



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

der Jahresrechnung 2021 des Sondervermögens
„Aufbauhilfe 2021“

Teil A „Soforthilfe 2021“

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 5 - 0000957 - A

26. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
2	Umfang der Soforthilfen	7
3	Unterschiedliche Ausgestaltung der Soforthilfe in den Ländern	7
3.1	Höhe und formale Einstufung der Soforthilfen	8
3.2	Abrechnung der Soforthilfen	9
3.3	Verwendungskontrolle und Prüfrechte des Bundesrechnungshofes	10
4	Würdigung	11
5	Empfehlung	13
6	Zwischenfazit	15
7	Stellungnahme des BMF	15
8	Abschließende Würdigung und Empfehlung	16
9	Fazit	17

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Organisation der „Aufbauhilfe 2021“ sowie der „Soforthilfe 2021“ (Soforthilfe) zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 geprüft. Diese Katastrophe hat an der Infrastruktur des Bundes sowie in den Ländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe angerichtet. Der Bundesrechnungshof hat die Prüfungsmitteilung in zwei Teilprüfberichte aufgeteilt. Im vorliegenden Teil A sind die Feststellungen für die Soforthilfe zusammengefasst.

Der Bundesrechnungshof hat Erhebungen für die Soforthilfe auf der Bundesebene, vornehmlich beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), durchgeführt. Er stellt unter Berücksichtigung der vom BMF mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) abgestimmten Stellungnahme des BMF vom 19. Mai 2023 abschließend Folgendes fest:

- 0.1 Das BMF konnte dem Bundesrechnungshof Unterlagen nicht vorlegen und verwies durchgängig auf die Länder und deren alleinige Zuständigkeit (Nummer 3).
- 0.2 Die Soforthilfen basieren auf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den vier betroffenen Ländern (Bund-Länder-Vereinbarung). Gemäß dieser müssen die gewährten Bundesmittel zum bestimmungsgemäßen Verwendungszweck (Abmilderung der Folgen der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021) eingesetzt werden. Auf Basis dieser Bund-Länder-Vereinbarung erließen die Länder eigene Richtlinien (Ausnahme: Freistaat Sachsen). Sie gestalteten die Soforthilfen unterschiedlich aus, und zwar hinsichtlich der Höhe der Hilfen, ihrer formalen Einstufung wie auch inhaltlicher Fragen (Versicherungsschutz) (Nummer 3.1).
- 0.3 Die Länder rechnen die ausgezahlten Soforthilfen mit dem Bund ab. Zwischenabrechnungen sind optional möglich. Eine Schlussabrechnung ist verpflichtend und muss die ausgezahlte Gesamtsumme enthalten. Weder für Zwischenabrechnungen noch für die verpflichtenden Schlussabrechnungen sind Inhalte und ein Format vorgegeben. Entsprechend weisen die dem Bundesrechnungshof vorliegenden Schlussabrechnungen deutliche Unterschiede auf. Zudem gab es ursprünglich für die Abrechnungen keine Frist. Die Länder konnten ihre Schlussabrechnungen in zeitlicher Hinsicht zunächst nach Belieben an den Bund richten. Zwischenzeitlich sollten die letzten Schlussabrechnungen zum 31. März 2023 vorliegen (Nummer 3.2).
- 0.4 Die Länder haben dem Bund die bestimmungsgemäße Auszahlung der Soforthilfen durch schriftliche Berichte nachzuweisen. Für die Auszahlung der Soforthilfe, insbesondere für Privathaushalte, sind in den Ländern überwiegend Eigenerklärungen ohne Nachweise und Kontrollen vorgesehen. Das BMF teilte dem Bundesrechnungshof seine Auffassung mit, für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung seien die Rechnungshöfe zuständig. Das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes ist zumindest in den Bescheiden des Freistaates Bayern nicht aufgeführt (Nummer 3.3).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat es für nicht sachgerecht gehalten, dass nach Abschluss der Bund-Länder-Vereinbarung die Länder allein für die Ausgestaltung und Umsetzung der Soforthilfen zuständig waren. Zur Sicherung der Gleichbehandlung aller Berechtigten hätte sich der Bund für länderübergreifende Einheitlichkeit und Mindeststandards einsetzen müssen. Die unterschiedliche formale Festlegung der Soforthilfe als Billigkeitsleistung bzw. Zuwendung ist nicht nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof kann die fehlenden Vorgaben für eine einheitliche Abrechnung der ausgezahlten Soforthilfen nicht nachvollziehen. Mit eindeutigen Vorgaben hätte der Bund vergleichbare Informationen aus allen Ländern erhalten können. Zudem überließ er zunächst den Ländern die vollständige Autonomie über den Zeitpunkt der Abrechnung der Soforthilfen. Für den Bundesrechnungshof ist es nicht nachzuvollziehen, wie die Länder die schriftlichen Berichte erstellen wollen, wenn sie bei den Soforthilfen überwiegend auf Nachweise und nachgelagerte Kontrollen verzichten. Für die schriftlichen Berichte der Länder ist angesichts der fehlenden bzw. geringen Nachweisführung fraglich, ob sie aussagekräftig sind. Die Verwendungskontrolle ist Aufgabe der Verwaltungsbehörden und nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes als externer Finanzkontrolle des Bundes. Das BMF hätte die Verwendungskontrolle mit angemessenem Umfang als Aufgabe der Länder festlegen können.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes wurde dadurch erschwert, dass das BMF Unterlagen nicht vorlegen konnte. Das BMF hätte bei Beachtung des Grundsatzes der Aktenmäßigkeit über die entsprechenden Informationen verfügen müssen, da der Bund die Hälfte der Soforthilfen trägt und an der bestimmungsgemäßen Verwendung ein eigenes Interesse haben muss (Nummer 4).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat vom BMF erwartet, seine Rechte gemäß Bund-Länder-Vereinbarung durchzusetzen und möglichst bereits beim Abschluss von Bund-Länder-Vereinbarungen für eine Einheitlichkeit der Regelungen in den Ländern zu sorgen. Für künftige vergleichbare auftretende Fälle, die typischerweise unerwartet auftreten und wieder ein rasches Handeln erfordern, sollte es für ein deutlich besseres Vorgehen sorgen. Das BMF sollte hierfür allgemeingültige Vorschriften entwickeln, die – vorbehaltlich einer Prüfung der Bundeszuständigkeit – die grundsätzliche Regelungen für den Ausgleich bei zukünftigen Schadensereignissen zum Beispiel in Form einer Musterverwaltungsvereinbarung festschreiben. In einer solchen Vereinbarung sollten u. a. Vorgaben für ein einheitliches Berichtsformat sowie Fristen für künftige Hilfeprogramme festgelegt, Zuwendungen und Billigkeitsleistungen voneinander abgegrenzt, die Berücksichtigung von Elementarschadenversicherungen thematisiert und das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes aufgenommen werden (Nummer 5).
- 0.7 Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass es eine bewusste Entscheidung der Bundesregierung gewesen sei, sich lediglich finanziell zu beteiligen und den betroffenen Ländern Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung ihrer Soforthilfen zu geben. Es werde seine gemachten Erfahrungen und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die Gestaltung ggf. zukünftig notwendiger Hilfsprogramme einfließen lassen und den Abschluss einer Musterverwaltungsvereinbarung prüfen. Die Abstimmungen

