



Bemerkungen 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

– Ergänzungsband –

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Die Nummern 1 bis 26 der Bemerkungen 2023 sind im Hauptband enthalten, den der Bundesrechnungshof im Dezember 2023 zugeleitet hat.

	Seite
Vorbemerkung	5
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
27 Gesetzliche Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds weisen Forderungen unzutreffend aus	10
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	
28 Einfluss der Wirtschaft auf die steuerliche E-Bilanz begrenzen	15
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)	
29 Verspätete Auszahlung von 10 Mrd. Euro gefährdet Zielerreichung und Akzeptanz von Förderprogrammen	20
Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)	
30 Zukunft des Bundeseisenbahnvermögens weiter ungewiss	26
31 Einführung einer digitalen Arbeitsmethode im Verkehrsbereich: BMDV muss Erfolg kontrollieren	31

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

- | | | |
|----|--|----|
| 32 | BMVg muss nicht mehr benötigte Bundeswehrfachschulen schließen | 36 |
| 33 | Einsparpotenzial in Millionenhöhe bei Batterien: Bundeswehr ignoriert wirtschaftliche Alternativen | 41 |

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

- | | | |
|----|--|----|
| 34 | Fonds Sexueller Missbrauch: BMFSFJ muss zügig geordnete Abwicklung sicherstellen | 43 |
|----|--|----|

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

- | | | |
|----|--|----|
| 35 | Bund kann Klimaschutzmaßnahmen für seine Gebäude nicht steuern: BMWSB verschleppt Liegenschaftsdatenbank | 48 |
|----|--|----|

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 2022 sind die Bemerkungen 2023 maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im Dezember vergangenen Jahres vorgelegt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2023.

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

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Die Bundesregierung vollzieht den Haushalt. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie der Bundesregierung für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Die *Vermögensrechnung* weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Die *Haushaltsrechnung* ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt.

Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

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

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

Die Bundesrechnungshof (BRH) ist in zwei Boxen dargestellt:

- Bundesrechnungshof berichtet durch Bemerkungen** (oben links, zeigt auf den Entwurf)
- Bundesrechnungshof prüft** (unten links, zeigt auf die Rechnung; unten rechts, zeigt auf die Vollziehung)

Die Pfeile verdeutlichen die Abfolge und die Kontrollen im Prozess.

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

- 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.

Die Bemerkungen 2023 bestehen aus zwei Bänden:

- 6

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

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament.

Die Bemerkungen enthalten daher Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Bundesministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

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

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem 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.

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

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

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

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

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

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

Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

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

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Diese Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet. Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof aktuelle Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat oder die Bundesregierung zusammenfassen. Für jeden Bereich des Bundeshaushalts verfasst der Bundes-

rechnungshof zudem jährlich eine Analyse über die Einnahme- und Ausgabenstruktur jedes Einzelplans (Einzelplananalyse) mit Hinweisen auf Risiken, die sich – kurz- und langfristig – für den Bundeshaushalt ergeben und Vorschlägen wie diese vermieden werden können. 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.

Wenn die Ausschüsse die Berichte des Bundesrechnungshofes behandeln, entscheiden sie auch darüber, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie auf seiner Internetseite, soweit dies mit dem Schutz von Rechten Dritter, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist.

Der Bundesbeauftragte 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 für Arbeit und Soziales (BMAS)
(Einzelplan 11)

27 Gesetzliche Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds weisen Forderungen unzutreffend aus (Kapitel 1112)

Zusammenfassung

Die Forderungen in den Jahresrechnungen einiger gesetzlicher Sozialversicherungsträger und des Gesundheitsfonds vermitteln ein unzutreffendes Bild der Vermögenslage.

Für Ausweis und Bewertung von Forderungen gibt es für die gesetzlichen Krankenkassen, die Rentenversicherungsträger und die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (Sozialversicherungsträger) sowie den Gesundheitsfonds unterschiedliche rechtliche Vorgaben. Nach diesen müssen z. B. die Rentenversicherungsträger und der Gesundheitsfonds Beitragsforderungen nicht oder nur teilweise buchen. Insgesamt wiesen sie daher in ihren Jahresrechnungen Beitragsforderungen von über 3 Mrd. Euro nicht aus. Auf der anderen Seite weisen einige Sozialversicherungsträger bestimmte Forderungen mit dem vollen Wert aus, auch wenn sie nicht werthaltig sind. Die Jahresrechnungen zeigen außerdem nicht auf, ob und in welcher Höhe Wertberichtigungen vorgenommen wurden.

Die genannten Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds sollten in ihren Jahresrechnungen sämtliche Forderungen ausweisen und einheitlich bewerten. Wertberichtigungen sollten sie auf gesonderten Konten buchen und in der Jahresrechnung ausweisen. Der Gesetz- und Verordnungsgeber sollte die Rechnungslegungsvorschriften entsprechend ändern.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Teilweise fehlender Ausweis von Forderungen

Die genannten Sozialversicherungsträger sowie der Gesundheitsfonds wenden für den Ausweis von Forderungen in ihren Jahresrechnungen zwölf unterschiedliche Rechtsvorschriften an.

Bei den gesetzlichen Krankenkassen sind die Vorschriften zum Ausweis und zur Bewertung von Forderungen dem Handelsgesetzbuch und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung nachgebildet worden. Sie weisen danach in ihren Jahresrechnungen sämtliche Forderungen aus. Für die anderen genannten Sozialversicherungsträger und den Gesundheitsfonds gelten individuelle Vorschriften. Diese sehen teilweise vor, Forderungen nur unvollständig auszuweisen:

- Für die Rentenversicherungsträger ist festgelegt, dass diese ihre Beitragsforderungen nicht buchen. Sie wiesen daher im Jahr 2014 Beitragsforderungen von 1,1 Mrd. Euro nicht in ihren Jahresrechnungen aus.
- Der Gesundheitsfonds darf Beitragsforderungen nur ausweisen, wenn die Beitragseinzugsstellen diese zwischenzeitlich eingezogen haben und im Januar des Folgejahres abführen. Im Jahr 2014 wies der Gesundheitsfonds somit Beitragsforderungen von 2 Mrd. Euro nicht aus.

Die Rentenversicherungsträger und der Gesundheitsfonds wiesen in ihren Erläuterungen zu den Jahresrechnungen nicht darauf hin, dass die Forderungen unvollständig ausgewiesen sind. Die Erläuterungen enthielten auch keinen Hinweis, wie hoch die nicht gebuchten Beitragsforderungen zum Stichtag der Jahresrechnung waren.

Teilweise keine Wertberichtigung von ausgewiesenen Forderungen

Grundsätzlich sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen die Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds Forderungen niederschlagen, d. h. von ihrer Eintreibung vorerst absehen, oder erlassen.

Krankenkassen und Gesundheitsfonds buchen niedergeschlagene und erlassene Forderungen aus und weisen sie in besonderen Listen nach (sog. ABC-Listen). Sie müssen – mit Ausnahme der Landwirtschaftlichen Krankenkasse – darüber hinaus sämtliche Forderungen in ihrer Jahresrechnung zutreffend bewerten. Für die Forderungen außerhalb der ABC-Listen nehmen sie deshalb einzeln oder pauschal Wertberichtigungen vor. Das bedeutet, dass sie Forderungen mit einem niedrigeren Wert ansetzen, wenn diese voraussichtlich nicht mehr bzw. nicht in voller Höhe eingetrieben werden können.

Soweit die anderen Sozialversicherungsträger überhaupt Forderungen ausweisen (z. B. sonstige Verwaltungsforderungen), buchen sie erlassene oder niedergeschlagene Forderungen ebenfalls aus. Für die übrigen Forderungen führen sie keine weiteren Wertberichtigungen durch, selbst wenn diese notwendig wären. Sie weisen damit einzelne Forderungen unabhängig von deren Werthaltigkeit mit dem vollen Betrag aus.

Fehlender Überblick über die Wertberichtigung von Forderungen

Die Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds haben keine gesonderten Konten für die Wertberichtigungen auf Forderungen. Sie buchen diese stattdessen als negativen Ertrag zusammen mit anderen Korrekturbuchungen. Aus dem Rechnungswesen lässt sich somit nicht ermitteln, wie hoch die Wertberichtigungen waren.

27.2 Würdigung

Derzeit sind lediglich die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, ihre Forderungen vollständig auszuweisen und einzeln zu bewerten. Im Gegensatz dazu weisen die Rentenversicherungsträger und der Gesundheitsfonds Beitragsforderungen in Milliardenhöhe nicht in ihren Jahresrechnungen aus. Da sie hierauf in den Erläuterungen zur Jahresrechnung auch nicht hinweisen, entsteht ein unzutreffender Eindruck der tatsächlichen Vermögenslage. Andererseits weisen die Jahresrechnungen teilweise Forderungen mit dem vollen Wert aus, obwohl diese nicht werthaltig sind.

Weder bei den genannten Sozialversicherungsträgern noch beim Gesundheitsfonds lässt sich aus der Buchhaltung oder anderen Unterlagen ermitteln, ob und in welchem Umfang Wertberichtigungen vorgenommen wurden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verhindern diese Vorschriften, dass sich ein sachverständiger Dritter einen Überblick über den Bestand der Forderungen und deren Werthaltigkeit verschaffen kann.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die genannten Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds Forderungen vollständig buchen und nach einheitlichen Maßstäben bewerten. Außerdem sollten sie Wertberichtigungen dann auf gesonderten Konten buchen. Dann würden die Jahresrechnungen den Umfang der wertberichtigten Forderungen aufzeigen.

Für den vollständigen Ausweis und die zutreffende Bewertung von Forderungen sollte der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber möglichst einheitliche Rechnungslegungsvorschriften einführen. Vorbild sollten die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sein, denen bereits die Vorschriften für die gesetzlichen Krankenkassen nachgebildet sind.

27.3 Stellungnahme

Das BMAS und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) haben in einer gemeinsamen Stellungnahme ausgeführt, dass aufgrund der Besonderheiten der Sozialversicherungsträger Abweichungen gegenüber den handelsrechtlichen Vorschriften sachgerecht seien. Die Rentenversicherungsträger und der Gesundheitsfonds hätten keinen Einfluss auf das Forderungsmanagement der Einzugsstellen bei den gesetzlichen Krankenkassen. Deshalb würden die Beitragsforderungen entsprechend den geltenden Vorschriften nicht vollständig ausgewiesen. Zudem sei zu berücksichtigen, dass Beitragsforderungen möglicherweise nicht vollständig gezahlt würden, sobald sie fällig werden. Sie stünden dann nicht als Liquidität zur Verfügung. Die Sozialversicherungen sowie der Gesundheitsfonds müssten jederzeit über die Liquidität verfügen können, die sie für ihre Aufgaben benötigen. BMAS und BMG haben zudem ausgeführt, dass eine Buchung von Beitragsforderungen die Einnahmen künstlich erhöhe. Dies entspräche nicht der tatsächlichen Finanzlage und würde Liquiditätshilfen des Bundes erforderlich machen.

Die beiden Ressorts haben angemerkt, dass Wertberichtigungen von Forderungen über den Erlass und die Niederschlagung hinaus dem Solidarprinzip widersprächen. Fällige Forderungen müssten in voller Höhe eingetrieben werden, sofern keine Ausnahmetatbestände vorlägen.

Es sei nicht erforderlich, Wertberichtigungen auf gesonderten Konten zu buchen, da sie Bestandteil der ABC-Listen seien. Zudem sei das Bundesamt für Soziale Sicherung über die Summe aller ausstehenden Beitragsforderungen und die erlassenen und niedergeschlagenen Forderungen durch die ABC-Listen informiert.

27.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt den Ressorts zu, dass die Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds jederzeit die Liquidität sicherstellen müssen, die sie für ihre Aufgaben benötigen. Dies ist aber auch möglich, wenn die Jahresrechnungen sämtliche Forderungen in zutreffender Höhe ausweisen. So sind die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, ihre Forderungen vollständig auszuweisen und einzeln zu bewerten. Dabei müssen sie ebenfalls gleichzeitig die notwendige Liquidität sicherstellen.

Nicht die Jahresrechnung, sondern eine gesonderte Liquiditätsrechnung sollte die Liquidität sicherstellen. Dadurch wäre – wie bisher – sichergestellt, dass Einnahmen und Ausgaben in Einklang stehen. Der Gesetzgeber hat nicht vorgeschrieben, dass die Berechnung der Einnahmen und Ausgaben auf der Basis der Jahresrechnung erfolgen muss.

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Jahresrechnungen der hier genannten Sozialversicherungsträger und des Gesundheitsfonds u. a. die Vermögenspositionen sachgerecht ausweisen müssen. Nur so kann sich ein sachverständiger Dritter ein zutreffendes Bild der Vermögenslage verschaffen.

Auf die Einziehung von Einnahmen darf nur verzichtet werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Wertberichtigungen sind jedoch nicht mit einem Verzicht auf die Durchsetzung bestehender Ansprüche gleichzusetzen. Dies wird schon daran deutlich, dass die gesetzlichen Krankenkassen Wertberichtigungen vornehmen müssen, aber nicht darauf verzichten, ihre Ansprüche durchzusetzen. Wertberichtigungen dienen dazu, in der Jahresrechnung die Forderungen mit ihrem tatsächlichen Wert anzusetzen.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Forderung, dass Wertberichtigungen auf gesonderten Konten gebucht werden sollten. Die genannten Sozialversicherungsträger und der Gesundheitsfonds haben ansonsten keinen Überblick über die Höhe der Wertberichtigungen. Die Aussagekraft der Jahresrechnungen ist insoweit eingeschränkt. Der Hinweis auf die ABC-Listen des Bundesamtes für Soziale Sicherung kann dies nicht entkräften. Denn diese Listen sind nicht auf die Buchungsperioden von Jahresrechnungen abgestimmt.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

28 Einfluss der Wirtschaft auf die steuerliche E-Bilanz begrenzen

Zusammenfassung

Das BMF hat Wirtschaftsvertretern maßgeblichen Einfluss auf die E-Bilanz eingeräumt. Diese haben den Einfluss genutzt, um die Inhalte einzuschränken. Für die Besteuerung sind die Daten zu lückenhaft.

Bilanzierende Steuerpflichtige müssen den Inhalt der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung als E-Bilanz elektronisch an die zuständige Finanzbehörde übermitteln. Für Inhalt und Struktur der E-Bilanz ist ein Schema (sog. Taxonomie) vorgegeben. Das BMF hat den Mindestumfang der Taxonomie (sog. Mussfelder) im Einvernehmen mit den Ländern zu bestimmen. Jedoch beschränkt es sich hierbei selbst: Will es neue Mussfelder aufnehmen, wird hierüber in einem Gremium abgestimmt, das aus Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft besteht. Das BMF kann neue Mussfelder nur einführen, wenn auch die Wirtschaftsvertreter zustimmen. Diese besitzen damit faktisch ein Vetorecht. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat es das BMF in den zurückliegenden Jahren mehrfach hingenommen, dass auf diese Weise die Einführung von Mussfeldern unterblieb. Zudem hat es zugelassen, dass bestehende Mussfelder nicht ausgefüllt werden.

Das BMF hat durch die zugestandene Einflussnahme von Wirtschaftsvertretern auf das Verwaltungshandeln eine Kernaufgabe preisgegeben. Für die Finanzämter stellt die daraus resultierende E-Bilanz kein taugliches Instrument dar, das sie bei der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen heranziehen können. Das BMF will gleichwohl an dem derzeitigen Verfahren festhalten.

Das BMF muss dafür sorgen, dass die Finanzämter mit der E-Bilanz die für die Besteuerung notwendigen Informationen erhalten. Dafür muss es zunächst die Beteiligung von Wirtschaftsvertretern an der Gestaltung der Taxonomie auf eine beratende Rolle zurückführen. Es sollte die Taxonomie eng an der Notwendigkeit für die Besteuerung ausrichten.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Übermittlung einer E-Bilanz verpflichtend

Unternehmen, die ihren Gewinn durch Bilanzierung ermitteln, müssen den Inhalt der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) als E-Bilanz elektronisch an das Finanzamt übermitteln. Die E-Bilanz ergänzt die Steuererklärung. Der Gesetzgeber wollte mit ihrer Einführung die Voraussetzungen für eine digitale Besteuerung von Unternehmen schaffen. Ziel war es, Bürokratie abzubauen und das Verfahren effizienter zu gestalten.

Die Unternehmen müssen dabei die Daten an das Finanzamt übermitteln, die den steuerlichen Gewinn ausweisen: den handelsrechtlichen Jahresabschluss, die Anpassungen der Handels- an die Steuerbilanz (Überleitungsrechnung) bzw. die Steuerbilanz selbst sowie bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften die außerbilanziellen Korrekturen.

Datenübermittlung nach vorgegebenem Schema (Taxonomie)

Die E-Bilanz besteht aus dem Stammdatenmodul und dem Jahresabschlussmodul. Für den Inhalt und die Struktur des Jahresabschlussmoduls ist ein standardisiertes Datenschema, die Taxonomie, vorgegeben. Es bildet etwas modifiziert die handelsrechtliche Gliederungstiefe ab, erweitert um einige steuerliche Positionen. Dabei werden die tatsächlich von den Unternehmen verwendeten Buchführungskonten nicht einzeln, sondern zusammengefasst dargestellt. Den Mindestumfang (Mussfelder) der mit der E-Bilanz zu übermittelnden Daten hat das BMF im Einvernehmen mit den Ländern zu bestimmen.

E-Bilanz lückenhaft

Die E-Bilanz bildet viele steuerlich relevante Sachverhalte nicht ab. Daher nutzen die Unternehmen in der Praxis häufig Auffangpositionen wie z. B. „sonstige Vorräte“, „übrige Grundstücke“ oder „nicht zuordenbare Wertpapiere“.

Außerdem füllten die Unternehmen bestehende Mussfelder nicht aus, obwohl sie einen einzutragenden Geschäftsvorgang realisiert hatten. Dies ist nach Ansicht des BMF zulässig, wenn sie den Vorgang unter einem vom Mussfeld abweichenden Konto in ihrer Buchführung erfassen.

Dies hat dazu geführt, dass notwendige Berechnungen zu den Besteuerungsgrundlagen sowie Auswertungen und Analysen innerhalb der E-Bilanz nicht stattfinden können.

Anpassungen der Taxonomie nur mit Zustimmung der Wirtschaft

Änderungen von Gesetzen, aktuelle Rechtsprechung und Vorschläge für eine praktikablere Nutzung der E-Bilanz führen dazu, dass die Taxonomien angepasst werden müssen. Daher veröffentlicht das BMF jährlich mit einem Schreiben eine aktualisierte Taxonomie-Version.

Seit dem Jahr 2011 bereitet ein gemeinsames Gremium von Finanzverwaltung und Wirtschaft Anpassungen der Taxonomie vor: die Fach-Arbeitsgruppe „Taxonomie Steuer“. Beteiligt sind seitens der Wirtschaft insbesondere Vertreter einzelner Großunternehmen, von Verbänden sowie von Software- und Beratungsgesellschaften. Das Gremium war bei Einführung der E-Bilanz dazu gedacht, gemeinsam an der Konzeption und der Umsetzung der E-Bilanz zu arbeiten. Auch sollte die Wirtschaft vor einer Änderung der Taxonomie die Gelegenheit zur Stellungnahme und Beratung erhalten. Die endgültige Festlegung der Mussfelder der E-Bilanz sollte dagegen allein der Finanzverwaltung obliegen.

In der Praxis wird über Änderungen der Taxonomie-Versionen im Wesentlichen jedoch wie folgt entschieden: Ist es aus Sicht des BMF notwendig, die Taxonomie anzupassen, diskutiert es die Änderungsvorschläge zunächst in dem verwaltungsinternen Expertenteam „Mindestanforderungen“. Später entscheidet die Fach-Arbeitsgruppe „Taxonomie Steuer“, ob die Vorschläge umgesetzt werden sollen. Die Vorschläge finden nur dann Eingang in die neue Taxonomie, wenn die Vertreter der Wirtschaft zustimmen.

In den zurückliegenden Jahren blieben zahlreiche Vorschläge der Finanzverwaltung für neue Taxonomie-Positionen des Jahresabschlussmoduls aufgrund der Ablehnung durch die Wirtschaftsvertreter letztlich unberücksichtigt, oder zumindest unterblieb ihre Definition als Mussfeld. Dies waren z. B. eine detailliertere Aufgliederung der Beteiligungen (Bilanz) und Beteiligungserträge (GuV), die Position „Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer“ (kein Mussfeld) sowie die Einführung eines Berichtsteils für nicht abziehbare Schuldzinsen.

Wegen der Schwachpunkte der E-Bilanz beschloss das Expertenteam „Mindestanforderungen“ im Jahr 2021, vorerst keine neuen Taxonomie-Positionen und keine neuen Mussfelder einzubringen.

28.2 Würdigung

Das BMF hat sich bei der Erarbeitung der E-Bilanz-Taxonomie selbst beschränkt: Es kann neue Mussfelder nur mit Zustimmung der von ihm beteiligten Wirtschaftsvertreter einführen. Diese besitzen damit faktisch ein Vetorecht, das es ihnen erlaubt, die Entstehung neuer Taxonomie-Versionen inhaltlich einzuschränken. Das BMF hat es in den zurückliegenden Jahren mehrfach hingenommen, dass auf diese Weise die Einführung von Mussfeldern unterblieb. Zudem hat es nicht sichergestellt, dass bestehende Mussfelder auch tatsächlich ausgefüllt werden.

Das BMF hat durch die zugestandene Einflussnahme von Wirtschaftsvertretern auf das Verwaltungshandeln eine Kernaufgabe preisgegeben. Für die Finanzämter stellt die daraus resultierende E-Bilanz kein taugliches Instrument dar, um sie bei der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen heranzuziehen.

Das BMF muss dafür sorgen, dass die Finanzämter mit der E-Bilanz die für die Besteuerung notwendigen – bilanziellen wie außerbilanziellen – Daten erhalten. Dafür muss es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zunächst die Beteiligung von Wirtschaftsvertretern an der Gestaltung der Taxonomie auf eine beratende Rolle zurückführen. Allein die Finanzverwaltung sollte, entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag, die Taxonomie bestimmen. In einem zweiten Schritt ist die Taxonomie eng an der Notwendigkeit für die Besteuerung auszurichten. Das BMF sollte auch prüfen, ob ergänzende gesetzliche Regelungen die E-Bilanz als Grundlage für ein digitales Besteuerungsverfahren unterstützen können. Ziel sollte es dabei sein, dass im Ergebnis der steuerliche Gewinn innerhalb der E-Bilanz ermittelt und ausgewiesen wird.

28.3 Stellungnahme

Nach Ansicht des BMF hat sich das derzeitige Verfahren für die Erarbeitung der E-Bilanz-Taxonomie bewährt. Die E-Bilanz beruhe auf der handelsrechtlichen Rechnungslegung. Das BMF könne sie daher sinnvoll nur zusammen mit den Wirtschaftsvertretern konzipieren. Würden hingegen einseitig von der Finanzverwaltung neue Positionen eingefügt, liefen diese ins Leere, wenn es für sie keine Konten in der handelsrechtlichen Buchführung gebe oder die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte anders verbucht würden.

Das BMF prüfe, ein separates Modul „Steuer“ einzuführen. Es solle neben der E-Bilanz übermittelt und ein Teil der Steuererklärung werden. Mit dem Modul sollten steuererklärungsrelevante Daten elektronisch übermittelt werden, die nicht aus der E-Bilanz hervorgingen bzw. nicht aus der Buchführung ableitbar seien. Dadurch könne die Finanzverwaltung zukünftig Daten für das Besteuerungsverfahren erheben, ohne dies vorher mit den Wirtschaftsvertretern abzustimmen. Die fachlichen Anforderungen an das Modul könne das BMF allerdings frühestens im Jahr 2025 festlegen. Ein Einsatz des Moduls in den Ländern komme frühestens im Jahr 2031 in Betracht.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Ansicht des BMF, das derzeitige Abstimmungsverfahren habe sich bewährt, durch dessen eigene Planungen für ein elektronisches Parallelverfahren entkräftet. Diese Planungen belegen zugleich, dass buchungstechnische Gründe einer wirksamen Erhebung von Steuerdaten nicht entgegenstehen. Damit die Datenerhebung über die E-Bilanz unmittelbar dem Besteuerungsverfahren dient, muss das BMF allerdings auch gewährleisten, dass die entsprechenden Felder befüllt und z. B. als Teil der Steuererklärung übermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht die Auffassung, dass die Finanzverwaltung ihre Verantwortung für die Gestaltung der E-Bilanz frei von externen Beschränkungen wahrnehmen muss. Die als unabdingbar angesehene Expertise der Wirtschaftsvertreter kann das BMF einbeziehen, indem es eine ausschließlich beratende Rolle vorsieht. „Lücken“ der E-Bilanz mit einem zusätzlichen elektronischen Verfahren zu schließen sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Angesichts der naheliegenden Möglichkeit, die E-Bilanz auszubauen und als Grundlage für ein digitales Besteuerungsverfahren weitergehend zu unterstützen, bezweifelt er die Wirtschaftlichkeit dieses Vorgehens. Er hält an seinen Empfehlungen fest.

29 Verspätete Auszahlung von 10 Mrd. Euro gefährdet Zielerreichung und Akzeptanz von Förderprogrammen

Zusammenfassung

Das BMWK hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überlastet. Bei drei Förderprogrammen hat das BAFA über 10 Mrd. Euro Fördermittel verspätet an die Antragstellenden ausgezahlt.

Die drei Förderprogramme sollen u. a. zur Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudesektor beitragen. Das BMWK hat das BAFA mit der Umsetzung beauftragt, ohne zuvor dessen Kapazitäten ausreichend geprüft zu haben. So hätte es erkennen müssen, dass dem BAFA Personal fehlte, die vielen Förderfälle zu bearbeiten. In den Jahren 2019 bis 2023 gingen 1,2 Millionen Verwendungsnachweise beim BAFA ein. Der Anteil der Verwendungsnachweise, die das BAFA nicht fristgerecht geprüft hat, belief sich in einigen Jahren auf über 90 %. Unternehmen und Privatpersonen mussten oftmals lange in Vorleistung treten, da die Fördermittel erst nach der Nachweisprüfung ausgezahlt werden. Dies gefährdet die Zielerreichung und die Akzeptanz der Förderprogramme.

Bevor das BMWK Förderprogramme beschließt oder ändert, muss es dafür sorgen, dass sie ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgesetzt werden können.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Das BAFA untersteht als nachgeordnete Behörde der Aufsicht des BMWK. In den Bereichen Wirtschaftsförderung und Energie setzt das BAFA 70 Förderprogramme um. Ende 2023 hatte es knapp 1 400 Personalstellen. In den letzten Jahren waren zwischen 20 und 30 % der Personalstellen des BAFA unbesetzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA. Darunter waren u. a.

- die **Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen**, mit der das BMWK die Sanierung von Gebäuden unterstützen will,

- die **Energieberatung für Wohngebäude**, die zur Verbesserung der Energieeffizienz dieser Gebäude beitragen soll, sowie
- **INVEST**, das private Investoren mit Zuschüssen für Wagniskapital anregen soll, in junge Unternehmen zu investieren.

In den Jahren 2019 bis 2023 gingen für diese drei Programme 2,1 Millionen Anträge und 1,2 Millionen Verwendungsnachweise beim BAFA ein.

BMWK prüft Aufgabenübertragung auf das BAFA unzureichend

Das BMWK entscheidet bei jedem Förderprogramm, ob es die Umsetzung selbst übernehmen kann oder sie an eine nachgeordnete Behörde oder einen Projektträger abgeben sollte.

Das BMWK begründete die Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA wie folgt:

- Das BAFA habe bereits Vorläuferprogramme umgesetzt. Dadurch habe es schon die organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen.
- Das BAFA habe Fachwissen im Bereich investive Förderprogramme und Energieeffizienz.
- Die Umsetzung sei dringlich, eine Vergabe an einen Projektträger dauere zu lange.
- Das BAFA sei günstig, denn es fielen im Gegensatz zu Projektträgern kaum Gemeinkosten an.

Das BMWK schätzte nicht ab, wie viel Personal für die Umsetzung der Programme erforderlich ist. Folglich konnte es nicht prüfen, ob das BAFA genügend Personal hatte. Alternativen – insbesondere die Umsetzung über Projektträger – betrachtete es nicht. Es verglich deshalb auch nicht die jeweiligen Kosten.

BAFA zahlt Fördermittel verspätet aus

Das BAFA prüft die Anträge und die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel. Bei den drei untersuchten Programmen ist vorgesehen, dass das BAFA die Fördermittel erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises auszahlt.

Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen

Mit diesem Förderprogramm finanziert das BMWK beispielsweise den Einbau von Fenstern oder den Austausch von Heizungen, aber auch umfassende Sanierungen von Gebäuden. Antragsberechtigt sind Unternehmen und Privatpersonen. Im Jahr 2022 wurden 740 000 Anträge und damit mehr als doppelt so viele wie bei den Vorgängerprogrammen eingereicht. Im Jahr 2023 verringerte sich die Anzahl der Anträge auf 330 000.

Um die Energiewende zu beschleunigen, hat die Bundesregierung im Jahr 2023 das Gebäudeenergiegesetz geändert. Darauf aufbauend hat sie – nach langen Diskussionen – die Bundesförderung für effiziente Gebäude neu konzipiert. Die überarbeitete Förderrichtlinie ist nach Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers mit Jahresbeginn 2024 in Kraft getreten.

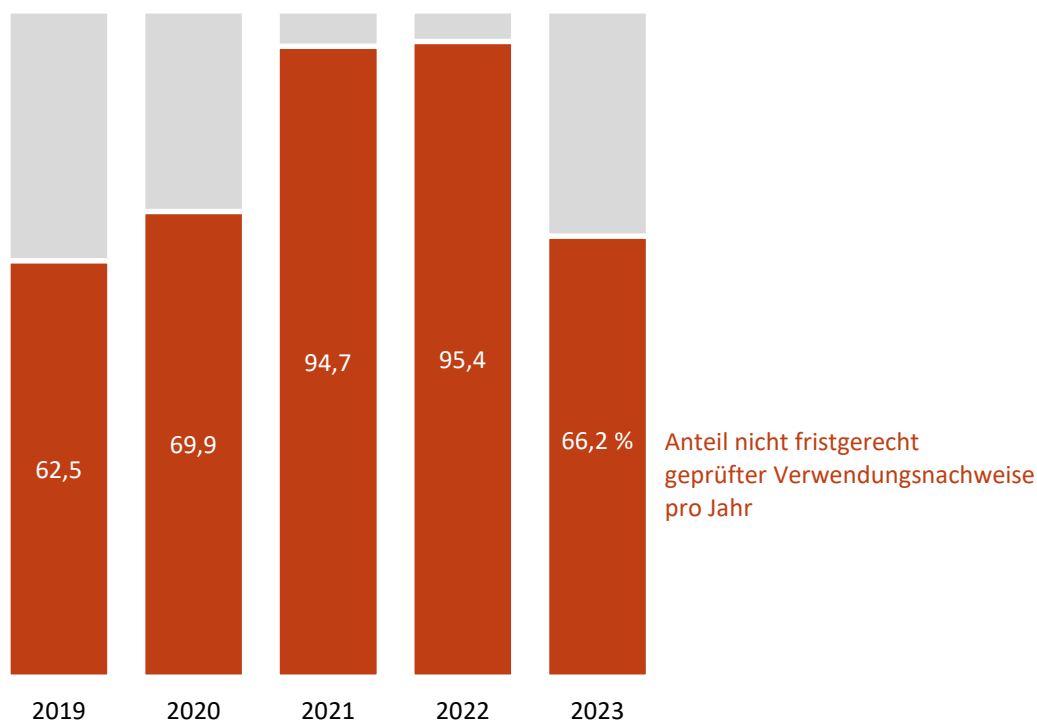
Das BMWK vereinbarte mit dem BAFA, dass alle Verwendungsnachweise innerhalb von 20 Arbeitstagen vertieft zu prüfen sind. Seit dem Jahr 2023 muss das BAFA als Stichprobe nur noch 20 % der Verwendungsnachweise vertieft prüfen. Zudem hob das BMWK die Bearbeitungszeit auf 25 Arbeitstage an.

Seit dem Jahr 2019 prüfte das BAFA die weitaus meisten Verwendungsnachweise nicht fristgerecht. In einzelnen Fällen betrug die Bearbeitungszeit zwei Jahre.

Abbildung 29.1

Anteil nicht fristgerecht geprüfter Verwendungsnachweise seit Jahren unverhältnismäßig hoch

Auch im Jahr 2023 hat das BAFA – trotz erleichterter Bedingungen – zwei Drittel der Verwendungsnachweise beim Förderprogramm „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ zu spät geprüft.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

Das BAFA zahlte – infolge der nicht fristgerechten Bearbeitung – 9,8 Mrd. Euro Fördermittel verspätet aus.

Energieberatung für Wohngebäude und INVEST

Auch bei der Energieberatung für Wohngebäude hatte das BMWK mit dem BAFA vereinbart, dass es die Verwendungsnachweise innerhalb von 20 Arbeitstagen prüft. Während das BAFA im Jahr 2019 die Frist noch weit überwiegend einhielt, stieg der Anteil der zu spät geprüften Verwendungsnachweise bis November 2023 auf über 76 %.

Bei INVEST sollte das BAFA die Verwendungsnachweise innerhalb von 90 Arbeitstagen prüfen. Im Jahr 2019 hielt es die Frist überwiegend ein. Im November 2023 stieg die Bearbeitungszeit auf durchschnittlich 175 Arbeitstage.

In den beiden Programmen zahlte das BAFA – in Folge der nicht fristgerechten Bearbeitung – 0,2 Mrd. Euro Fördermittel verspätet aus.

29.2 Würdigung

Das BMWK hat nicht ausreichend geprüft, ob das BAFA die drei Förderprogramme ordnungsgemäß und wirtschaftlich umsetzen kann: Es hätte neben dem voraussichtlichen Personalbedarf die Personalverfügbarkeit ermitteln müssen. Für die Umsetzung eines Förderprogramms kommen nur diejenigen Stellen in Betracht, bei denen zu erwarten ist, dass sie mit ihrem Personal die Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Beim BAFA sind seit Jahren mehr als 20 % der Personalstellen unbesetzt. Trotz dieser angespannten Situation hat das BMWK nicht betrachtet, ob eine andere Behörde oder ein Projektträger die Programme (wirtschaftlich) umsetzen kann.

Diese Mängel haben dazu geführt, dass das BMWK das BAFA mit den Förderprogrammen überlastet hat. Das BAFA konnte die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht prüfen. In allen Programmen überschritt das BAFA – trotz erleichterter Bedingungen – die Bearbeitungsfristen zum Teil erheblich. Unternehmen und Privatpersonen mussten deutlich länger als vom BMWK geplant auf die Auszahlung der Fördermittel warten und in Vorleistung treten. Wenn Fördermittel nicht zügig ausgezahlt werden, beeinträchtigt dies die Zielerreichung und Akzeptanz der Förderung.

Die langen Diskussionen zu möglichen Änderungen bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude haben die Förderinteressierten verunsichert. Es gingen weniger Anträge beim BAFA ein. Die neue Förderrichtlinie dürfte dazu führen, dass das BAFA wieder deutlich mehr Anträge und auch Verwendungsnachweise erhält. Dies dürfte das BAFA zusätzlich belasten.

29.3 Stellungnahme

Das BMWK teilt die Auffassung, dass bei der Planung einer Fördermaßnahme auch ihre Umsetzung zu prüfen ist. Nach einer internen Arbeitshilfe sollen die finanziellen Auswirkungen

der Umsetzungsmöglichkeiten miteinander verglichen werden. Dies umfasse regelmäßig die Abwägung, an wen die jeweilige Aufgabe übertragen werden könne.

Das BAFA sei insbesondere dann geeignet, wenn es um die Umsetzung von Programmen für Investitionen und Beratungen mit hohen Antragszahlen gehe. Bei komplexen Förderprogrammen, die ein hohes Fachwissen oder wissenschaftliche Begleitung erforderten, seien hingegen Projektträger oftmals wirtschaftlicher.

Bevor das BMWK das BAFA mit einem Förderprogramm beauftragt, frage es dort zunächst ergebnisoffen den voraussichtlichen Personalbedarf ab. Für bestimmte Aufgaben müsse das BAFA teilweise auch erst Personal rekrutieren. Insbesondere an seinen Standorten in den Strukturwandelregionen sei dies eine Herausforderung. Zudem habe das BAFA seit Beginn der Corona-Pandemie umfangreiche, krisenbedingte Aufgaben wahrnehmen müssen.

Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen

Bei diesem Programm habe es im August 2022 eine nicht vorhersehbare Anzahl an Anträgen gegeben. Dieser Sondereffekt sei auf eine Änderung der Förderrichtlinie im Vormonat zurückzuführen. In Abstimmung mit dem BMWK habe das BAFA intern Aufgaben verlagert und Personal aufgestockt. Ab Mitte 2023 habe das BAFA die Bearbeitungsrückstände abbauen und seine Bearbeitungszeiten verkürzen können.

Anfang 2024 werde das BMWK einen Teil des Förderprogramms auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau übertragen. Damit berücksichtige es, dass die Personalgewinnung beim BAFA schwierig sei. Die Aufgabenverlagerung und Neustrukturierung des Förderprogramms führten dazu, dass der Personalbedarf neu ermittelt werden müsse.

Energieberatung für Wohngebäude und INVEST

Bei der Energieberatung für Wohngebäude sei die Anzahl der Anträge in den Jahren 2019 bis 2022 um den Faktor dreizehn gestiegen. Aktuell sei das BAFA dabei, die Verfahren zu beschleunigen und den Förderbereich personell deutlich zu stärken. Bei INVEST hat das BMWK eingeräumt, dass das BAFA im Jahr 2023 die Bearbeitungszeiten überschritten habe.

29.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig vor Beginn oder Fortsetzung eines Förderprogramms ermittelt, welche Stellen für die Umsetzung des Förderprogramms geeignet sind. Auch wenn Erfahrungswerte für das BAFA oder einen Projektträger sprechen, muss das BMWK deren Beauftragung einzelfallbezogen und ergebnisoffen prüfen. Eine Vorfestlegung hat zu unterbleiben. Bei der Prüfung der Alternativen darf das BMWK nur diejenigen Stellen einbeziehen, bei denen zu erwarten ist, dass sie mit ihrem Personal die Aufgaben

ordnungsgemäß erfüllen können. Wie im Falle des BAFA sind Besonderheiten – Standorte mit schwieriger Personalgewinnung in Strukturwandelregionen, zusätzliche Aufgaben z. B. infolge der Corona-Pandemie – zu berücksichtigen. Anschließend muss das BMWK die verbleibenden Alternativen in ihrer Wirtschaftlichkeit vergleichen.

Das BMWK hat das BAFA mit der Umsetzung der Förderprogramme überlastet. Dies hat sich insbesondere darin gezeigt, dass das BAFA über 10 Mrd. Euro Fördermittel verspätet an die Unternehmen und Privatpersonen ausgezahlt hat. Vor diesem Hintergrund ist es auch für die Zukunft zweifelhaft, ob das BAFA ihm übertragene Förderprogramme ordnungsgemäß und wirtschaftlich umsetzen wird. Zwar haben sich das BMWK und das BAFA um Verbesserungen bemüht, diese Bemühungen dürften aber nicht ausreichen:

Bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude ist zu erwarten, dass mit der neuen Förderrichtlinie die Anzahl der Anträge und Verwendungsnachweise wieder erheblich ansteigen wird. Das BMWK hat zwar teilweise die Aufgaben auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau verlagert. Das BAFA wird aber nach wie vor den überwiegenden Teil der Förderung umsetzen. Wieviel Personal es dafür benötigt, hätte das BMWK ermitteln müssen, bevor es dem Haushaltsgesetzgeber die Förderrichtlinie zuleitete. Den Personalbedarf erst Anfang 2024 neu zu ermitteln, ist zu spät.

Das BMWK darf Förderprogramme nur dann neu auflegen oder ändern, wenn es die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung sicherstellen kann.

30 Zukunft des Bundeseisenbahnvermögens weiter ungewiss (Kapitel 1216)

Zusammenfassung

Das BMDV verzögert weiter die Abwicklung des Bundeseisenbahnvermögens (BEV). Es verstößt so gegen einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat das BMDV im Dezember 2020 aufgefordert, dem Bundesrechnungshof jährlich einen Fortschrittsbericht zum BEV vorzulegen. Darin soll das BMDV berichten, wie weit die Aufgabenabwicklung beim BEV fortgeschritten ist. Darüber hinaus soll es darlegen, wie es die Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden vorbereitet. Die Fortschrittsberichte sollen alle Aufgabenbereiche des BEV berücksichtigen.

Das BMDV ist dieser Aufforderung nur unzureichend nachgekommen. In seinen Fortschrittsberichten ging es nicht auf sämtliche Aufgaben des BEV ein. Damit verhinderte es nicht nur, dass Teilaufgaben verlagert und effizienter erfüllt werden können. Es hätte auch die Bundeszuschüsse an das BEV verringern können.

Das BMDV muss den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses unverzüglich umsetzen. In seinen Fortschrittsberichten muss es für alle Aufgaben des BEV darlegen, wann und wie diese auf andere Behörden übertragen werden können. Nur dann wird es festlegen können, wann das BEV aufgelöst werden kann. Das Datum sollte realistisch sein und in naher Zukunft liegen.

30.1 Prüfungsfeststellungen

BEV ist zeitlich befristet

Das BEV wurde im Jahr 1994 durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz) errichtet. Seine Aufgaben sind seitdem rückläufig. Das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung

bisher nicht Gebrauch gemacht. Das BMDV gab an, dass das BEV vorerst nicht aufgelöst werden könne. Dies stehe erst an, wenn die Aufgaben so weit zurückgegangen seien, dass eine eigene Behörde nicht mehr gerechtfertigt sei. Das BEV hat insbesondere noch die Aufgaben,

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

Das BMDV hielt es auch mittelfristig für wirtschaftlich vorteilhaft, dass das BEV die Aufgaben fortführt. Einen Nachweis dazu legte es nicht vor.

Die Familienkasse des BEV ist bereits im Oktober 2021 an die Bundesagentur für Arbeit übergegangen. Das BMDV hat damit eine gesetzliche Vorgabe erfüllt. Es bereitet aktuell die Übertragung der nicht bahnnotwendigen Immobilien des BEV an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vor. Damit kommt es einem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vom November 2023 nach.

BEV belastet Bundeshaushalt erheblich

Nach dem Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz trägt der Bundeshaushalt die Ausgaben, die das BEV nicht durch eigene Einnahmen deckt. Die Bundeszuschüsse an das BEV betragen jährlich etwa 5,5 Mrd. Euro. Obwohl Aufgaben und Personal weiter rückläufig sind, geht das BEV mittelfristig von einem nahezu unveränderten Zuschussbedarf aus.

BMDV missachtet Beschlusslage

Der Bundesrechnungshof fordert seit Jahren ein planvolles Vorgehen, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Er hat der Bundesregierung bereits im Jahr 2018 empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMDV im Dezember 2020 aufgefordert, dem Bundesrechnungshof jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Darin soll das BMDV darlegen, wie es die Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden vorbereitet. Die Fortschrittsberichte sollen alle Aufgabenbereiche des BEV umfassen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat den Bundesrechnungshof, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

In seinen bisherigen Fortschrittsberichten informierte das BMDV im Wesentlichen nur über den Immobilienbereich und den Personalbestand des BEV. Die Bereiche „Versorgungsbezüge“ und „Sozialeinrichtungen“ betrachtete es bislang nicht.

BMDV legt angekündigten Bericht nicht vor

Das BMDV wollte im Fortschrittsbericht für das Jahr 2022 umfassend darstellen, welche Aufgaben es wahrnimmt. Es kündigte für diesen Bericht auch eine Prognose an, welche Aufgaben bis Ende 2025 abgewickelt sein werden und welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen sind. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes informierte das BMDV im Februar 2023 darüber, dass ein Entwurf des Berichts vorliege. Dieser thematisiere neben der „Bestandsaufnahme aktueller Aufgaben“ auch die „Perspektivische Entwicklung bis Ende 2025“ sowie „Vorschläge zur beschleunigten Aufgabenabwicklung“.

Das BMDV hat auch nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes den Bericht mit den angekündigten Prognosen nicht vorgelegt.

30.2 Würdigung

Mit seinen Fortschrittsberichten wird das BMDV dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom Dezember 2020 nicht gerecht. Es ist nicht bereit, Fortschrittsberichte zu allen Aufgabenbereichen des BEV vorzulegen. Das Verhalten des BMDV zeigt, dass es eine Übertragung von Teilaufgaben des BEV an andere Behörden nicht aktiv unterstützt. Es verhindert auf diese Weise, dass Aufgaben effizienter erfüllt werden können, um damit den Bundeshaushalt zu entlasten.

Zwar sind die Verlagerung der Familienkasse des BEV auf die Bundesagentur für Arbeit und die geplante Übertragung der nicht bahnotwendigen Immobilien auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben erste Schritte. Das BMDV hat damit aber nur auf eine gesetzliche Vorgabe und auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses vom November 2023 reagiert.

Das BMDV muss auch den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom Dezember 2020 zügig umsetzen. Es muss deshalb jetzt für sämtliche Bereiche prüfen, ob und wie lange das BEV seine Aufgaben noch wirtschaftlich wahrnehmen kann. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, einen Fahrplan zu erstellen, wann und wie einzelne Aufgabenbereiche des BEV auf andere Behörden übertragen werden können.

30.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erklärt, dass das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz zwar ermögliche, aber nicht fordere, das BEV nach zehn Jahren aufzulösen. Die Ausgangslage im Jahr 1994 sei eine andere gewesen als heute. So habe das BEV auch mittelfristig z. B. noch eine hohe Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern zu betreuen. Eine Verlagerung dieser Aufgabe auf eine andere Behörde werde das BMDV vorerst nicht prüfen. Vielmehr müsse das BEV mindestens bis zum Jahr 2044 fortbestehen.

Die Kritik, dass das BEV den Bundeshaushalt erheblich belaste, hat das BMDV zurückgewiesen. Eine Aufgabenverlagerung würde lediglich dazu führen, dass Zahlungsverpflichtungen des Bundes zu anderen Haushaltstiteln bzw. Einzelplänen im Bundeshaushalt verschoben werden. Das BMDV hat bestätigt, dass das BEV mittelfristig einen nahezu unveränderten Finanzbedarf habe. Es hat darauf hingewiesen, dass etwa 3,6 Mrd. Euro für die Zahlung von Bezügen benötigt würden. Weitere 1,8 Mrd. Euro gingen als Tarifizuschüsse an die Krankenversorgung des verbeamteten Bahnpersonals und als Zuschüsse für Rentenleistungen an die Knappschaft-Bahn-See. Damit beruhe ein Großteil der Ausgaben auf rechtlichen Verpflichtungen, die das BEV aus dem Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz habe.

Das BMDV hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass es den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom Dezember 2020 nicht umsetze. Seine jährliche Berichterstattung an den Bundesrechnungshof beziehe sich auf die Bereiche „Immobilien“ und „Personal“. Somit habe es den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umgesetzt.

Der angekündigte umfassende Bericht über die Perspektiven des BEV sei durch den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom November 2023 überlagert worden. Der Haushaltsausschuss habe das BMDV aufgefordert, die Übertragung der nicht bahnnotwendigen Immobilien an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vorzubereiten. Sobald das BMDV diese Aufgabe beendet habe, werde es den Bericht fertigstellen und dabei die neue Sachlage berücksichtigen.

30.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Das BMDV zögert eine Auflösung des BEV hinaus. Es lässt offen, wann das BEV die Aufgaben in den Bereichen „Versorgungsbezüge“ und „Sozialeinrichtungen“ abgeben kann. Der Bundesrechnungshof hält die Forderung nach einer Bestandsgarantie des BEV bis zum Jahr 2044 für unbegründet und nicht realistisch. Das Verhalten des BMDV zeigt, dass es eine Übertragung von Teilaufgaben des BEV an andere Behörden zunächst nicht beabsichtigt und sich damit auch nicht beschäftigt. Für den Teilbereich „Immobilien“ ist das BMDV erst tätig geworden, nachdem der Haushaltsausschuss es dazu aufgefordert hat.

Es trifft zu, dass der größte Teil der Ausgaben des BEV durch rechtliche Verpflichtungen gebunden ist. Auch ist richtig, dass bestimmte Aufgaben des BEV künftig fortbestehen werden. Das BMDV darf dennoch nicht davon ausgehen, diese Aufgabenbereiche seien nicht zu betrachten und Einsparpotenziale nicht zu suchen. Das BMDV muss auch dann sparsam sein, wenn das Einsparpotenzial im Verhältnis zum gesamten Mittelbedarf gering ist.

Das BMDV kann nicht davon ausgehen, dass seine Berichterstattung zu zwei Aufgabenbereichen des BEV dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom Dezember 2020 entspricht. Es interpretiert den Beschluss und hält einen Bericht zu den großen Bereichen „Immobilien“ und „Personal“ für ausreichend. Das BMDV kommt damit dem Beschluss des

Rechnungsprüfungsausschusses nicht in vollem Umfang nach. Es muss künftig Fortschrittsberichte vorlegen, die alle Aufgaben des BEV abbilden. Die Aufgaben, die Sozialeinrichtungen weiterzuführen sowie die Versorgungsbezüge festzusetzen und auszuzahlen, müssen ebenfalls betrachtet werden. Auch wenn das BMDV aktuell an der Übertragung der nicht bahnotwendigen Immobilien auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben arbeitet, darf es die übrigen Aufgaben des BEV nicht außer Acht lassen.

Das BMDV hat nicht belegt, dass es wirtschaftlich ist, das BEV mindestens bis zum Jahr 2044 weiterbestehen zu lassen. Es muss deshalb untersuchen, wie die noch bestehenden Aufgaben des BEV in Zukunft wirtschaftlich wahrzunehmen sind. Dabei muss es auch die Möglichkeiten abwägen, die Aufgaben auf andere Behörden zu übertragen. Mit dem Ergebnis kann das BMDV festlegen, wie lange das BEV noch bestehen bleiben muss. Das Ergebnis der Untersuchung sollte alsbald vorliegen, spätestens aber im Februar 2025.

31 Einführung einer digitalen Arbeitsmethode im Verkehrsbereich: BMDV muss Erfolg kontrollieren

(Kapitel 1201, 1202 und 1203)

Zusammenfassung

Das BMDV hat die Vorteile der digitalen Arbeitsmethode Building Information Modeling (BIM) für den Verkehrsbereich nicht ausreichend analysiert. So bleibt offen, für welche Bauprojekte ihr Einsatz sinnvoll ist.

Verkehrsinfrastrukturprojekte der öffentlichen Hand übersteigen oft den geplanten Ausgaben- und Zeitrahmen. Um dem entgegenzuwirken, führt das BMDV das BIM ein, beginnend mit Pilotprojekten. Es hat aber zuvor nicht ermittelt, weshalb es zu Ausgaben- und Terminüberschreitungen bei den einzelnen Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) kommt. Somit steht nicht fest, wie BIM die Ausgaben- und Zeitprobleme lösen kann. Bis heute hat es die Ziele, die es mit BIM erreichen will, nicht vollständig überprüfbar gemacht. Daher kann es weder den Erfolg der Pilotprojekte kontrollieren noch die geplante flächendeckende Einführung und Anwendung von BIM steuern.

Der Bundesrechnungshof stellt BIM als Methode für das Planen, Bauen und Betreiben weder im Hochbau noch im Tiefbau infrage. Das BMDV muss in seinem Zuständigkeitsbereich aber in der Lage sein, bei der Einführung und Anwendung von BIM Fehlentwicklungen zu erkennen und diesen gegenzusteuern. Es muss zunächst für alle Verkehrsträger die Ziele, die es mit BIM erreichen will, konkretisieren. Danach muss es seine Erfahrungen aus den Pilotprojekten auswerten. Erst dann wird es in der Lage sein, mit Erfolgskontrollen die Wirkung von BIM zu überprüfen. Das BMDV kann damit auch bewerten, bei welchen Verkehrsinfrastrukturprojekten, in welchen Lebenszyklusphasen und in welchem Umfang BIM Vorteile bringt.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Reformkommission empfiehlt, digitale Methoden einzuführen

Das ehemalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung berief im Jahr 2013 die Reformkommission Bau von Großprojekten (Reformkommission) ein. Sie sollte

Lösungen entwickeln, die Ausgabenkontrolle, Effizienz und Termintreue beim Bau von Großprojekten im Hochbau und Tiefbau und damit auch im Verkehrsbereich zu verbessern. Die Reformkommission empfahl im Jahr 2015 u. a., digitale Methoden, wie beispielsweise BIM, bei Großprojekten verstärkt zu nutzen. BIM soll den gesamten Lebenszyklus eines Bauprojekts virtuell abbilden: vom Entwerfen eines Bauwerks über dessen Bau und Betrieb bis zu seinem Rückbau. Grundlage dafür ist ein dreidimensionales Bauwerksmodell, das mit bauteilspezifischen Daten sowie beispielsweise mit Ausgaben und Terminen ergänzt werden kann. Dieses digitale Modell soll über den gesamten Lebenszyklus des Bauwerks den beteiligten Akteuren zur Verfügung stehen. Die Reformkommission empfahl der Bundesregierung, die Voraussetzungen zu schaffen, um mit BIM zunehmend Großprojekte planen und durchführen zu können. Sie versprach sich hiervon insbesondere weniger Planungsfehler und einen reibungsloseren Bauablauf. Berechnungen zu den erwarteten Vorteilen gegenüber der Realisierung von Bauprojekten ohne BIM führte die Reformkommission nicht durch.

BMDV führt BIM als digitale Methode für Pilotprojekte ein

Das BMDV griff den Vorschlag der Reformkommission für seinen Zuständigkeitsbereich auf. Es veröffentlichte im Dezember 2015 einen Stufenplan Digitales Planen und Bauen (Stufenplan). Ziel des Stufenplans war es, BIM schrittweise im Verkehrsbereich einzuführen. So wollte es die Planungsgenauigkeit und Ausgabensicherheit erhöhen sowie die Ausgaben im Lebenszyklus optimieren. Das BMDV wollte BIM bis zum Jahr 2020 in Pilotprojekten der drei Verkehrsträger erproben lassen. Bis Ende 2020 sollte BIM soweit eingerichtet sein, dass grundlegende Aufgaben des Planens und Bauens erledigt werden können.

Das BMDV stellte den Stufenplan auf, ohne vorher zu untersuchen, weshalb es zu Ausgaben- und Zeitproblemen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten kommt. Es ließ offen, welche konkreten Vorteile es gegenüber der Realisierung von Bauprojekten ohne BIM erwartete. Auch gab es nicht vor, mögliche Ausgaben- und Zeiteinsparungen bei den BIM-Pilotprojekten zu untersuchen und zu beziffern. In einem Fortschrittsbericht zum Stufenplan berichtete das BMDV im Jahr 2017, dass die Projekte schneller, effizienter und ausgabensicherer würden. Diese Aussage belegte es nicht und wies sie auch nicht mit Ergebnissen aus Pilotprojekten nach.

BMDV erbrachte keine Nachweise zu den Auswirkungen von BIM

Das BMDV nahm für die drei Verkehrsträger unterschiedlich starke Wirkungen von BIM an.

Im Jahr 2015 veröffentlichte die Deutsche Bahn (DB) AG eine erste Strategie zur Einführung von BIM für den Verkehrsträger Schiene. Sie nahm an, dass die vollständige Einführung von BIM die Gesamtausgaben von Großprojekten um bis zu 10 % reduzieren könne. Die DB Netz AG (jetzt DB InfraGO AG) nahm ihrerseits an, die Gesamtausgaben bei Planung und Bau von Schieneninfrastrukturprojekten (ohne Betriebsphase) um bis zu 10 % senken zu können. Dies leitete sie aus nicht näher benannten internationalen Untersuchungen ab. Zu Einsparungen

in der Betriebsphase konnte sie sich nicht äußern. Das BMDV hinterfragte die Annahmen der DB AG und der DB Netz AG nicht.

Bei den Bundesfernstraßen geht das BMDV davon aus, dass BIM die Ausgabentransparenz und die Terminalsicherheit deutlich verbessert und Ausgaben einspart. Für die Planungs- und Bauphase erwartet es, dass die Projekte mit BIM um 2 bis 4 % beschleunigt werden können. Außerdem geht es davon aus, die Gesamtausgaben um 3 bis 6 % senken zu können. Diese Annahmen begründete das BMDV nicht. Wie sich BIM auf den Betrieb der Bundesfernstraßen konkret auswirken soll, stellte es nicht dar.

Für die Wasserstraße unterstellte das BMDV im Jahr 2022, dass es wirtschaftlich sei, BIM für alle Projekte einzuführen und anzuwenden. Dies belegte es jedoch nicht. Es verwies stattdessen auf die anderen Verkehrsträger. Konkretisierte, d. h. überprüfbare Ziele bestimmte es nicht. Daher kann es nicht nachweisen, dass Projekte durch BIM schneller, effizienter und ausgabensicherer werden.

BMDV stellt Zeitplan bis zum Regelbetrieb auf

Im Jahr 2020 war BIM bei den Verkehrsträgern des Bundes noch nicht flächendeckend im Einsatz. Für die Zeit danach ließ das BMDV daher sogenannte Implementierungspläne für die einzelnen Verkehrsträger erarbeiten. Die Pläne beschreiben für die Verkehrsträger jeweils verschiedene Phasen der Einführung. Innerhalb dieser sollen weitere Pilotprojekte mit BIM erprobt werden. Anschließend soll BIM vollständig bei allen neuen Verkehrsinfrastrukturprojekten angewendet werden, unabhängig von deren Komplexität und den erwarteten Ausgaben. Bei der Schiene und Straße strebt das BMDV dies nach dem Jahr 2025 an, bei der Wasserstraße erst nach dem Jahr 2030. Konkrete Ziele gab es auch für die Pilotprojekte der Implementierungspläne nicht vor. Auch eine Erfolgskontrolle anhand der Pilotprojekte führte das BMDV für keinen Verkehrsträger durch. Einen Vergleich mit der Realisierung von Bauprojekten ohne BIM sieht das BMDV damit weiterhin nicht vor.

31.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt BIM als Methode weder im Hochbau noch im Tiefbau infrage. Das BMDV hat jedoch die Einführung von BIM für die Verkehrsträger des Bundes unzureichend vorbereitet und umgesetzt. Es hat versäumt, konkret festzulegen, welche Ziele es mit BIM erreichen möchte. Daher kann es auch in den Pilotprojekten nicht überprüfen, ob die Verkehrsinfrastrukturprojekte durch die Anwendung von BIM ausgabensicherer, effizienter und termintreuer werden. Das BMDV hätte dazu zunächst die jeweilige Ausgangslage analysieren müssen. Es hätte prüfen müssen, weshalb Ausgaben und Termine bei Bauprojekten im Verkehrsbereich häufig überschritten werden.

Spätestens als es die Implementierungspläne erstellte, hätte es für die einzelnen Verkehrsträger z. B. klären müssen, wie es beim Planen, Bauen und Betreiben in welcher Höhe

Ausgaben bis wann einsparen kann. Auch wie sich BIM zeitlich auf die Umsetzung der Projekte auswirkt, hätte es anhand der Pilotprojekte untersuchen müssen.

Zwischenzeitlich hat das BMDV zwar Ziele für die Anwendung von BIM formuliert, aber nur zum Teil überprüfbar gemacht. Es muss diese weiter konkretisieren. Ob das BMDV seine Ziele bestmöglich erreichen kann, kann es nur mit begleitenden Erfolgskontrollen überprüfen. Diese können darüber hinaus in der Phase der Einführung von BIM verdeutlichen, ob ggf. nachzusteuern ist. Bisher ist das BMDV dazu nicht in der Lage.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV in den Pilotprojekten den Erfolg von BIM für jeden Verkehrsträger begleitend kontrolliert, bevor es BIM flächendeckend für alle Projekte anwenden lässt. Nur dann kann es beurteilen, welche Vorteile BIM im Verkehrsbereich bringt und entscheiden, bei welchen Projekten und in welchen Phasen des Lebenszyklus der Einsatz von BIM sinnvoll ist.

31.3 Stellungnahme

In seiner umfangreichen Stellungnahme hat das BMDV u. a. auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2020 verwiesen. Danach sei die Bundesregierung aufgefordert, BIM mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln zu etablieren. Ziel der Einführung von BIM solle ein offenes digitales System sein, das alle Phasen von der Planung und Genehmigung von Bauwerken, über den Bau bis zum Betrieb unterstütze.

Ergänzend hat das BMDV erläutert, dass ein Sachverständiger zum Thema Digitalisierung im Bauwesen dem BIM Effizienz- und Gestaltungspotenziale zugesprochen habe. Mit Zahlen und Fakten unterlegt hat das BMDV diese Aussage nicht.

Das BMDV hat zudem erklärt, dass sich im Straßen- und Wasserstraßenbau des Bundes und im Kommunalbereich herausgestellt habe, dass BIM einen Mehrwert erbringe und Ausgaben einspare. Dazu hat es für den Verkehrsträger Straße als Beispiel die Erweiterung eines Autobahn-Tunnels im städtischen Umfeld benannt. Hinsichtlich des Verkehrsträgers Wasserstraße hat das BMDV die BIM-Pilotprojekte hervorgehoben. Diese ließen erhebliche Vorteile für die Aufgabenerledigung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes erwarten. Belege zu Ausgabeneinsparungen und deren Höhe hat das BMDV nicht beigelegt. Zu Projekten des Verkehrsträgers Schiene hat es sich nicht geäußert.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Das BMDV hat die Einführung von BIM im Verkehrsbereich nicht angemessen geplant und begleitet. Infolgedessen hat es nicht sichergestellt, dass BIM dazu beiträgt, die Realisierung von Bauprojekten ausgaben- und terminsicherer sowie effizienter zu machen. Es reicht dazu nicht aus, pauschal auf Erkenntnisse von Sachverständigen und aus einzelnen Bauprojekten zu verweisen. Auch die Beschlussfassung des

Deutschen Bundestages entbindet das BMDV nicht davon, zu kontrollieren, wie BIM wirkt und welche Vorteile es gegenüber der jeweiligen Ausgangslage ohne BIM bringt.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Anliegen des BMDV, im Verkehrsbereich mit BIM Zeit und Ausgaben einzusparen. Es muss nun in der Einführungsphase von BIM für jeden Verkehrsträger begleitend den Erfolg anhand der Pilotprojekte kontrollieren. Erfolgskontrollen setzen konkretisierte Ziele voraus. Um solche Ziele ableiten zu können, muss die Ausgangsbasis bekannt sein. Das BMDV hat zunächst alle Informationen zu beschaffen, die es benötigt, um die Realisierung von Bauprojekten mit und ohne BIM vergleichen zu können. Dann muss es festlegen, wie es BIM einsetzen will, um damit beim Planen und Bauen von Verkehrsinfrastrukturprojekten sowie bei deren späterem Betrieb die gesetzten Ziele zu erreichen. Erfolgskontrollen sind für das BMDV unerlässlich, um das Einführen und Anwenden von BIM zu steuern. Sie sind auch notwendig, um rechtzeitig vor dem Regelbetrieb Fehlentwicklungen zu erkennen und diesen gegenzusteuern.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

32 BMVg muss nicht mehr benötigte Bundeswehrfachschulen schließen

(Kapitel 1413)

Zusammenfassung

Das BMVg hat die Kapazitäten der Bundeswehrfachschulen (Fachschulen) seit Jahren nicht an die stark gesunkene Nachfrage angepasst. Es hätte Fachschulen schließen und frei werdende Ressourcen für Kernaufgaben der Bundeswehr nutzen müssen.

Zeitsoldatinnen und -soldaten haben nach dem Wehrdienst einen Anspruch auf Förderung ihrer schulischen und beruflichen Bildung. Die Bundeswehr unterhält hierfür zehn Fachschulen. Die Schülerzahl sank seit dem Jahr 2014 von 2 777 auf 1 279. Alle Versuche, die Fachschulen durch neue Lehrgangsangebote für aktive Soldatinnen und Soldaten auszulasten, konnten den negativen Trend nicht umkehren.

Das BMVg muss endlich überflüssige Fachschulen schließen.

32.1 Prüfungsfeststellungen

Zeitsoldatinnen und -soldaten haben nach dem Wehrdienst einen Anspruch auf Förderung ihrer schulischen und beruflichen Bildung. Dies soll ihnen den Übergang in einen zivilen Beruf erleichtern. Die Bundeswehr richtete dafür Fachschulen ein. Dort können die Soldatinnen und Soldaten Schulabschlüsse erwerben und sich z. B. als Erzieherin oder Erzieher ausbilden lassen.

Die Bundeswehr betreibt seit dem Jahr 2005 zehn Fachschulen. Deren Kapazität ist seit dem Jahr 2019 mit 250 Dienstposten auf 2 500 Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmer (Schülerinnen und Schüler) ausgerichtet. Die Betriebsausgaben der Bundeswehr steigen seit Jahren kontinuierlich an. Im Jahr 2022 kostete der Betrieb der Fachschulen nach Angaben des BMVg 25 Mio. Euro.

Auslastung der Fachschulen stark rückläufig

Im Jahr 2019 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die zehn Fachschulen nicht annähernd ausgelastet waren. Er hatte dem BMVg empfohlen, die Zahl der Fachschulen zu

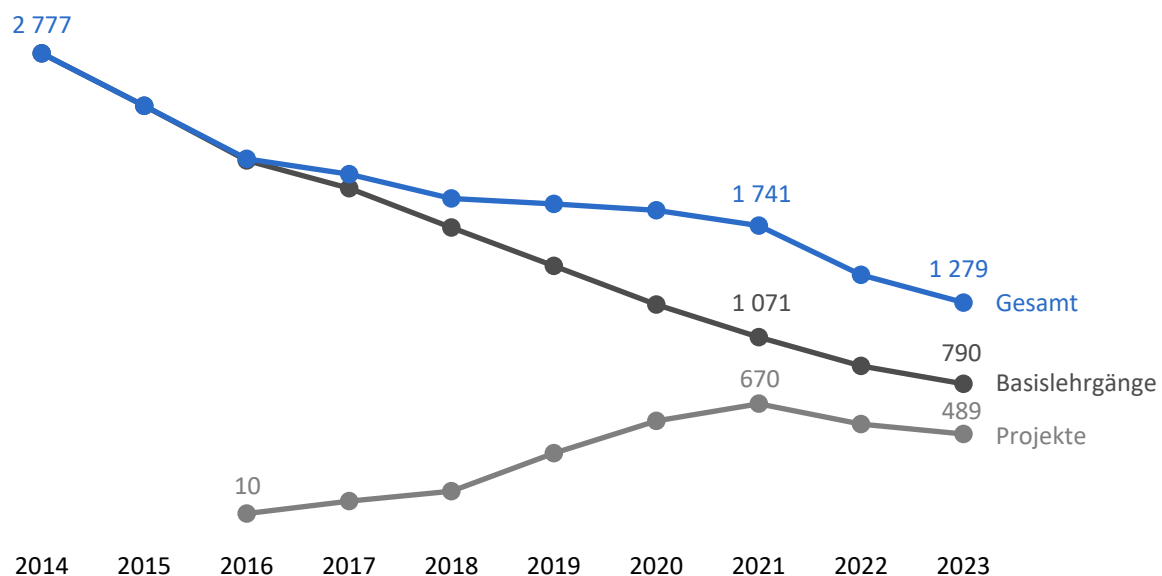
verringern. Das BMVg hatte dies abgelehnt und auf eine laufende Umorganisation verwiesen. Diese sollte neue Zielgruppen und Lehrgangsangebote erschließen, um die Kapazitäten wieder auszulasten. Seit dem Jahr 2016 boten die Fachschulen neben den Lehrgängen für ausscheidende Zeitsoldatinnen und -soldaten (Basislehrgänge) auch Qualifizierungsmaßnahmen für aktive Soldatinnen und Soldaten an (Projekte).

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2023 festgestellt, dass sich die Auslastung der Fachschulen seit dem Jahr 2019 weiter verschlechterte.

Abbildung 32.1

Deutlicher Rückgang der Schülerzahlen

In den Jahren 2014 bis 2023 nahm die Schülerzahl an den Fachschulen kontinuierlich ab. In den Basislehrgängen sank sie besonders deutlich von 2 777 auf 790, aber auch die Schülerzahl in den Projekten ging seit dem Jahr 2021 zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMVg, Halbjahresstatistiken des Bildungszentrums der Bundeswehr zum 1. Schulhalbjahr.

Früher wurden Zeitsoldatinnen und -soldaten gegen Ende ihrer Dienstzeit für eine Ausbildung teilweise freigestellt. Für Einstellungen nach dem 26. Juli 2012 entfiel dieser Freistellungsanspruch. Dies trug zusammen mit der günstigen Arbeitsmarktlage dazu bei, dass die Schülerzahl sank. Viele Soldatinnen und Soldaten nutzten andere Schulungsangebote oder nahmen nach Dienstende direkt eine Arbeit auf. Bei den Basislehrgängen sank die Schülerzahl im Zeitraum von 2014 bis 2023 um 72 %. Bei Projekten ging sie nach einem Aufwuchs bis zum Jahr 2021 wieder auf 500 zurück.

Das Bildungszentrum der Bundeswehr (Bildungszentrum) berichtete dem BMVg halbjährlich zur Auslastung der Fachschulen. Die rückläufige Auslastung spiegelte sich in verschiedenen Kennzahlen für die Jahre 2018 bis 2023 wider. So ging die durchschnittliche Schülerzahl je

Fachschule von 190 auf 128 zurück. Die durchschnittliche Klassengröße sank auf 14 Schülerinnen und Schüler und lag erheblich unter dem Richtwert von 22.

Alle Reformversuche blieben erfolglos

Die Beratungsgesellschaft der Bundeswehr entwickelte im Jahr 2015 ein Konzept für eine Neuausrichtung der Fachschulen. Das BMVg setzte das Konzept jedoch nur teilweise um. Es hatte Zweifel, ob die neuen Lehrgangsangebote benötigt würden.

Um die Fachschulen auszulasten und bedarfsgerecht aufzustellen, verfolgte das BMVg weitere Ansätze. Im Jahr 2019 sollte das Bildungszentrum den Bedarf an zusätzlichen Qualifizierungsangeboten untersuchen. In seinem Clusterungskonzept für die zehn Fachschulen schlug es vor, die Lehrgangsangebote an Schwerpunktstandorten zu konzentrieren und Projekte für neue Zielgruppen anzubieten. Dies sollte die zehn Fachschulen mit 2 500 Schülerinnen und Schülern auslasten. Das BMVg entschied, das Clusterungskonzept umzusetzen.

Parallel beauftragte das BMVg das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr, die Organisation und den Personalbedarf der zehn Fachschulen zu überprüfen. Im Zuge einer Umorganisation übertrug es diese Aufgabe dann dem Bildungszentrum. Später billigte es, dass das Bildungszentrum die Untersuchung ohne Ergebnis einstellte.

Die Fachschulen verfehlten die Zielgröße des Clusterungskonzepts von 2 500 Schülerinnen und Schülern bereits im Jahr 2020. Die Fachaufsicht im BMVg wollte deshalb eine Verkleinerung des Fachschulbereichs prüfen. Dazu sollte das Bildungszentrum Handlungsoptionen erarbeiten. Das Bildungszentrum stellte fest, ohne eine grundlegende Neuausrichtung mit zusätzlichen Angeboten – auch an andere Ressorts – müssten Fachschulen schließen. Das BMVg hielt die Bedarfsentwicklung für unsicher und wollte sie weiter beobachten.

Im Mai 2021 richtete das BMVg die Koordinierungsgruppe „Potenziale Bundeswehrfachschulen“ ein. Sie sollte neue Lehrgangsangebote identifizieren, um die Auslastung der Fachschulen zu verbessern. Im zweiten Halbjahr 2022 informierte die Fachaufsicht im BMVg die Koordinierungsgruppe mehrfach über den fortschreitenden Rückgang der Schülerzahlen. Auch die Prognose sei negativ. Ein weiteres Abwarten und Beobachten der Entwicklung sei nicht vertretbar. Die Zahl der Fachschulen müsse reduziert werden.

Die Koordinierungsgruppe stellte Ende 2023 in ihrem Abschlussbericht fest, dass die Fachschulen nur zur Hälfte ausgelastet waren. Auch wenn Angebote ausgeweitet würden, sei es nicht gerechtfertigt, die Fachschulen im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten. Mittelfristig seien keine Zuwächse zu erwarten, die die Fachschulen auslasten.

32.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat seit Jahren gefordert, dass das BMVg nicht ausgelastete Fachschulen schließt. Auch das Bildungszentrum und die Fachaufsicht wiesen auf den starken Abwärtstrend hin. Dennoch hat das BMVg die Koordinierungsgruppe beauftragt, den Bedarf an zusätzlichen Lehrgangsangeboten nochmals zu ermitteln. Die Zielgröße von 2 500 Schülerinnen und Schülern haben die Fachschulen durchgängig verfehlt. Auch die Projekte haben den starken Rückgang bei den Basislehrgängen nicht annähernd kompensiert.

Hinweise seiner Fachaufsicht und des Bildungszentrums, ohne eine Neuausrichtung müssten Fachschulen schließen, hat das BMVg ignoriert. Stattdessen hat es entschieden, die Entwicklung weiter zu beobachten. Es hat auch mitgetragen, dass das Bildungszentrum die Organisationsuntersuchung ergebnislos abbrach. So hielt das BMVg über Jahre zehn Fachschulen aufrecht, die zuletzt mit 1 279 Schülerinnen und Schülern nur zur Hälfte ausgelastet waren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg erneut empfohlen, nicht mehr benötigte Fachschulen zu schließen. Sämtliche Kennzahlen belegen die Überkapazitäten der Fachschulen. Statt jahrelang immer wieder Möglichkeiten zu suchen, die Fachschulen auszulasten, muss das BMVg ihre Kapazitäten an der Nachfrage ausrichten.

Auch angesichts der kontinuierlich steigenden Betriebsausgaben der Bundeswehr ist es unerlässlich, dass das BMVg konsequent Einsparmöglichkeiten identifiziert und realisiert. Andernfalls verringert sich der Spielraum für die Kernaufgaben der Bundeswehr.

32.3 Stellungnahme

Das BMVg hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen zugestimmt. Es wolle ein Konzept erarbeiten, um die Fachschulen strukturell anzupassen. Zugleich hat es unterstrichen, dass die Fachschulen eine wertvolle Infrastruktur darstellten. Diese wolle es erhalten. Wegen des Fachkräftemangels würden die eigene Ausbildung und Qualifizierung immer wichtiger, um erfolgreich Personal zu gewinnen. Das BMVg werde nicht nachlassen, hierfür den Bedarf zu identifizieren.

32.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMVg ist widersprüchlich. Es bleibt unklar, ob das BMVg Fachschulen schließen oder alle Schulen als „wertvolle Infrastruktur“ erhalten will.

Die Bedeutung, die das BMVg den Fachschulen beimisst, rechtfertigt es nicht, jahrelang erhebliche Überkapazitäten vorzuhalten. Alle Versuche seit dem Jahr 2015, die zehn Fachschulen durch zusätzliche Lehrgangsangebote für aktive Soldatinnen und Soldaten auszulasten, waren nicht erfolgreich. Auch neue Lehrgangsangebote werden daher die Fachschulen nicht

auslasten können. Dies bestätigen die Prognosen der Koordinierungsgruppe und der Fachaufsicht im BMVg.

Weitere Verzögerungen, die Kapazitäten an die Nachfrage anzupassen, sind nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVg auf, die Zahl der Fachschulen endlich entsprechend der rückläufigen Auslastung zu reduzieren. Ausgehend von der Schülerzahl im Jahr 2023 hält er es für erforderlich, die Hälfte der Fachschulen zu schließen. Das BMVg muss diese auf der Hand liegenden Einsparmöglichkeiten jetzt konsequent realisieren. So kann es die Kosten senken und die freiwerdenden Ressourcen für die Kernaufgaben der Bundeswehr einsetzen.

33 Einsparpotenzial in Millionenhöhe bei Batterien: Bundeswehr ignoriert wirtschaftliche Alternativen

(Kapitel 1405 Titel 554 10)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr bezahlt für Batterien bis zu 15-mal mehr als nötig.

Diese Batterien nutzt die Bundeswehr, um Sprechsätze mit Gehörschutzfunktion zu betreiben (Sprechsätze). Die Sprechsätze dienen Soldatinnen und Soldaten der Kommunikation untereinander und schützen vor Gefechtslärm. Bisher hat das Beschaffungsamt Batterien für die erstmalige Inbetriebnahme der Sprechsätze vom Lieferanten der Ausrüstung bezogen. Die Bundeswehr könnte Einsparungen in Millionenhöhe erzielen, wenn sie stattdessen preiswerte Batterien aus bestehenden Rahmenverträgen wählen würde. Das BMVg will trotzdem an seinem Vorgehen festhalten.

Das BMVg sollte beim Kauf von handelsüblichen Verbrauchsgütern – wie Batterien – wirtschaftliche Rahmenverträge nutzen.

33.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundeswehr verfügt über Ausrüstung, für die eine Stromversorgung mit Batterien erforderlich ist. Das Beschaffungsamt kauft solche Batterien über Rahmenverträge ein. Für handelsübliche Batterien der Größe AAA zahlt es 0,21 Euro pro Stück. Diese Batterien benötigt sie auch für Sprechsätze.

Seit dem Jahr 2018 kaufte das Beschaffungsamt rund 16 000 Sprechsätze. Nunmehr will die Bundeswehr weitere Sprechsätze erwerben. Der Lieferant wird auch die Batterien für die erstmalige Inbetriebnahme der Sprechsätze mitliefern. Das BMVg ist der Auffassung, dass es die Batterien „alternativlos“ nur zusammen mit den Sprechsätzen erhalten könne. Sind diese Batterien verbraucht, wird die Bundeswehr sie dann mit Batterien aus Rahmenverträgen ersetzen.

Alle vier Jahre sind die Sprechsätze durch neue zu ersetzen. Länger ist ihre Gehörschutzfunktion nicht sichergestellt. Auch bei diesen Sprechsätzen gehören Batterien zum Lieferumfang.

Bleibt die Bundeswehr bei der geplanten Vollausrüstung und Regeneration, soll der Lieferant der Sprechsätze insgesamt 2,6 Millionen Batterien mitliefern. In seiner Kalkulation berechnet er dafür über 3 Euro pro Stück.

33.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Beschaffungsamt keine wirtschaftlichen Alternativen für die Lieferung von Batterien geprüft hat. Er hatte dem BMVg empfohlen zu prüfen, ob es wirtschaftlich ist, preiswerte Batterien aus bestehenden Rahmenverträgen für die erstmalige Inbetriebnahme der Sprechsätze zu nutzen.

33.3 Stellungnahme

Das BMVg hat mitgeteilt, dass die „bedarfsrelevanten Hintergründe (Landes- und Bündnisverteidigung) höher als die Wirtschaftlichkeit zu gewichten seien“. Es sei zu aufwendig, die Sprechsätze mit Batterien aus Rahmenverträgen für die erstmalige Inbetriebnahme zusammenzuführen. Die Kosten für die mitgelieferten Batterien könne es aus dem Angebot nicht herausrechnen. Ein Vergleichsangebot ohne Batterien hatte es nicht eingeholt.

33.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht seine Kritik bestätigt. Das Beschaffungsamt hat wirtschaftliche Alternativen für die Lieferung der Batterien nicht bewertet.

Andere Ausrüstung stattet die Bundeswehr mit Batterien aus, die sie preiswert über Rahmenverträge bezieht. Es erschließt sich daher nicht, warum dies bei den Sprechsätzen nicht möglich sein soll. Das ist insbesondere nicht nachvollziehbar, weil sie für die Sprechsätze später auch die Batterien aus Rahmenverträgen verwendet. Batterien als Bestandteil der Lieferung kosten die Bundeswehr bis zu 15-mal mehr, als Batterien aus bestehenden Rahmenverträgen. Die Bundeswehr ignoriert das Einsparpotenzial in Millionenhöhe für die erstmalige Inbetriebnahme der Sprechsätze.

Das BMVg sollte beim Kauf von handelsüblichen Verbrauchsgütern – wie Batterien – wirtschaftliche Rahmenverträge nutzen.

34 Fonds Sexueller Missbrauch: BMFSFJ muss zügig geordnete Abwicklung sicherstellen

(Kapitel 1710 Titel 686 02)

Zusammenfassung

Das BMFSFJ verstößt seit Jahren bei der Verwaltung des Fonds Sexueller Missbrauch im familiären Bereich (Fonds) gegen gesetzliche Vorschriften. Der Fonds hat zudem jetzt schon eine Finanzierungslücke von mehr als 53 Mio. Euro.

Vor zehn Jahren richtete die Bundesregierung den Fonds ein. Er gewährt Betroffenen von sexuellem Missbrauch Hilfen, die die gesetzlichen Leistungen ergänzen. Das BMFSFJ verwaltet ihn und missachtet dabei grundlegende Vorgaben des Haushaltsrechts. Damit verletzt es auch das Budgetrecht des Parlaments. Es ist nicht bereit, sein Vorgehen zu ändern. Wie das BMFSFJ die wachsende Finanzierungslücke schließen will und wann es die Rechtsprobleme lösen wird, ist nicht ersichtlich.

Die Regierungskoalition hat inzwischen beschlossen, den Fonds einzustellen. Ein Konzept für eine geordnete Abwicklung ist nicht erkennbar, im Gegenteil: Tausende Bescheide sind noch nicht abgerechnet. Es wird mehrere Jahre dauern, bis die Verfahren beendet sind.

Das BMFSFJ muss die Haushaltsverstöße unverzüglich beenden und eine geordnete Abwicklung des Fonds einleiten.

34.1 Prüfungsfeststellungen

Fonds zur ergänzenden Unterstützung übergangsweise eingerichtet

Im Mai 2013 richtete die Bundesregierung den Fonds auf Empfehlung des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ ein.

Der Fonds gewährt auf der Grundlage einer Leitlinie Sachleistungen bis zu einem Wert von regelmäßig 10 000 Euro. Dies können z. B. therapeutische oder medizinische Hilfen sein. Die

Leistungen müssen geeignet sein, die Folgen sexualisierter Gewalt zumindest zu lindern. Ein Anspruch auf Leistungen besteht nicht. Sie sind gegenüber den gesetzlichen Leistungen, z. B. aus der Krankenversicherung oder Opferentschädigung, nachrangig. Der Fonds hat eine Geschäftsstelle, die bei einer nachgeordneten Behörde des BMFSFJ angesiedelt ist. Sie bearbeitet die Anträge und rechnet die bewilligten Leistungen ab.

Die Bundesregierung richtete den Fonds auf drei Jahre befristet ein. Die Antragsfrist sollte am 30. April 2016 enden. Der Befristung lag die Erwartung zugrunde, dass bis dahin die Rechte der Betroffenen in den gesetzlichen Hilfesystemen entscheidend verbessert werden. Aus Sicht des BMFSFJ war dies nicht der Fall. Im März 2016 hob es daher die Antragsfrist auf. Die Betroffenen können seitdem weiterhin Anträge auf Leistungen aus dem Fonds stellen. Der Haushaltsgesetzgeber stellte dem Fonds auch nach Ablauf der ursprünglich geplanten Laufzeit Haushaltsmittel bereit. In den Jahren 2013 bis 2023 bewilligte er insgesamt 164 Mio. Euro. Für das Jahr 2024 sind keine Mittel mehr eingeplant.

Das BMFSFJ plante, den Fonds durch eine gesetzliche Regelung zu verstetigen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) machte gegenüber dem BMFSFJ wiederholt deutlich, dass es dies nicht für notwendig erachte. So seien bereits am 1. Juli 2013 die Rechte von Betroffenen sexuellen Missbrauchs gesetzlich gestärkt worden. Außerdem verwies es darauf, dass ab dem 1. Januar 2024 das Soziale Entschädigungsrecht (Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch) neu geregelt sei. Anfang August 2023 beschloss die Regierungskoalition, den Fonds nicht gesetzlich zu verstetigen. Das BMF erwartet nun, dass das BMFSFJ den Fonds geordnet abwickelt.

Gravierende Haushaltsrechtsverstöße bei der Mittelverwaltung

Bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds verstößt das BMFSFJ seit Jahren massiv gegen die BHO:

- Das BMFSFJ wies die im Bundeshaushalt bereitgestellten Fondsmittel einem Verwahrungskonto zu, das das BMF eingerichtet hatte. Mit Zustimmung des BMF verblieben die Mittel teilweise jahrelang auf dem Konto. Hierdurch wurde die zeitliche Bindung von Haushaltsmitteln umgangen.
- Die Geschäftsstelle des Fonds bewilligte den Betroffenen unabhängig vom Antrag pauschal Leistungen bis zur maximal möglichen Höhe von 10 000 Euro. Auf Anweisung des BMFSFJ enthielten die Leistungsbescheide keinen Vorbehalt, dass bei ihrer Abrechnung Haushaltsmittel vorhanden sind. Die Bescheide enthielten auch keine Frist für die Abrechnung der Leistungen. Damit verletzte das BMFSFJ das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers. Denn es verpflichtete den Bundeshaushalt zu Leistungen in der Zukunft, ohne dass dies der Haushaltsplan erlaubt hätte. Mitte November 2023 überschritten die bewilligten Leistungen das Fondsvolumen bereits um mehr als 53 Mio. Euro. Möglich war dies, weil die Betroffenen die Leistungen regelmäßig erst nach und nach bei der Geschäftsstelle des Fonds abrechneten. Es kann Jahre dauern, bis die Gesamtsumme ausgezahlt ist.

- Seit dem Jahr 2021 fördert das BMFSFJ aus Mitteln des Fonds dessen Info-Telefon, das ein Verein betreibt. Der Haushaltsplan sieht jedoch nicht vor, dass aus den Fondsmitteln eine Zuwendung gewährt werden kann. Die Förderung verstößt deshalb gegen die sachliche Bindung von Haushaltsmitteln.
- Die Leitlinie, nach der die Geschäftsstelle des Fonds die Leistungen gewährt, stellt eine Billigkeitsrichtlinie dar. Das BMFSFJ erstellte und änderte diese mehrfach, ohne die Einwilligung des BMF einzuholen und den Bundesrechnungshof anzuhören.
- Der Fonds besteht mittlerweile seit zehn Jahren. Zudem wollte das BMFSFJ ihn gesetzlich verstetigen. Dennoch unterließ das BMFSFJ die vorgeschriebene begleitende Erfolgskontrolle.

34.2 Würdigung

Nachdem nunmehr feststeht, dass der Fonds nicht gesetzlich verstetigt wird, ist das BMFSFJ gefordert, ihn zügig abzuwickeln. Unabhängig davon muss das BMFSFJ unverzüglich die gravierenden Verstöße gegen die BHO beenden und die gesetzlichen Vorgaben beachten.

Es muss gemeinsam mit dem BMF eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Fondsmittel sicherstellen. Ausgaben, die im Haushaltsplan veranschlagt sind, dürfen nicht als Verwahrung gebucht werden. Ohne Ermächtigung dürfen Haushaltsmittel nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Darüber hinaus muss das BMFSFJ seine Anweisungen an die Geschäftsstelle des Fonds zu den Leistungsbescheiden aufheben. Leistungen aus dem Fonds dürfen nur bewilligt werden, soweit Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Leistungsbescheide, die hiergegen verstoßen, sind rechtswidrig. Gleiches gilt für den Zuwendungsbescheid an den Verein, der das Info-Telefon des Fonds betreibt.

Die Leitlinie stellt nicht lediglich eine verwaltungsinterne Regelung, sondern eine Billigkeitsrichtlinie im haushaltsrechtlichen Sinne dar. Das BMFSFJ muss daher das BMF und den Bundesrechnungshof beteiligen, wenn es die Leitlinie ändern will.

Bei finanzwirksamen Maßnahmen ist der Erfolg grundsätzlich sowohl begleitend als auch nach ihrem Abschluss zu prüfen. Das BMFSFJ hat nun zumindest nach Abwicklung des Fonds seinen Erfolg abschließend zu bewerten.

34.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass es ein Konzept zur Abwicklung des Fonds erarbeiten werde. Wann dieses vorliegt und wie die Abwicklung gestaltet wird, könne es noch nicht einschätzen.

Das BMFSFJ hat eingeräumt, dass es bei der Verwaltung des Fonds zu Verstößen gegen die BHO gekommen sei. Es halte diese Verstöße aber aus fachlichen Gründen für notwendig.

Ein jährlicher Haushaltsansatz passe nicht zu den prozessualen Abläufen. Nach der Beratung, Antragstellung und Bewilligung der Leistungen vergehe regelmäßig viel Zeit bis zu deren Auszahlung. Dies sei nicht absehbar gewesen, als der Fonds im Jahr 2013 errichtet wurde. Damit der Fonds seine Ziele erreichen könne, müssten die Betroffenen die bewilligten Hilfen verlässlich nach ihrem individuellen Bedarf abrufen können. Eine Befristung für die Inanspruchnahme der Hilfen oder ein Vorbehalt, dass Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, widersprechen den Zielen des Fonds. Auch die telefonische Beratung für Betroffene sexueller Gewalt müsse in jedem Falle fortgesetzt werden. Die Mittel sollten künftig in einem entsprechenden Zuwendungstitel veranschlagt werden.

Das BMFSFJ habe beabsichtigt, im Jahr 2021 die Leitlinie durch eine Billigkeitsrichtlinie für den Fonds zu ersetzen. Dabei habe es das BMF und den Bundesrechnungshof beteiligt. Das BMF habe den Entwurf u. a. deshalb abgelehnt, weil damit eine dauerhafte Fortsetzung des Fonds verbunden gewesen wäre. Aus fachlicher Sicht sei aber eine Neuregelung dringend notwendig gewesen, um ein wirtschaftliches Verwaltungsverfahren mit kurzen Bearbeitungszeiten einzurichten. Daher habe das BMFSFJ in Abstimmung mit der Geschäftsstelle des Fonds die Leitlinie neu gefasst und in Kraft gesetzt.

Zur Erfolgskontrolle könne allenfalls gemessen werden, inwieweit die Hilfen die festgelegten Qualitätskriterien erfüllten. Das BMFSFJ kontrolliere daher, dass die Hilfen schnell, niedrigschwellig, bedarfsgerecht und geeignet sind. Diese Prüfung werde es künftig dokumentieren. Das Konzept zur Abwicklung des Fonds werde einen Vorschlag für eine abschließende Erfolgskontrolle enthalten.

34.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMFSFJ die Abwicklung des Fonds einleiten wird. Offen ist allerdings, wann diese beginnt. Auch ist unklar, wie das BMFSFJ die wachsende Finanzierungslücke schließen und eine rechtskonforme Abwicklung sicherstellen wird. Das BMFSFJ muss hier unverzüglich Klarheit schaffen.

Das BMFSFJ hat ferner deutlich gemacht, dass es bis zur Abwicklung des Fonds weiter das Haushaltsrecht zu verletzen beabsichtigt. Lediglich für die künftige Förderung des Info-Telefons sowie die abschließende Erfolgskontrolle für den Fonds will es Lösungen finden. Aber auch hier ist offen, wann und in welcher Form. Die dargestellte Kontrolle der für die Hilfen festgelegten Qualitätskriterien reicht für eine abschließende Erfolgskontrolle des Fonds jedenfalls nicht aus. Hierfür wäre zu untersuchen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, die Maßnahme geeignet und ursächlich sowie wirtschaftlich war. Dabei wird das BMFSFJ auch zu prüfen haben, ob die Betroffenen so schnell und unkompliziert unterstützt wurden, wie dies politisch angestrebt worden war. In die Bewertung könnten etwa die Entwicklung der Antragszahlen, das Abrufverhalten der Betroffenen und die Art der Leistungen einfließen. Daneben könnten die Schwerpunkte bei Eingaben oder Beschwerden und Hinweise von Betroffenenverbänden berücksichtigt werden. Falls das BMFSFJ weitere Informationen benötigen sollte, muss es sich diese nachträglich beschaffen.

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass es nicht im Belieben des BMFSFJ steht, ob es das Haushaltsrecht beachtet oder nicht. Er erwartet, dass das BMFSFJ seine fachlichen Aufgaben in Übereinstimmung mit der BHO erfüllt. Der Bundesrechnungshof fordert das BMFSFJ deshalb auf, die Rechtsverstöße unverzüglich zu beenden. Die gravierenden Verstöße gegen das Haushaltsrecht geben Anlass, haftungs- und disziplinarrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Da die Finanzierungslücke des Fonds mit jedem neu bewilligten Leistungsantrag anwächst, ist ein „Weiter so“ nicht hinnehmbar.

Der Staat muss gerade in einem so sensiblen Bereich wie dem der Hilfeleistungen für Betroffene sexuellen Missbrauchs uneingeschränkt rechtstreu handeln. Die Bindung an Recht und Gesetz ist bei Billigkeitsmaßnahmen kein Selbstzweck. Die Betroffenen müssen sich darauf verlassen können, dass ihre Anliegen zwar zügig, aber rechtlich unangreifbar bearbeitet werden.

35 Bund kann Klimaschutzmaßnahmen für seine Gebäude nicht steuern: BMWSB verschleppt Liegenschaftsdatenbank

Zusammenfassung

Das BMWSB blieb beim Aufbau einer Liegenschaftsdatenbank zwei Jahre nahezu untätig. Da bis heute wesentliche Vorarbeiten fehlen, ist bis zum Fertigstellungstermin Ende 2025 erheblicher Zeitdruck entstanden.

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Ziele gesetzt, ihre Gebäude energetisch und nachhaltig zu sanieren. Die Umsetzung dieser Ziele muss sie präzise steuern, auch um die dafür erforderlichen Haushaltsmittel wirtschaftlich einzusetzen. Das Bundeskabinett hat das für den Bundesbau zuständige Ministerium im Jahr 2021 verpflichtet, dafür eine Liegenschaftsdatenbank aufzubauen. Zudem fordert die Europäische Union, Energiedaten der Gebäude von Bund, Ländern und Kommunen bis zum Jahr 2025 zu veröffentlichen.

Wenn sich der Aufbau der Liegenschaftsdatenbank weiter verzögert, kann der Bund seine Sanierungsvorhaben nicht ausreichend koordinieren und den Erfolg nicht kontrollieren. Das BMWSB muss die verbleibende Zeit effektiv nutzen und die Liegenschaftsdatenbank endlich zielgerichtet aufbauen.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund hat sich zum Ziel gesetzt, seine Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Die Gebäude des Bundes sollen vorbildhaft beim Nachhaltigen Bauen und bei der Energieeffizienz sein. Im Jahr 2010 hatte die Bundesregierung begonnen, einen Energetischen Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude zu erarbeiten. Dieses Projekt blieb weitgehend ergebnislos. Im Jahr 2021 machte das Bundeskabinett mit dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit und den Energieeffizienzfestlegungen neue Vorgaben für den Bundesbau.

Zuletzt betrugen die Investitionen im Bundesbau 2 Mrd. Euro jährlich. Diesen Betrag will der Bund in den kommenden Jahren erheblich steigern.

Forderung aus Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit bleibt unbeachtet

Mit dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit setzt die Bundesregierung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland um. