Der Bund förderte diese Maßnahmen mit insgesamt rund 200 Mio. Euro. Es handelte sich beispielsweise um kommunale Investitionen in den Förderbereichen energetische Sanierung, Lärmbekämpfung, Städtebau, Luftreinhaltung und Einrichtungen frühkindlicher Infrastruktur.

Diese Förderbereiche des KInvFG entsprechen einzelnen oder mehreren Nachhaltigkeitszielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Dennoch berücksichtigten die Kommunen diese Ziele bei ihren Investitionsentscheidungen kaum. Bei der Auswahl und Durchführung der geförderten Maßnahmen spielten diese Ziele für sie nur bei weniger als 5 % der Maßnahmen eine ausdrückliche Rolle.

Im Förderbereich energetische Sanierung ließen die Kommunen beispielsweise ihre eigenen Klimaschutzkonzepte bei der Maßnahmenauswahl häufig außer Acht, obwohl sie darin bereits geeignete Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen identifiziert hatten. So waren nur 31 von 139 geprüften Maßnahmen im Klimaschutzkonzept der jeweiligen Kommune enthalten.

Längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen oft nicht nachgewiesen

Gemäß dem KInvFG sollen geförderte Investitionen längerfristig nutzbar sein. Bei einem Verstoß kann der Bund die Finanzhilfe zurückfordern. Jedoch konkretisiert das KInvFG die Anforderungen an die längerfristige Nutzbarkeit nicht. Auch das BMF hat nicht festgelegt, wie das Kriterium zu erfüllen ist. Ebenso wenig enthalten die Verwaltungsvereinbarungen hierzu mess- und überprüfbare Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Kommunen eine längerfristige Nutzbarkeit ihrer Investitionen nur bei 7 % der geprüften Maßnahmen nachgewiesen hatten. Bei 43 % der Maßnahmen hatten sie lediglich unzureichende Angaben zur längerfristigen Nutzbarkeit gemacht. Bei der Hälfte der Maßnahmen fehlte eine Dokumentation zur längerfristigen Nutzbarkeit gänzlich.

Dennoch bestätigten die Länder und Kommunen in ihren Verwendungsnachweisen an den Bund regelmäßig für jede einzelne Maßnahme die längerfristige Nutzbarkeit der Investition.

35.2 Würdigung

Aufgrund der vorgegebenen Förderbereiche im KInvFG berühren die geförderten Investitionen häufig automatisch Nachhaltigkeitsziele. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Finanzhilfen nach dem KInvFG haben gezeigt, dass die Kommunen diese Nachhaltigkeitsziele überwiegend nicht im Blick hatten, als sie die einzelnen Maßnahmen ausgewählt und durchgeführt haben. Offen bleibt dabei, in welchem Maße einzelne Maßnahmen nachhaltig sind. Erst recht bleibt ungeklärt, ob und inwieweit alternative Maßnahmen bei einer integrierten Bewertung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen vorzugswürdig gewesen wären.

Dies liegt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes daran, dass es an einer Verzahnung der Finanzhilfen mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fehlt. Angesichts des Postulats der Bundesregierung, den Kommunen komme eine „herausragende Bedeutung“ für dieses

Thema zu, verwundert dies. Die bloße Erwartung, dass die Kommunen einen herausragenden Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele leisten, reicht nicht. Die Bundesregierung sollte diese Erwartung auch mit entsprechenden Regelungen flankieren, jedenfalls wenn wie hier mit erheblichen Finanzmitteln des Bundes kommunale Investitionen gefördert werden.

Die längerfristige Nutzbarkeit kann bei Investitionen ein Indiz für Nachhaltigkeit sein. Die Regelungen zur längerfristigen Nutzbarkeit im KInvFG sind daher ein erster Ansatz, um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit Leben zu füllen. Allerdings ist das einzige Kriterium mit Bezug zur Nachhaltigkeit nicht konkretisiert und damit weder praxistauglich noch ausreichend überprüfbar ausgestaltet. So ist ein Rückforderungsanspruch bei Verstoß kaum durchsetzbar und würde somit regelmäßig ins Leere laufen.

Im Ergebnis hat das Beispiel des KInvFG gezeigt, dass der Bund künftige Finanzhilfen konkret und möglichst überprüfbar mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verzahnen sollte. Das BMF sollte seine Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen entsprechend ergänzen.

35.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die verfassungsrechtlich vorgegebenen Förderziele von Finanzhilfen „per se“ mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie korrespondierten und einzelnen Nachhaltigkeitszielen Rechnung trügen (z. B. Förderung von Wirtschaftswachstum, Verringerung der Ungleichheit in und zwischen Ländern). Die Bundesressorts hätten sich gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bei der Ausgestaltung der Finanzhilfen an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren, wenn sie Förderzwecke und Förderbereiche festlegen. So leiste das KInvFG einen wesentlichen Beitrag zu dem in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie adressierten Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, indem es gezielt finanzschwache Kommunen fördere. Zudem würden durch die Festlegung der Förderbereiche des KInvFG weitere Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung mitverfolgt.

Die Nachhaltigkeitsziele seien gerade keine primären verfassungsrechtlichen Förderziele einer Finanzhilfe. Eine Beschränkung der Förderbereiche auf Maßnahmen mit messbaren Nachhaltigkeitszielen sei aus Sicht des BMF problematisch. Eine solche könnte zu Zielkonflikten mit den spezifischen fach- und wirtschaftspolitischen Zielen einer Finanzhilfe führen. Zudem seien Beschaffungs- und Genehmigungsvorschriften, die bei der Umsetzung der geförderten Investitionen zu berücksichtigen seien, bereits an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet. Zusätzliche Verfahrensanforderungen widersprächen auch dem gemeinsamen Ziel von Bund und Ländern, Förderprogramme zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Aus Sicht des BMF seien viele Investitionen ohnehin auf eine längerfristige Nutzbarkeit ausgerichtet. Es habe eine Abfrage bei den Ländern durchgeführt, wie diese die längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen sicherstellten: Die Länder hätten hierzu überwiegend eigene

Vorgaben gemacht. Diese variierten sowohl hinsichtlich der Verfahren als auch hinsichtlich der Dauer der Zweckbindungsfrist sowie der Kontrollintensität der Länder.

Insgesamt hat das BMF keinen weiteren Regelungsbedarf für künftige Finanzhilfen gesehen.

35.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung will mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die Weichen für eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial ausgewogene und ökologisch verträgliche Entwicklung in Deutschland stellen. Sie soll dazu beitragen, die Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zu erreichen. Hierfür tragen alle staatlichen Ebenen gemeinsam Verantwortung. Daher sollte die Bundesregierung Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden auch dafür nutzen, das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele zu befördern. Dies umso mehr, als die Bundesregierung explizit darauf hingewiesen hat, dass den Kommunen beim Thema Nachhaltigkeit eine herausragende Rolle zukommt.

Es reicht deshalb nicht aus, sich allein auf Ebene der Förderziele und -bereiche der Finanzhilfen global an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren. Ein theoretischer Bezug der Förderbereiche zu den übergeordneten Nachhaltigkeitszielen bedeutet nicht zwangsläufig, dass diese bei der Auswahl der Maßnahmen auch tatsächlich maßgeblich sind.

Der Bund sollte bei seinen Finanzhilfen die konkreten Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung nicht allein den Ländern überlassen. Bei der Ausgestaltung von Finanzhilfen bietet sich für den Bund die Chance, die abstrakten Nachhaltigkeitsziele konkret und messbar auf die Förderbereiche herunterzubrechen.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass eine Operationalisierung der Nachhaltigkeitsziele schwierig sein kann. Jedoch schließt dies eine solche nicht aus. Gleiches gilt für die Abwägung möglicher Zielkonflikte. Letztlich greifen Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit ineinander. Soweit das BMF darauf abstellt, Beschaffungs- und Genehmigungsvorschriften seien bereits an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet, greift dies zu kurz: Die bestehenden Regelwerke beziehen sich auf die Umsetzung der Maßnahmen und nicht auf deren Auswahl und Planung. Gerade bei der Maßnahmenauswahl durch die Kommunen verbirgt sich ein erhebliches Potenzial zu nachhaltigen Investitionen.

Soweit das BMF auf Verfahrensvereinfachungen hinweist, muss es sicherstellen, dass die begrenzten Haushaltsmittel des Bundes ihre größte Nachhaltigkeitswirkung entfalten.

Das Ergebnis der Abfrage des BMF bei den Ländern zur längerfristigen Nutzbarkeit stützt die Forderung des Bundesrechnungshofes, Nachhaltigkeit stringenter zu regeln: Selbst bei dem rückforderungsrelevanten Kriterium der längerfristigen Nutzbarkeit hat nur ein Teil der Länder Vorgaben erlassen. Diese weichen zudem erheblich voneinander ab.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, Finanzhilfen des Bundes künftig besser mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verzahnen. Dieser Empfehlung entsprechen auch die Vorschläge des unter Federführung des BMF Ende des Jahres 2022 erschienenen Abschlussberichts „Spending Review – Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt 2021/2022“. Auch hier lautet eine der Empfehlungen, auf maßnahmenspezifische Indikatoren und damit auf die Maßnahmenebene abzustellen.

Das BMF sollte darauf achten, dass bereits die Entwürfe zu neuen Finanzhilfegesetzen und entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich regeln, dass die geförderten Investitionen im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stehen. Vom Bund geförderte Maßnahmen sollten so ausgewählt und ausgerichtet sein, dass sie einen möglichst großen Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele leisten. Um dies zu befördern, sollte das BMF die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen um Eckpunkte zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele ergänzen.

36 Immer mehr Oldtimer-Kennzeichen für Alltagsfahrzeuge: Hoher Steuerverzicht und Schadstoffbelastung

(Kapitel 6001 Titel 03801)

Zusammenfassung

Die Vergünstigung bei der Kraftfahrzeugsteuer für Oldtimer, die als Alltagsfahrzeuge genutzt werden, widerspricht dem ursprünglichen Ziel des Gesetzgebers und den klimapolitischen Zielen der Bundesregierung. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sieht keinen Handlungsbedarf.

Die Oldtimer-Besteuerung mit einer finanziell günstigen Jahrespauschale sollte ursprünglich nur für Fahrzeuge gelten, die als historische Sammlerstücke zur Pflege des kraftfahrzeugtechnischen Kulturguts eingesetzt werden. Mittlerweile kann die Besteuerungsform auch auf Fahrzeuge angewendet werden, die im Alltagsverkehr als übliche Beförderungsmittel genutzt werden. Die rasante Zunahme auf fast 400 000 steuerlich begünstigte Fahrzeuge führt dazu, dass die jährlichen Einnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer um 170 Mio. Euro geringer ausfallen.

Der Bundesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, die Fehlentwicklungen zu beseitigen. Er hat das BMF zu einer zügigen Gesetzesinitiative aufgefordert, um Alltagsfahrzeuge aus der besonderen Oldtimer-Besteuerung auszuschließen.

36.1 Prüfungsfeststellungen

Besondere Oldtimer-Besteuerung

Mit dem Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz 1997 wurden Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen stärker berücksichtigt. Damit wollte der Gesetzgeber finanzielle Anreize für den Erwerb und die Nutzung von Fahrzeugen mit möglichst niedrigen Emissionen setzen. Die gesetzlichen Änderungen führten bei älteren Fahrzeugen ohne moderne Abgasreinigungsanlagen zu einer höheren Kraftfahrzeugsteuer. Um nur gelegentlich verwendete Oldtimer mit geringer Fahrleistung steuerlich zu entlasten, schuf der

Gesetzgeber eine besondere Oldtimer-Besteuerung. Dabei wird die Kraftfahrzeugsteuer mit einer Jahrespauschale festgesetzt, sofern den Fahrzeugen ein besonderes Oldtimer-Kennzeichen, das sogenannte H-Kennzeichen, zugeteilt wurde. Die Pauschale ist fast immer geringer als die Steuer bei der Regelbesteuerung nach den üblichen Kriterien wie Hubraum oder Schadstoffemissionen. Bei einem Diesel-Pkw mit einem Hubraum von 1 500 ccm in der ungünstigsten Emissionsklasse beträgt die Steuerersparnis beispielsweise 371 Euro. Neben diesen finanziellen Vorteilen sind Oldtimer mit H-Kennzeichen von Fahrverboten in Umweltzonen befreit und zwar unabhängig von ihren individuellen Emissionen.

Oldtimer mit H-Kennzeichen haben sich verdreifacht

Mit der Einführung der besonderen Oldtimer-Besteuerung im Jahr 1997 wurden gleichzeitig die Voraussetzungen für die Zuteilung von H-Kennzeichen in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung festgelegt. Danach mussten die Fahrzeuge u. a. älter als 30 Jahre sein und „vornehmlich zur Pflege des kraftfahrzeugtechnischen Kulturgutes eingesetzt“ werden. Damit wollte der Gesetzgeber „nur alte“ Kraftfahrzeuge von der Regelung ausschließen, die im Alltagsverkehr als übliche Beförderungsmittel genutzt werden. Steuerlich begünstigt werden sollten nur Fahrzeuge, die als historische Sammlerstücke i. d. R. bei sogenannten Oldtimer-Rallyes oder ähnlichen Veranstaltungen zum Einsatz kommen. Die Bundesregierung ging davon aus, dass damit ca. 135 000 Fahrzeuge ein H-Kennzeichen erhalten konnten.

Im Jahr 2007 wurde die Vorschrift zur Zuteilung von H-Kennzeichen in die neu geschaffene Fahrzeug-Zulassungsverordnung überführt. Dabei lockerte der Verordnungsgeber die Voraussetzungen für die Zuteilung, ohne den Gesetzgeber zu beteiligen. Für ein H-Kennzeichen müssen die Fahrzeuge seitdem nicht mehr „vornehmlich zur Pflege des kraftfahrzeugtechnischen Kulturgutes eingesetzt“ werden, sondern nur noch „zur Pflege des kraftfahrzeugtechnischen Kulturgutes dienen“. Damit können nun auch Alltagsfahrzeuge ein H-Kennzeichen erhalten, die der Gesetzgeber ursprünglich ausschließen wollte. Der Bestand an Oldtimern mit H-Kennzeichen wuchs bis zum Jahr 2019 auf rund 319 000 und zum Jahr 2020 um weitere 72 000 auf rund 391 000 Fahrzeuge an. Er hatte sich damit gegenüber den im Jahr 1997 angenommenen 135 000 Oldtimern fast verdreifacht.

Hohe Steuermindereinnahmen

Durch Zunahme der H-Kennzeichen wechselten zwangsläufig immer mehr Oldtimer bei der Kraftfahrzeugsteuer von der Regelbesteuerung in die günstigere Pauschalbesteuerung. Die Generalzolldirektion schätzte die Steuermindereinnahmen für das Jahr 2020 auf ca. 140 Mio. Euro. Für das Jahr 2022 geht der Bundesrechnungshof wegen der stetig steigenden Zulassungen mit H-Kennzeichen mittlerweile von mehr als 170 Mio. Euro Mindereinnahmen aus.

36.2 Würdigung

Die Vergünstigung bei der Kraftfahrzeugsteuer für Oldtimer, die im Alltagsverkehr als übliche Beförderungsmittel genutzt werden, widerspricht dem ursprünglichen gesetzgeberischen Ziel der besonderen Oldtimer-Besteuerung. Danach sollten nur solche Oldtimer steuerlich entlastet werden, die als historische Sammlerstücke zur Pflege des kraftfahrzeugtechnischen Kulturgutes eingesetzt werden. Der im Vergleich zum Jahr 1997 rasante Anstieg der steuerlich begünstigten Oldtimer auf das Dreifache des ursprünglichen angenommenen Fahrzeugbestandes lässt die jährlichen Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer für den Bund auf mittlerweile 170 Mio. Euro steigen. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil dieser Mindereinnahmen auf Oldtimer entfällt, die als Alltagsfahrzeuge genutzt werden. Aufgrund der höheren Produktionszahlen und der Langlebigkeit der Fahrzeuge überschreiten künftig immer mehr Alltagsfahrzeuge die 30-Jahres-Grenze für die Einordnung als Oldtimer, sodass die Mindereinnahmen weiter steigen.

Der Bundesrechnungshof hält die steuerliche Subventionierung alter Fahrzeuge, die im Alltagsverkehr als übliche Beförderungsmittel genutzt werden, für nicht vertretbar. Vor dem Hintergrund der deutlich höheren Schadstoffemissionen alter Fahrzeuge widerspricht die Regelung auch der klimapolitischen Zielsetzung der Bundesregierung. Nach ihrem Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 strebt die Bundesregierung eine nachhaltige und klimafreundliche Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems sowie den Abbau umweltschädlicher Subventionen an.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF zu einer zügigen Gesetzesinitiative aufgefordert, um die besondere Oldtimer-Besteuerung bei der Kraftfahrzeugsteuer so zu gestalten, dass Alltagsfahrzeuge von der Regelung wieder ausgeschlossen werden.

36.3 Stellungnahme

Das BMF bestreitet, dass mit der besonderen Oldtimer-Besteuerung Fahrzeuge subventioniert werden, die im Alltagsverkehr als übliche Verkehrsmittel eingesetzt werden. Auch seien die Voraussetzungen für die Zuteilung eines H-Kennzeichens nicht gelockert worden. Nicht belegt seien zudem die Annahmen zur gesetzgeberischen Intention hinsichtlich des Inhalts und der Reichweite der Zuteilung von H-Kennzeichen.

Dem BMF seien keine belastbaren Zahlen darüber bekannt, ob und ggf. in welchem Ausmaß Oldtimer als Alltagsfahrzeuge genutzt werden. Die Studie „Emissionen von über 30 Jahre alten Fahrzeugen“ der Bundesanstalt für Straßenwesen weise jedoch auf eine vergleichbar geringe durchschnittliche Jahresfahrleistung von Oldtimern hin, was gegen eine signifikante Alltagsnutzung von Oldtimern spreche. Nach dieser Studie sei auch die Umweltbelastung gering, die von Oldtimern ausgehe.

36.4 Abschließende Würdigung

Das BMF ignoriert weiterhin, dass die mit der besonderen Oldtimer-Besteuerung verbundenen gesetzgeberischen Ziele mit der tatsächlichen Entwicklung nicht in Einklang stehen. Vor dem Hintergrund der deutlich höheren Schadstoffemissionen alter Fahrzeuge wurde im Gesetzgebungsprozess der eingeschränkte Betrieb von Oldtimern unter Umweltschutzaspekten als gewünscht erachtet. Der Bundesrechnungshof weist die Aussage des BMF zurück, von Oldtimern gingen nur geringe Umweltbelastungen aus. Unbestreitbar übersteigen die durchschnittlichen Emissionen pro gefahrenem Kilometer bei alten Fahrzeugen die der Gesamtflotte um ein Vielfaches. Die vom BMF angeführte Studie bestätigt dies.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, Alltagsfahrzeuge aus der besonderen Oldtimer-Besteuerung auszuschließen. In Zeiten des Klimaschutzes ist es weder angemessen noch zeitgemäß, Alltagsfahrzeuge mit hohen Emissionen steuerlich zu begünstigen. Die genaue Anzahl der Oldtimer als Alltagsfahrzeuge ist hierfür letztlich nicht entscheidungsrelevant.

37 Luftverkehrsteuer reformieren – hohe Mindereinnahmen drohen

(Kapitel 6001 Titel 039 01)

Zusammenfassung

Die jährliche Absenkung der Luftverkehrsteuersätze verursacht Steuermindereinnahmen für den Bundeshaushalt und konterkariert klimapolitische Lenkungsziele.

Luftverkehrsunternehmen müssen pro Passagier und Abflug Luftverkehrsteuer entrichten. Dabei bemisst sich die Höhe der Luftverkehrsteuersätze nach der Flugdistanz. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) senkt die Steuersätze jährlich ab, wenn der Bund Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen für den Luftverkehr erzielt – je höher die Erlöse, desto niedriger die Steuersätze. In die Berechnung werden auch Versteigerungserlöse von Zertifikaten einbezogen, die auf den Luftfrachtverkehr entfallen, obwohl dieser nicht der Luftverkehrsteuer unterliegt. Die jährliche Absenkung mindert die Steuereinnahmen und konterkariert die klimapolitischen Lenkungsziele der Luftverkehrsteuer. Der Effekt wird sich durch anstehende Änderungen beim Europäischen Emissionshandel deutlich verstärken und führt zu Mindereinnahmen in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die jährliche Absenkung der Steuersätze abzuschaffen. Obwohl das BMF die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestreitet, will es den Absenkungsmechanismus lediglich kritisch prüfen.

37.1 Prüfungsfeststellungen

Europäischer Emissionshandel

Seit dem Jahr 2012 ist der innereuropäische Luftverkehr in das Europäische Emissionshandelsystem einbezogen. Es umfasst sowohl den Personenflugverkehr als auch den Luftfrachtverkehr. Luftverkehrsunternehmen müssen für jede Tonne ausgestoßenes klimaschädliches Gas eine Emissionsberechtigung (Zertifikat) abgeben. Die Anzahl der insgesamt verfügbaren Zertifikate ist europaweit gedeckelt. Auf Ebene der Europäischen Union werden den Luftverkehrsunternehmen 82 % aller ausgegebenen Zertifikate für den Luftverkehrsbereich

kostenlos zugeteilt, 15 % versteigert und 3 % als Reserve zurückgehalten. Reichen einem Luftverkehrsunternehmen die ihm kostenlos zugeteilten Zertifikate nicht aus, kann es u. a. weitere Zertifikate in Auktionen ersteigern. Für diese Auktionen erhalten die Mitgliedstaaten eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel von der Europäischen Union. Die aus den Auktionen erzielten Erlöse stehen den jeweiligen Mitgliedstaaten zu.

BMF muss Steuersätze jährlich absenken

Mit der Luftverkehrsteuer wollte der Gesetzgeber u. a. das in besonders hohem Maße klima- und umweltschädliche Fliegen verteuern und so eine Lenkungswirkung zugunsten des Klimaschutzes erzielen. Besteuert wird der gewerbliche Personenflugverkehr. Die Luftverkehrsteuer ist pro Passagier und Abflug von den Luftverkehrsunternehmen zu entrichten. Dabei bemisst sich die Höhe der jeweiligen Luftverkehrsteuersätze nach der Flugdistanz. Für den Luftfrachtverkehr fällt keine Luftverkehrsteuer an.

Das BMF senkt die Steuersätze aufgrund einer Regelung im Luftverkehrsteuergesetz durch eine Rechtsverordnung jährlich prozentual ab (Absenkungsmechanismus). Dazu werden die vom Bund erzielten Vorjahreserlöse aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen für den Luftverkehr in das Verhältnis zu 1,75 Mrd. Euro gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz mindert die gesetzlichen Steuersätze. Für das Jahr 2019 – das letzte Jahr vor der Corona-Pandemie – betrug die Absenkung 1,63 %. Die Luftverkehrsunternehmen hatten pro Passagier und Abflug eine um diesen Prozentsatz reduzierte Steuer zu zahlen. Bei rund 96,6 Millionen Fluggästen verursachte dies im Jahr 2019 Mindereinnahmen von ca. 19,5 Mio. Euro. Auch in den Jahren 2020 und 2021 musste das BMF die Steuersätze absenken. Bedingt durch die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Flug- und Reisebeschränkungen fiel die Absenkung in diesen Zeiträumen geringer aus.

Begünstigung zu hoch

Der Absenkungsmechanismus soll nach dem Willen des Gesetzgebers dem Umstand Rechnung tragen, dass der Bund Erlöse aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten erzielt. Dazu werden sämtliche Erlöse des Bundes aus der Versteigerung von Zertifikaten für den Luftverkehr einbezogen. Darin enthalten sind auch die Versteigerungserlöse von Zertifikaten, die auf den Luftfrachtverkehr entfallen. Eine Aufteilung der Versteigerungserlöse zwischen Luftfracht- und Personenflugverkehr ist nach Aussage des BMF nicht möglich.

Absenkung ist Ausnahme im Steuerrecht

Die jährliche prozentuale Absenkung der Luftverkehrsteuersätze ist eine Ausnahme im deutschen Steuerrecht. Keine andere Steuer wird dadurch abgesenkt, dass anderweitige Einnahmen des Bundes gegengerechnet werden. Viele wirtschaftliche Vorgänge unterliegen gleich-

zeitig Steuern und anderen Abgaben. Ein vergleichbarer Absenkungsmechanismus wie bei der Luftverkehrsteuer ist beispielsweise weder im Energie- noch Umsatzsteuergesetz enthalten.

Ergänzend zum europäischen Emissionshandel bepreist Deutschland seit dem 1. Januar 2021 CO₂-Emissionen (CO₂-Preis), insbesondere in den Bereichen Verkehr und Gebäude. Für die Emissionen aus diesen Sektoren fehlte nach Ansicht der Bundesregierung bislang ein wirksames Preissignal. Mit dem nationalen CO₂-Preis sollte der Verbrauch von fossilen Heiz- und Kraftstoffen verteuert werden, um so Anreize für klimaschonendere Technologien zu schaffen. Unternehmen, die u. a. Heizöl, Erdgas, Benzin und Diesel in Verkehr bringen, müssen dafür einen CO₂-Preis zahlen. Die Kosten geben sie regelmäßig an die Kunden weiter. Dementsprechend enthält auch beispielsweise der Benzinpreis eine CO₂-Preiskomponente. Die Einnahmen aus dem nationalen CO₂-Preis senken nicht die auf Benzin anfallende Energie- und Umsatzsteuer.

Neuregelung des Emissionshandels

Die Europäische Kommission hat den europäischen Green Deal ausgerufen. Europa soll bis zum Jahr 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden. Dafür hat die Europäische Kommission eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, die dazu beitragen sollen, die Emissionen der Europäischen Union bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken („Fit für 55 Paket“). Für den Bereich der Luftfahrt haben sich der EU-Rat und das EU-Parlament bereits im Dezember 2022 vorläufig politisch geeinigt. Sie wollen die kostenlose Zuteilung der Zertifikate schrittweise einstellen: 25 % im Jahr 2024 und 50 % im Jahr 2025. Ab dem Jahr 2026 sollen Luftverkehrsunternehmen keine kostenlosen Zertifikate mehr erhalten. Dementsprechend erhöht sich der Anteil der zu versteigernden Zertifikate, sodass der Bund deutlich höhere Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate erzielen wird. In einer ersten Prognose ging das BMF davon aus, dass eine vollständige Versteigerung der Zertifikate zu jährlichen Steuermindereinnahmen im dreistelligen Millionenbereich bei der Luftverkehrsteuer führen kann.

37.2 Würdigung

Die jährliche Absenkung der Luftverkehrsteuer steht im Widerspruch zu deren Zielsetzung. Sie verursacht Steuermindereinnahmen im Bundeshaushalt, die in den kommenden Jahren deutlich ansteigen werden. Die beabsichtigten Änderungen im europäischen Emissionshandelssystem führen dazu, dass der Bund höhere Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten erzielen wird. Dies hat zur Folge, dass die Luftverkehrsteuersätze stärker als bisher abzusenken sind. Die jährlichen Steuermindereinnahmen bei der Luftverkehrsteuer werden sich künftig auf einen dreistelligen Millionenbetrag belaufen. Außerdem begünstigt der Absenkungsmechanismus den Personenflugverkehr übermäßig stark.

Die Luftverkehrsteuer und der Europäische Emissionshandel sind zwei voneinander unabhängige Rechtsvorgänge. Dementsprechend ist es nicht erforderlich, die Luftverkehrsteuersätze zu reduzieren, weil Erlöse aus dem Emissionshandel erzielt werden. Eine stetige Absenkung der Steuersätze widerspricht zudem der klimapolitischen Lenkungswirkung, die der Gesetzgeber mit der Luftverkehrsteuer beabsichtigte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die jährliche Absenkung der Steuersätze abzuschaffen, bevor die Neuregelung im europäischen Emissionshandelssystem wirksam wird.

37.3 Stellungnahme

Das BMF hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestritten. Es geht ebenfalls davon aus, dass es aufgrund der Neuregelungen im europäischen Emissionshandelssystem zu enormen Mindereinnahmen bei der Luftverkehrsteuer kommen wird, wenn Deutschland am Absenkungsmechanismus festhält. Das BMF könne jedoch erst nach der förmlichen Annahme der beabsichtigten Neuregelungen auf Ebene der Europäischen Union und anschließender Umsetzung in nationales Recht die voraussichtlichen Auswirkungen belastbar prognostizieren.

Ferner hat das BMF wiederholt, die Versteigerungserlöse aus den Emissionszertifikaten für den Luftverkehr nicht nach Luftfracht- und Personenflugverkehr aufteilen zu können.

Es beabsichtige, den Absenkungsmechanismus im Zuge des zuvor genannten Rechtsetzungsverfahrens kritisch zu prüfen. Das Ergebnis soll die Grundlage für eine politische Entscheidung bilden.

37.4 Abschließende Würdigung

Der Absenkungsmechanismus für die Luftverkehrsteuersätze stellt eine Besonderheit im deutschen Steuerrecht dar und steht im Widerspruch zur Zielsetzung der Luftverkehrsteuer.

Ausreichend Gründe, den Absenkungsmechanismus abzuschaffen, sind bereits heute vorhanden. Eine bloße kritische Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt ist insbesondere in Anbetracht der drohenden beträchtlichen Steuermindereinnahmen nicht ausreichend. Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf und erwartet, dass das BMF dem Gesetzgeber zeitnah vorschlägt, die bestehende Pflicht zur Absenkung der Steuersätze abzuschaffen, bevor die Neuregelung im Europäischen Emissionshandelssystem wirksam wird.

38 Korrekte Besteuerung bei Bezug von Kurzarbeitergeld nicht sichergestellt

(Kapitel 6001 Titel 01201)

Zusammenfassung

Die Finanzämter berücksichtigen im Besteuerungsverfahren Kurzarbeitergeld nicht nach den gesetzlichen Vorgaben. Sie prüfen einen Großteil der Fälle nicht. Trotzdem sieht das Bundesministerium der Finanzen (BMF) keinen Handlungsbedarf.

Nach dem Einkommensteuergesetz (EStG) ist Kurzarbeitergeld steuerfrei – wie fast alle anderen Lohnersatzleistungen auch. Es hat jedoch Einfluss auf die Besteuerung, wenn die Steuerpflichtigen daneben Einkünfte z. B. aus nichtselbstständiger Tätigkeit haben. Deshalb begründet der Bezug in bestimmten Fällen die gesetzliche Verpflichtung, eine Steuererklärung abzugeben (sog. Pflichtveranlagung).

Das BMF hat gemeinsam mit den Ländern ein maschinelles Verfahren (Relevanzprüfung) entwickelt, das die Finanzämter unterstützt, Pflichtveranlagungen zu erkennen. Die Relevanzprüfung stuft einen Fall nur dann als prüfungswürdig ein und leitet ihn der Sachbearbeitung zu, wenn die entsprechenden Einnahmen einen bestimmten Betrag überschreiten (Aufgriffsgrenze). Die Aufgriffsgrenze der Relevanzprüfung legt aber nicht die gesetzliche Grenze von 410 Euro für eine Pflichtveranlagung zugrunde, sondern übersteigt diese um ein Vielfaches.

Am Beispiel des Corona-Kurzarbeitergeldes hat der Bundesrechnungshof die Wirkung der Relevanzprüfung für den Veranlagungszeitraum 2020 untersucht. Er stellte fest, dass das Verfahren infolge der hohen Aufgriffsgrenze höchstens 20 % der Fälle als prüfungswürdig einstuft. In 80 % der Fälle können die Finanzämter die ordnungsgemäße Besteuerung nicht sicherstellen.

Das BMF bewertet das derzeitige Verfahren als sachgerecht und sieht keinen Handlungsbedarf. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht das Verfahren den gesetzlichen Vorgaben. Er hält es für unerlässlich, diesen Vorgaben Geltung zu verschaffen. Unbenommen ist es dem BMF zu prüfen, ob die Höhe der gesetzlichen Freigrenze von 410 Euro noch zeitgemäß ist oder angepasst werden sollte, und ggf. die erforderlichen Schritte hierfür einzuleiten.

38.1 Prüfungsfeststellungen

Pflichtveranlagung bei mehr als 410 Euro Kurzarbeitergeld

Nach § 3 Nummer 2a EStG ist Kurzarbeitergeld – wie fast alle anderen Lohnersatzleistungen – steuerfrei, unterliegt jedoch dem Progressionsvorbehalt (§ 32b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1a), e) und g) EStG). Dies bedeutet: Der Bezug führt dazu, dass andere, steuerpflichtige Einnahmen einem höheren Steuersatz unterliegen.

Das Gesetz sieht für Einkünfte und Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, seit dem Jahr 1958 eine Freigrenze von 410 Euro vor. Ist die Freigrenze überschritten, sind Beschäftigte gesetzlich verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben (sog. Pflichtveranlagung, § 46 Absatz 2 Nummer 1 EStG). Sie soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Anzahl der Veranlagungen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand reduzieren.

Mindestens 80 % der Fälle als nicht prüfungswürdig eingestuft

Zur Identifizierung von Pflichtveranlagungsfällen hat das BMF gemeinsam mit den Ländern ein maschinelles Verfahren entwickelt, die sogenannte Relevanzprüfung. Die Relevanzprüfung wertet die vorliegenden elektronischen Daten zu Lohnersatzleistungen risikoorientiert aus. Sie stuft einen Fall nur dann als prüfungswürdig ein und leitet ihn der Sachbearbeitung zu, wenn die bezogenen Lohnersatzleistungen einen bestimmten Betrag überschreiten (Aufgriffsgrenze). Die Aufgriffsgrenze übersteigt die gesetzliche Freigrenze von 410 Euro um ein Vielfaches.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Wirkung der Relevanzprüfung anhand des Kurzarbeitergeldes für den Veranlagungszeitraum 2020. Er stellte fest, dass das Programm höchstens 20 % aller Pflichtveranlagungsfälle als prüfungswürdig einstuft. Die Finanzämter können damit auch nur hinsichtlich dieser Teilmenge eine korrekte Besteuerung sicherstellen. Obwohl auch in den übrigen Fällen eine Steuererklärung abzugeben ist, bleiben diese Fälle den Finanzämtern unbekannt, wenn die Steuerpflichtigen nicht von sich aus eine Einkommensteuererklärung einreichen.

Leistungen in zweistelliger Milliardenhöhe betroffen

Für das Jahr 2020 ermittelte der Bundesrechnungshof rund acht Millionen Steuerpflichtige, die mehr als 410 Euro Kurzarbeitergeld erhalten haben und daher eine Einkommensteuererklärung abgeben mussten. Nach den Eintragungen in den Lohnsteuerbescheinigungen bezogen Beschäftigte im Jahr 2020 Kurzarbeitergeld und andere Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, in Höhe von rund 21,9 Mrd. Euro.

38.2 Würdigung

Die Finanzämter halten sich bei der steuerlichen Berücksichtigung von Kurzarbeitergeld nicht an die gesetzlichen Vorgaben. Die für den Aufgriff von Pflichtveranlagungen eingesetzte Relevanzprüfung missachtet die gesetzliche Freigrenze von 410 Euro. In der Folge prüfen die Finanzämter einen Großteil der Fälle nicht. Damit ist die gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung dieser Fälle nicht sichergestellt.

Sowohl die gesetzliche Freigrenze als auch die Aufgriffsgrenze der Relevanzprüfung verfolgen das Ziel, die Anzahl der Veranlagungen und damit den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, indem nur Fälle mit einer gewissen steuerlichen Auswirkung aufgegriffen werden. Festzuhalten bleibt jedoch: Auch wenn die Höhe der gesetzlichen Freigrenze seit über 60 Jahren trotz gestiegener Sozialleistungen nicht angepasst wurde, ist sie nach wie vor geltender Maßstab für Pflichtveranlagungen und von der Verwaltung zu beachten. Die abweichende Aufgriffsgrenze der Relevanzprüfung hat keine Rechtsgrundlage.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, den gesetzlichen Vorgaben Geltung zu verschaffen.

38.3 Stellungnahme

Das BMF hält die derzeit angewandten Prüfkriterien zur Erkennung von Pflichtveranlagungen für sachgerecht und angemessen. Die Aufgriffsgrenze bei der Relevanzprüfung verfolge das Ziel, Fälle mit einem steuerlichen Risiko vollmaschinell zu identifizieren, um sich auf relevante Veranlagungen konzentrieren zu können. Die Frage, ob der Steuerpflichtige zur Abgabe der Steuererklärung aufzufordern sei, werde nach dem Untersuchungsgrundsatz (§ 88 Abgabenordnung) entschieden. Dieser schließe auch die Grundsätze der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens ein. Demnach müsse das Finanzamt nicht für jede Pflichtveranlagung eine Steuererklärung anfordern.

Ebenfalls keinen Handlungsbedarf sieht das BMF bezüglich der Höhe der gesetzlichen Freigrenze von 410 Euro. Übersteigen die Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, diese Bagatellgrenze, habe der Steuerpflichtige ohne Aufforderung durch das Finanzamt die Pflicht, eine Steuererklärung einzureichen. Diese gelte unabhängig davon, ob das Finanzamt den Steuerfall später auch prüft.

38.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Auffassung des BMF im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben für die Besteuerung. Er hält es für unerlässlich, diesen Vorgaben Geltung zu verschaffen.

Die Aufgriffsgrenze in der Relevanzprüfung ist nicht durch den Untersuchungsgrundsatz gedeckt. Denn es handelt sich bei der Aufgriffsgrenze nicht um ein Instrument des Risikomanagements, mit dem die Finanzämter beurteilen, ob sie den Sachverhalt ermitteln müssen. Maßgebend für eine Pflichtveranlagung ist allein die Höhe der erhaltenen Lohnersatzleistungen. Diese geht aber aus der Lohnsteuerbescheinigung hervor und ist den Finanzämtern bereits bekannt. Es besteht daher kein Ermittlungsbedarf. Unbenommen ist es dem BMF zu prüfen, ob die Höhe der gesetzlichen Freigrenze von 410 Euro noch zeitgemäß ist oder angepasst werden sollte. Gegebenenfalls sollte es die erforderlichen Schritte einleiten. Dabei könnte es auch die während der Corona-Pandemie erworbenen Erfahrungen einbeziehen: Ein sprunghaft erhöhter Bezug von Lohnersatzleistungen führte aufgrund der Pflichtveranlagung zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Steuerpflichtigen und für die Steuerverwaltung.

Die Bemerkungen sind am 14. Februar 2023 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 18. April 2023

Kay Scheller

Präsident