zu den Zwischen- und Schlussabrechnungen seien problemlos erfolgt, der Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung sei Pflicht der Länder. Bei Bedarf könne der Bund weitere Informationen anfordern. Der Bundesrechnungshof habe auf sein in der bestehenden Verwaltungsvereinbarung eingeräumtes Recht, eigenständig Unterlagen bei den Ländern zur Prüfung anzufordern, verzichtet. Eine substantielle Verwendungskontrolle durch das BMF sei nicht möglich und in der Verwaltungsvereinbarung auch nicht vorgesehen (Nummer 7).

- 0.8 Eine rein finanzielle Beteiligung an den Soforthilfen ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend. Er begrüßt, dass das BMF seine eigenen Erfahrungen und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes als „Lessons learned“ – vorbehaltlich einer Prüfung der Bundeszuständigkeit – bei der Gestaltung vergleichbarer zukünftiger Hilfsprogramme aufgreifen und die Erarbeitung einer Musterverwaltungsvereinbarung prüfen will. Regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen, kann sachgerecht sein. Der Bund sollte trotzdem für ein Mindestmaß an Einheitlichkeit zwischen den betroffenen Ländern sorgen. Ferner erachtet es der Bundesrechnungshof als sinnvoll an, für die Abrechnungen der Länder Fristen festzulegen. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes entbinden das BMF nicht von seiner Verpflichtung, Kenntnis über die bestimmungsgemäße Verwendung der Bundesmittel zu haben. Ein alleiniger Verweis auf die Berichtspflichten der Länder ist nicht ausreichend. Daher sollte eine entsprechende Regelung in die Musterverwaltungsvereinbarung aufgenommen werden. Das BMF muss künftig den Grundsatz der Aktenmäßigkeit beachten. Er verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren (Nummer 8).

1 Vorbemerkungen

Die Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 hat an der Infrastruktur des Bundes sowie in den Ländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe angerichtet:

- In Rheinland-Pfalz sind 65 000 Privathaushalte und 3 000 Unternehmen betroffen. Die Schäden belaufen sich auf circa 18,2 Mrd. Euro.
- In Nordrhein-Westfalen sind 20 000 Privathaushalte und 7 000 Unternehmen betroffen. Die Schäden belaufen sich auf circa 12,3 Mrd. Euro.
- In Bayern belaufen sich die Schäden auf circa 298 Mio. Euro. Die Anzahl der Geschädigten ist nicht bekannt.
- In Sachsen belaufen sich die Schäden auf circa 256,1 Mio. Euro. Die Anzahl der Geschädigten ist nicht bekannt.
- Der Schaden des Bundes beläuft sich auf circa 2 Mrd. Euro. Davon schätzt allein die Deutsche Bahn ihre Schäden auf circa 1,3 Mrd. Euro.¹

Zur Bewältigung dieser Hochwasser- und Flutkatastrophe errichtete der Bund im Juli 2021 das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfe). Für die Aufbauhilfe sind bis zu 30 Mrd. Euro vorgesehen. Der Bund trägt jeweils die Hälfte aller Kosten der Aufbauhilfen für die Länder.² Die andere Hälfte wird solidarisch von allen 16 Ländern finanziert.

Ergänzend zu den Aufbauhilfen legten der Bund und die vier betroffenen Länder als zusätzliche Unterstützung Soforthilfen auf. Die Soforthilfen werden jeweils hälftig vom Bund und den vier betroffenen Ländern finanziert. Der Bund begründet seine Beteiligung mit seiner Zuständigkeit für Maßnahmen der gesamtstaatlichen Repräsentation (Artikel 22 Grundgesetz). Der Bund stellt für die Soforthilfen bis zu 400 Mio. Euro zur Verfügung.³

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Organisation der Soforthilfen geprüft. Er hat seine Erhebungen auf die Bundesebene, vornehmlich das BMF, beschränkt. Er hat keine Erhebungen bei den Ländern oder deren Beauftragten durchgeführt. In Teilen hat das BMF Fragen des Bundesrechnungshofes durch die Länder beantworten lassen. Rückfragen hat der Bundesrechnungshof ausschließlich an das BMF gerichtet. Bei den Rückfragen hat das BMF stets auf die Zuständigkeit und Verantwortung der Länder verwiesen.

In der vorliegenden Mitteilung „Teil A“ hat der Bundesrechnungshof die Feststellungen zu den Soforthilfen zusammengefasst. Feststellungen zur „Aufbauhilfe 2021“ folgen als „Teil B“.

¹ BMI, BMF: Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozesse, März 2022, S. 5 – 8.

² Den Betrag zur Beseitigung der Schäden an der Infrastruktur des Bundes trägt der Bund vollständig.

³ Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 19/8902, vom 10. August 2021.

2 Umfang der Soforthilfen

Die vier betroffenen Länder haben den geschädigten Privathaushalten, Unternehmen und Kommunen zur ersten Abmilderung Soforthilfen gewährt. An diesen Hilfen beteiligt sich der Bund hälftig bis zu einer Höhe von 400 Mio. Euro. Im Bundeshaushalt werden die Soforthilfen im Titel „Beteiligung des Bundes an den Soforthilfen der Länder zur Bewältigung der Folgen der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021“ abgebildet (Haushaltsstelle 6002 632 02 – 692).

Die bereits ausgezahlten und geschätzten Soforthilfen für Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Tabelle 1

Soforthilfen in den vier Ländern

in Mio. Euro	2021	2022 ^a	2023 ^b	Gesamt	Anteil des Bundes ^b
Rheinland-Pfalz	48,1	140 ^a	-	188,1 ^a	94,05 ^a
Nordrhein-Westfalen	190	-	13 ^a	203 ^a	101,5 ^a
Bayern	4,1	0,24	-	4,34	2,17
Sachsen	-	0,1	-	0,1	0,05
Gesamt	242,2	140,34 ^a	13 ^a	395,54 ^a	197,77 ^a

Erläuterung:

^a Schätzwert (Stand September 2022).

^b Der Bund trägt 50 % der Soforthilfen. Bei den Angaben sind Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof nach Informationen des BMF.

Die Soforthilfen werden ein voraussichtliches Gesamtvolumen von circa 400 Mio. Euro haben. Der Bundesanteil entspricht somit circa 200 Mio. Euro.

3 Unterschiedliche Ausgestaltung der Soforthilfe in den Ländern

Die Soforthilfen basieren auf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den vier betroffenen Ländern (Bund-Länder-Vereinbarung). Gemäß dieser Bund-Länder-Vereinbarung müssen die gewährten Bundesmittel zum bestimmungsgemäßen Verwendungszweck (Abmilderung der Folgen der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021) eingesetzt werden. Weitere Vorgaben zur Ausgestaltung der Soforthilfen enthält die Vereinbarung nicht.

Die Länder – mit Ausnahme von Sachsen – entwickelten anschließend eigene Verordnungen und Richtlinien für die Soforthilfen für Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen. Sachsen hat sich aufgrund der „zu erwartenden geringen Anzahl der Anträge“ gegen eine eigene Richtlinie entschieden.

Auf Bundesebene ist das BMF für die Soforthilfen zuständig. Auf Nachfrage teilte es dem Bundesrechnungshof mit, dass der Bund „keine Vorgaben zur Ausgestaltung der Soforthilfen gemacht“ habe. Das BMF konnte dem Bundesrechnungshof keine Unterlagen zur Ausgestaltung der Soforthilfen, wie beispielsweise die länderspezifischen Verordnungen und Richtlinien, übersenden. Es betonte, dass die Zuständigkeit für die Soforthilfen bei den Ländern liege.

Der Bundesrechnungshof hat in Folge dessen vornehmlich die öffentlich verfügbaren Informationen zu den Soforthilfen ausgewertet.

3.1 Höhe und formale Einstufung der Soforthilfen

Die vier Länder haben die Soforthilfen inhaltlich wie auch in der Höhe unterschiedlich ausgestaltet:⁴

- Inhalte: In Bayern können für die Beseitigung von Ölschäden an Gebäuden bis zu 10 000 Euro gewährt werden; die anderen Länder sehen derartige Hilfen nicht vor.
- Höhe: Bei der gewerblichen Soforthilfe können in Bayern bis zu 200 000 Euro gewährt werden; Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gewähren maximal 5 000 Euro Soforthilfe je Betriebsstätte in einem vom Hochwasser betroffenen Gebiet.
- Höhe: Auch die Soforthilfen für Privathaushalte unterscheiden sich in den Ländern. Während Bayern Privathaushalten unabhängig von der Anzahl der Hausbewohner bis zu 5 000 Euro gewährt, staffeln Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Soforthilfen: In beiden Ländern wird ein Sockelbetrag von 1 500 Euro je Haushalt plus 500 Euro je weiterer Person im Haushalt gewährt. Insgesamt werden maximal 3 500 Euro gewährt. Auch Sachsen staffelt die Soforthilfe. Allerdings gewährt Sachsen maximal 1 500 Euro je Haushalt (500 Euro je Erwachsenen, 250 Euro je minderjährigem Kind).
- Wohnsitz: Nordrhein-Westfalen hat soweit hier bekannt als einziges Land festgelegt, dass die Soforthilfe für Privathaushalte ausschließlich für den Hauptwohnsitz gewährt werden kann.
- Versicherung: Antragsteller in Nordrhein-Westfalen müssen bestätigen, dass ein Mindestschaden von 5 000 Euro vorliegt, der „nach Einschätzung des Antragstellers auch nicht durch Versicherungsleistungen ersetzt wird“. In Rheinland-Pfalz gibt es eine vergleichbare Regelung: „Dabei können grundsätzlich nur Schäden berücksichtigt werden, die nach Gegenrechnung von Versicherungsleistungen den Betrag von 5 000 Euro übersteigen.“ Im

⁴ Die Angaben für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Bayern basieren vornehmlich auf einer Online-Recherche im November 2022. Die Angaben zu Sachsen sind aus der Schlussabrechnung vom 24. November 2022.

Gegensatz zu den anderen Ländern folgendes Vorgehen in Bayern: wenn von den Empfängern keine Versicherung abgeschlossen wurde, obwohl dies möglich gewesen wäre, werden die Soforthilfen für Privathaushalte und für die Beseitigung von Ölschäden halbiert.

Die Länder legten die Soforthilfe nicht nur mit den gezeigten Unterschieden fest, sondern stufen die Soforthilfen auch formal unterschiedlich ein. Während Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Soforthilfen als Billigkeitsleistungen gewähren, gewährt Bayern die Soforthilfen als Zuwendungen.⁵

3.2 Abrechnung der Soforthilfen

Die Länder rechnen die ausgezahlten Soforthilfen mit dem Bund ab. Hierfür erstellen die Länder optional Zwischenabrechnungen und verpflichtend Schlussabrechnungen.

Weder für die Zwischenabrechnungen noch für die Schlussabrechnungen hat der Bund ein Format oder – abgesehen von der Angabe der ausgezahlten Gesamtsumme der Soforthilfe – Inhalte vorgegeben. Auf Rückfrage des Bundesrechnungshofes teilte das BMF mit, dass eine solche Formatvorgabe „nicht notwendig ist“. Die Schlussabrechnungen, die dem Bundesrechnungshof vorlagen, sind höchst unterschiedlich:

- Die Schlussabrechnung **Sachsens** erfolgte zum 24. November 2022. Neben dem angeforderten Betrag enthält die Schlussabrechnung eine kurze Angabe zur Ausgestaltung der Soforthilfe und den Hinweis, dass keine eigene Richtlinie entwickelt wurde. Eine Bestätigung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel findet sich nicht.
- Die Schlussabrechnung **Bayerns** erfolgte zum 30. November 2022. Sie enthält keine Angaben außer des angeforderten Betrags. Auch unterscheidet Bayern in der Abrechnung nicht zwischen privaten Haushalten, Unternehmen und Kommunen. In der begleitenden E-Mail wurde in einem Beisatz bestätigt, dass die Mittel „tatsächlich ausgezahlt und bestimmungsgemäß der Verwaltungsvereinbarung verwendet“ wurden.
- **Rheinland-Pfalz** rechnet die Soforthilfe in drei separaten Schlussabrechnungen ab – je eine für Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen.

Für Privathaushalte erfolgte die Schlussabrechnung zum 27. September 2022. Neben dem angeforderten Betrag enthält die Schlussabrechnung eine kurze Angabe zur Ausgestaltung der Soforthilfe sowie zu den bisher erfolgten Zwischenabrechnungen. Weiterhin

⁵ Mit Zuwendungen nach § 23 BHO schafft der Bund finanzielle Anreize dafür, dass Dritte Vorhaben durchführen, an deren Realisierung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Mit Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO hingegen können Schäden und Nachteile ausgeglichen oder abgemildert werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betreffenden Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Billigkeitsleistungen sind im Gegensatz zu Zuwendungen an keine nachgelagerten Handlungen des Zahlungsempfängers gekoppelt.

wird bestätigt, dass die Soforthilfen „entsprechend der Vorgaben der [...] Verwaltungsvereinbarung ausgezahlt wurden“.

Für Unternehmen sollte die Schlussabrechnung zum 31. März 2023 erfolgen.

Für Kommunen erfolgte die Schlussabrechnung zum 30. November 2022. Neben dem angeforderten Betrag enthält die Schlussabrechnung Angaben zu der Verwendung der Soforthilfen in den Kommunen. Zusätzlich wird die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel anhand von durchgeführten Belegprüfungen bestätigt. Ergänzend wurde ein Bericht über die ausgezahlten Mittel je Kommune beigefügt.

- Die Schlussabrechnung **Nordrhein-Westfalens** sollte zum 31. März 2023 erfolgen.

Ursprünglich wurde keine Frist für die Abrechnungen festgelegt.⁶ Die Länder konnten ihre Schlussabrechnungen in zeitlicher Hinsicht nach Belieben an den Bund richten. Zu Prüfungsbeginn teilte das BMF dem Bundesrechnungshof noch mit, dass „keine weiteren Erkenntnisse zu den geplanten Schlussabrechnungen“ der Länder vorlägen. Weiterhin sei eine Zwischenabrechnung nicht verpflichtend.

3.3 Verwendungskontrolle und Prüfrechte des Bundesrechnungshofes

Die Länder haben dem Bund die bestimmungsgemäße Auszahlung der Soforthilfen „innerhalb von sechs Monaten nach der [...] vorgesehenen Schlussabrechnung durch schriftliche Berichte nachzuweisen“ (Bund-Länder-Vereinbarung, Artikel 3 Absatz 1). Gemäß dieser Vereinbarung kann der Bund bei Bedarf auch weitere Informationen und Nachweise einfordern.

Für die Auszahlung der Soforthilfe, insbesondere für Privathaushalte, sind in den Ländern überwiegend Eigenerklärungen ohne Nachweise vorgesehen. Auch werden laut den von den Ländern erlassenen Richtlinien die ordnungsgemäße Verwendung der Soforthilfen überwiegend nicht kontrollieren.⁷ Gegenüber dem Bund erfolgte bisher lediglich im Rahmen der

⁶ Zwischenzeitlich wurde der 31. März 2023 als Termin für die Vorlage der Schlussabrechnung festgelegt.

⁷ Gemäß Ziffer 2.6.4 der „Billigkeitsrichtlinie Unwetterkatastrophe vom 14./15. Juli 2021“ des Landes Nordrhein-Westfalen gilt die Soforthilfe mit der Auszahlung als zweckentsprechend verwendet. Ein gesonderter Verwendungsnachweis wird nicht gefordert.

Gemäß Ziffer 3 b) der „Richtlinie über die Soforthilfe „Haushalt/Hausrat“ und „Ölschäden an Gebäuden“ zur Bewältigung der Folgen des Hochwassers im Juli 2021“ des Freistaates Bayern ist bei der Soforthilfe „Haushalt/Hausrat“ kein gesonderter Schadensnachweis zu führen. Es reicht aus, die im Antrag vorgesehene Angabe des (voraussichtlichen) Schadens sowie die Versicherung, dass Schäden in dieser Höhe entstanden sind und die Mittel zur Schadensbeseitigung verwendet werden.

Gemäß Ziffer 6 d) der „Richtlinie für die Gewährung von staatlichen Soforthilfen des Landes bei außergewöhnlichen Notlagen in privaten Haushalten [...] im Juli 2021 [...]“ des Landes Rheinland-Pfalz gelten die von den zuständigen Stellen bei der Bewilligung anerkannten Angaben zur Gewährung der Soforthilfe grundsätzlich als Verwendungsnachweis.

Schlussabrechnung eine formlose Bestätigung der bestimmungsgemäßen Auszahlung, und zwar ohne Nachweise.⁸

Das BMF teilte dem Bundesrechnungshof schriftlich mit, dass für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Soforthilfen die Rechnungshöfe zuständig seien.

Die Bund-Länder-Vereinbarung sieht zudem vor, dass die „Verwendung der Bundesmittel [...] der Prüfung durch die obersten Rechnungsprüfungsbehörden der Länder und des Bundes in ihrer jeweiligen Zuständigkeit“ unterliege (Artikel 3, Absatz 3). Diese Regelung setzt aus Sicht des Bundesrechnungshofes voraus, dass auch sein Prüfungsrecht in die Anträge sowie in die Bescheide der Letztempfänger aufgenommen wird. Das BMF konnte dem Bundesrechnungshof weder (Muster-)Anträge noch (Muster-)Bescheide zu den Soforthilfen übersenden. Der Bundesrechnungshof konnte feststellen, dass zumindest in den Anträgen wie auch den Bescheiden der gewerblichen Soforthilfen des Freistaates Bayern nur auf das Prüfungsrecht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes hingewiesen wird. Das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes ist nicht aufgeführt.

4 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht sachgerecht, dass gemäß Bund-Länder-Vereinbarung allein die Länder für die Ausgestaltung und Umsetzung der Soforthilfen zuständig waren. Die Vereinbarung ist in Anbetracht der Höhe der vom Bund zugesagten Mittel von bis zu 400 Mio. Euro in Umfang und Detaillierungsgrad unzureichend. Der Bund räumte den Ländern eine nahezu unbeschränkte Handlungsfreiheit ein und verzichtete somit auf Einheitlichkeit. Er übernimmt pauschal 50 % der Soforthilfen und verzichtet gleichzeitig auf jedes Mitgestaltungsrecht.

Dies führte zu unterschiedlichen Regelungen in den Ländern. Antragsberechtigte Privathaushalte und Unternehmen werden je nach Land unterschiedlich – und damit auch unterschiedlich durch den Bund – unterstützt. Selbst wenn beispielsweise unterschiedliche Lebensverhältnisse in den Ländern ursächlich für die jeweilige Ausgestaltung der Soforthilfen gewesen sein sollten, hätte sich der Bund seinem Ausgangspunkt der gesamtstaatlichen Repräsentation entsprechend für ein Minimum an länderübergreifender Einheitlichkeit einsetzen müssen:

- Antragsberechtigte Privathaushalte und Unternehmen hätten in allen Ländern bei gleichem individuellem Schaden grundsätzlich die gleiche Höhe an Soforthilfen erhalten können müssen.
- Es ist unverständlich, dass in Nordrhein-Westfalen Soforthilfen für Privathaushalte ausschließlich für den Hauptwohnsitz gezahlt werden, während die anderen Länder zum

⁸ Ausnahme hiervon sind die Soforthilfen für Kommunen in Rheinland-Pfalz. Diese prüfte das Ministerium des Innern und für den Sport des Landes Rheinland-Pfalz gemäß Schlussabrechnung anhand von Belegen.

Wohnsitz keinerlei Einschränkungen erlassen haben. Diese Regelung hätte in allen Ländern einheitlich sein müssen.

- Der Bund übernimmt je nach Land die Haftung auch für solche Schäden, die die Antragsberechtigten hätten versichern können. Dies führt zu einer systematischen Benachteiligung eines Teils der Geschädigten. Auch wenn es sich bei dem Hochwasser im Juli 2021 um eine Katastrophe von bisher für Deutschland unbekanntem Ausmaß handelte, zeigt die in Bayern getroffene Regelung, die Soforthilfen zu halbieren, wenn bewusst auf eine Elementarversicherung verzichtet wurde, eine Möglichkeit, die Eigenvorsorge von Bürgern und Unternehmen zu honorieren und den Bundeshaushalt zu entlasten. Die Nicht-Berücksichtigung der „Nicht-Versicherung“ kann Fehlanreize setzen, auch künftig auf Versicherungen zu verzichten. Dies würde bei etwaigen künftigen Hilfsleistungen den Bundeshaushalt erneut mit vermeidbaren Ausgaben belasten.

Zu beanstanden ist ferner, dass die Soforthilfen formal unterschiedlich ausgestaltet wurden, als Billigkeitsleistungen oder als Zuwendungen. Die rechtliche Abgrenzung zwischen Zuwendungen und Billigkeitsleistungen wird bestimmt durch das Ziel des Mitteltransfers:

- Zuwendungen werden zur Erzielung eines Zwecks vergeben, an dem der Bund ein erhebliches Interesse hat. Sie sind finaler Natur, an eine künftige Handlung des Zuwendungsempfängers gebunden.
- Billigkeitsleistungen dienen einem rein finanziellen Ausgleich erlittener Schäden oder Nachteile. Sie sind nicht an eine bestimmte Handlung gebunden.

Die Soforthilfen sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein typisches Beispiel für Billigkeitsleistungen (vgl. Nummer 3.1). Dies hätte der Bund berücksichtigen müssen.

Unverständlich ist das weitgehende Fehlen von Vorgaben für eine einheitliche Abrechnung der ausgezahlten Soforthilfen. So hätte der Bund vergleichbare Informationen aus allen Ländern erhalten können. So wäre der Bund bei entsprechenden inhaltlichen Vorgaben – z. B. zu den Auszahlungsbedingungen – auch nicht in Unkenntnis über die unterschiedliche Ausgestaltung der Soforthilfen in den Ländern gewesen.

Der Bund überließ den Ländern die Wahl, bis wann die Soforthilfen abgerechnet werden. Er konnte somit nicht abschätzen, wann der Bundeshaushalt in welcher Höhe belastet wird. So setzte er sich dem Risiko aus, dass die Abrechnungen sich über Jahre hinziehen und sich zugleich die Möglichkeit verschlechtert, auftretende Fragen zu klären. Außerdem sollte sich der Bund an den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit halten. Dies hätte er beispielsweise erreicht, wenn die Länder jeweils zum Jahresende hätten abrechnen müssen (vgl. Nummer 3.2).

Die Soforthilfe wird den Bund voraussichtlich rund 200 Mio. Euro kosten. Die Länder sind gemäß Bund-Länder-Vereinbarung verpflichtet, dem Bund die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Bundesmittel durch schriftliche Berichte innerhalb von sechs Monaten nach der Schlussabrechnung nachzuweisen. Der Bundesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, wie die Länder diese schriftlichen Berichte erstellen wollen, wenn bei den Soforthilfen,

insbesondere denen für Privathaushalte, überwiegend auf Eigenerklärungen ohne Nachweise und ohne nachgelagerte Kontrollen gesetzt wird. Er sieht hier auch das Risiko, dass ggf. unberechtigterweise beantragte Hilfsleistungen weder vom Bund noch von den Ländern erkannt werden könnten.

Aus Sicht des BMF obliegt die Verwendungskontrolle den Rechnungshöfen. Die Verwendungskontrolle ist indes Exekutivaufgabe. Das BMF hätte auf eine Verwendungskontrolle in den Ländern bestehen müssen. Hierzu ist es gemäß der Bund-Länder-Vereinbarung berechtigt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert zudem den fehlenden Hinweis auf seine Prüfungsrechte als externe Finanzkontrolle des Bundes an die Letztempfänger in Bayern. Er sieht diesen Fehler bereits in der Bund-Länder-Vereinbarung angelegt. Durch die Formulierung „in ihrer jeweiligen Zuständigkeit“ konnte aus Sicht des Bundesrechnungshofes auf Landesebene der Eindruck entstehen, dass dem Bundesrechnungshof nur auf Bundesebene ein Prüfungsrecht zusteht. Die Soforthilfen sind zu 50 % Bundesmittel. Der Bundesrechnungshof hat das Recht, bis zum Letztempfänger zu prüfen.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes beim Bund wurde dadurch erschwert, dass das BMF entgegen dem Grundsatz der Aktenmäßigkeit keine Unterlagen vorlegen konnte. Die Unterlagen hätten auch vorliegen müssen, da der Bund die Hälfte der Soforthilfen trägt und an deren bestimmungsgemäßer Verwendung ein eigenes Interesse haben muss. Der Verweis auf die Länder und deren Zuständigkeit entbindet das BMF nicht davon, die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel nachvollziehen zu können. Der Bund stellt Mittel in erheblicher Höhe zur Verfügung. Über deren Verwendung hat er sich entsprechende Unterlagen vorlegen zu lassen (vgl. Nummer 3.3).

5 Empfehlung

Die Bund-Länder-Vereinbarung kann der Bund nachträglich nicht mehr anpassen. Zudem sind die Soforthilfen nahezu vollständig schlussabgerechnet (vgl. Nummer 3.2). Das BMF sollte seine Rechte gemäß Bund-Länder-Vereinbarung durchsetzen, insbesondere schriftliche Berichte der Länder zur ordnungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel einfordern, die auf Kontrollen und Nachweisen basieren. Auch hat der Bundesrechnungshof für die aktuellen Soforthilfen empfohlen, die Länder auf die bis zum Letztempfänger reichenden Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes hinzuweisen.

Extremwetterereignisse können auch in Zukunft auftreten. Der Bund wird – nach Prüfung seiner Zuständigkeit – ebenso wie die Länder in diesen Fällen ggf. erneut Folgeschäden solcher Ereignisse regulieren müssen. Angesichts dessen sollte der Bund vorsorglich die Frage einheitlicher Regelungen klären und Regelungsinhalte bereithalten.

Der Bundesrechnungshof hat zudem dem BMF empfohlen, sich einen umfassenden Überblick über die zur Soforthilfe getroffenen Regelungen in den Ländern zu verschaffen und die

Schlussabrechnungen zu analysieren. Ausgehend hiervon sollte das BMF allgemeingültige Vorschriften, beispielsweise in Form einer „Musterverwaltungsvereinbarung“, für den Fall entwickeln, dass und wie er künftig im Katastrophenfall Schäden zusammen mit den Ländern grundsätzlich regulieren wird. Dabei sollte das BMF insbesondere folgende Punkte beachten:

- Zu vermeiden ist, gleichgelagerte Sachverhalte aufgrund rein länderspezifischer Regelungen unterschiedlich zu behandeln.
- Enthalten sein sollte ein einheitliches Berichtsformat.
- Bestimmt werden sollten eindeutige Fristen für Abrechnungen (beispielsweise jährliche Abrechnungen).
- Billigkeitsleistungen und Zuwendungen sind gegeneinander abzugrenzen. In den Fällen, in denen finale Handlungen nicht möglich sind, kommen grundsätzlich nur Billigkeitsleistungen in Betracht.
- Kontrollen durch die Länder sollten nach Art und Umfang festgelegt sein.
- Ein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes sollte in der Musterverwaltungsvereinbarung festgeschrieben werden.
- Es sollte geklärt werden, wie künftig das Bestehen von Versicherungsschutz – bzw. ein bewusst nicht in Anspruch genommener Versicherungsschutz – berücksichtigt werden. Wenn ein Versicherter Soforthilfen in voller Höhe erhält, honoriert das seine Eigenvorsorge und Eigenverantwortung. Wenn ein Unversicherter ebenfalls die volle Soforthilfe erhält, ist dies für ihn möglicherweise Anreiz, weiterhin unversichert zu bleiben. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Eigenverantwortung kann darin bestehen, öffentliche Entschädigungsleistungen dann zu kürzen, wenn Versicherungen gegen Wetterunbilden oder Naturkatastrophen nicht abgeschlossen wurden, obwohl marktgängige Versicherungen verfügbar waren (beispielsweise Elementarschadenversicherungen). Von einer Kürzung wäre abzusehen, wenn kein „erschwinglicher“ Versicherungsschutz angeboten wurde. Von „Erschwinglichkeit“ könnte auszugehen sein, wenn angebotene Versicherungen eine Marktdurchdringung von mindestens 10 % erreicht hatten.

Eine Musterverwaltungsvereinbarung ermöglicht dem Bund bereits beim Abschluss von Bund-Länder-Vereinbarungen wirksam die gebotene Einheitlichkeit der Regelungen in den Ländern sicherzustellen. Dabei sollte der Bund sich vorbehalten, auch nach dem Abschluss – bei Bedarf, etwa sofern die Länder die notwendige Einheitlichkeit nicht wahren – für Einheitlichkeit zu sorgen.

Ähnlich verfährt bereits das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Es erstellte in Absprache mit den Ländern die „Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der [Dürre] [JAHR] in ihrer Existenz gefährdet sind“. Diese bildet die Grundlage für finanzielle Entschädigungen von landwirtschaftlichen

Betrieben nach Naturkatastrophen oder widrigen Witterungsverhältnissen, an denen sich der Bund beteiligt.⁹

6 Zwischenfazit

Der Bund hat bei den Soforthilfen die Aufgabe der gesamtstaatlichen Repräsentation übernommen, jedoch eine Bund-Länder-Vereinbarung abgeschlossen, mit der er diese Aufgabe nicht angemessen ausgestaltete. Zur Ausgestaltung der Soforthilfen machte er den Ländern keine Vorgaben, sondern überließ ihnen die Verantwortung. In der Folge kam es zu Ungleichbehandlungen von Privathaushalten, Unternehmen und Kommunen, die je nach Land unterschiedlich unterstützt wurden. In der Frage des Versicherungsschutzes wurde nur in einem Land ein Anreiz zur künftigen Versicherung gesetzt, in den übrigen drei Ländern wirkt der Fehlanreiz zur Nicht-Versicherung fort.

Für künftige Fälle, die typischerweise unerwartet auftreten und wieder ein rasches Handeln erfordern, sollte das BMF für ein deutlich besseres Vorgehen sorgen. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMF hierzu eine Musterverwaltungsvereinbarung erarbeitet, um in etwaigen künftigen Katastrophenfällen seine Aufgabe der gesamtstaatlichen Repräsentation angemessen wahrnehmen zu können.

7 Stellungnahme des BMF

Das BMF stellte heraus, dass es sich bei dem Hochwasserereignis im Juli 2021 um eine Katastrophe von nationalem Ausmaß gehandelt habe. Um in einem ersten Schritt Soforthilfen zu gewähren, hätten die betroffenen Länder entsprechende Hilfsprogramme aufgesetzt. Es sei erforderlich gewesen, die Hilfen unverzüglich und unbürokratisch auszureichen und die Vor-Ort-Kenntnisse der Länder für angemessene Regelungen bei der Konzeption der Soforthilfeprogramme nutzen zu können. Zudem sollte eine möglichst schlanke Vereinbarung mit den betroffenen Ländern abgeschlossen werden. Es sei daher die bewusste Entscheidung der Bundesregierung gewesen, sich lediglich finanziell zu beteiligen und den betroffenen Ländern Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung ihrer Soforthilfen zu geben.

Ziel des BMF sei, die im Rahmen der Soforthilfen gemachten Erfahrungen sowie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die Gestaltung möglicherweise notwendiger zukünftiger Programme einfließen zu lassen. Hierbei dürfte auch in Zukunft den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten und Handlungserfordernissen Rechnung getragen werden müssen. Auch andere angesprochene Fragen (Versicherungsschutz, Vor-Ort-Kontrollen,

⁹ Darin ist eine Verpflichtung der Länder vorgesehen, auf der Grundlage einer Risikoanalyse bei 5 % der nach dieser Regelung bewilligten Antragstellungen Kontrollen bei den Empfängern/Empfängerinnen der Billigkeitsleistung durchzuführen. Zudem wird die zustehende Billigkeitsleistung um 50 % gekürzt, wenn eine mögliche Versicherung nicht abgeschlossen wurde. BMEL, Referat 511.

Berichtsformat) seien angemessen zu berücksichtigen. Das BMF werde die Erarbeitung einer Musterverwaltungsvereinbarung prüfen und habe bereits eine Kopie der erwähnten Mustervereinbarung des BMEL erbeten.

Ferner führte das BMF aus, eine möglichst zeitnahe Abrechnung der Soforthilfen liege im eigenen Interesse der Länder und zeige sich an den problemlosen Abstimmungen zu den Zwischen- und Schlussabrechnungen. Dies sei der Aktenlage zu entnehmen. Die Länder seien verpflichtet, dem Bund die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel in Berichten nachzuweisen. Er könne, sofern erforderlich, dann weitere Informationen von den Ländern erbiten. Hierbei sei insbesondere auf die Darstellung möglicher Rückforderungen von Soforthilfen durch die Länder und deren vollständige Berücksichtigung in der Schlussrechnung zu achten.

Abschließend legt das BMF dar, dass der Bundesrechnungshof gemäß der bestehenden Verwaltungsvereinbarung umfassende Prüfungsrechte habe und insofern von ihm gewünschte Unterlagen eigenständig bei den Ländern anfordern könne. Die Verwendungskontrolle erfolge durch die Länder und ggf. die Rechnungshöfe, eine substanzielle Verwendungskontrolle einzelner Bescheide durch das BMF sei nicht möglich und zudem in der Verwaltungsvereinbarung auch nicht vorgesehen.

8 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind eine rein finanzielle Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder und der Verzicht auf Mitgestaltungsmöglichkeiten in Anbetracht der Höhe der zugesagten Mittel unzureichend. Es ist ein richtiger Schritt, dass das BMF seine gemachten Erfahrungen und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der – nach Feststellung der Bundeszuständigkeit anzugehenden – Gestaltung vergleichbarer zukünftiger Hilfsprogramme aufgreifen will.

Das Vorhandensein einer Musterverwaltungsvereinbarung, in der der Umgang mit den bei dieser Prüfung aufgeworfenen grundsätzlichen Fragestellungen sowie das Rollenverständnis und die jeweiligen Aufgaben von Land und Bund geregelt sind, ermöglicht im Bedarfsfall ein schnelles Handeln, ohne wesentliche Aspekte der Durchführung und Kontrolle unberücksichtigt zu lassen.

Regionale Gegebenheiten und Handlungserfordernisse zu beachten, kann sachgerecht sein. Der Bundesrechnungshof bekräftigt jedoch seine Erwartung, dass sich der Bund trotzdem für ein Mindestmaß an länderübergreifender Einheitlichkeit einsetzen sollte. So sind regionale Gegebenheiten und Handlungserfordernisse gerade nicht unterschiedlich, sondern gleich, wenn die Landesgrenze durch den Ort läuft.

Auch wenn eine zeitnahe Abrechnung der Soforthilfen auch im Eigeninteresse der Länder läge, sollten Zeitpunkte und Fristen in eine Musterverwaltungsvereinbarung aufgenommen

werden, um dem Bund eine hinreichende Planungssicherheit für die Bereitstellung der Mittel zu geben.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMF zu, dass seine Prüfungsrechte in der bestehenden Verwaltungsvereinbarung verankert wurden. Damit ist das BMF jedoch nicht von seiner Verpflichtung entbunden, über die bestimmungsgemäße Verwendung der Bundesmittel im Bilde zu sein. Ein alleiniger Verweis auf die Berichtspflichten der Länder ist nicht ausreichend. So sollte eine entsprechende Regelung in die Musterverwaltungsvereinbarung aufgenommen werden.

Das BMF muss künftig den Grundsatz der Aktenmäßigkeit beachten. Er verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das betrifft alle bedeutsamen Geschäftsvorfälle mit ihren entscheidungserheblichen Dokumenten sowie Bearbeitungsschritten. Die Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und Aktenführung sind für die Bundesministerien in § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie der ergänzenden Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) niedergelegt.

9 Fazit

Die bestehende Bund-Länder-Vereinbarung zu den Soforthilfen weist eine Reihe von Schwachpunkten auf. Das BMF will seine Erfahrungen sowie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen und die Erstellung einer Musterverwaltungsvereinbarung prüfen. Als „Lessons learned“ kann eine Musterverwaltungsvereinbarung vor Eintritt neuer Naturkatastrophen grundsätzliche Regelungen festlegen, um – bei Zuständigkeit des Bundes – im Bedarfsfall unverzüglich Hilfen an die Betroffenen zu gewähren und gleichzeitig Regelungen für eine ordnungsgemäße Abwicklung und Kontrolle zu treffen. Es sollten insbesondere auch Anreize für den Abschluss eines Versicherungsschutzes gegen Naturkatastrophen Eingang in diese Verwaltungsvereinbarung finden, um die finanziellen Risiken von Bund und Ländern zu reduzieren und der Vorsorge Betroffener Rechnung zu tragen.

Ehmann

Dr. Wenz

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.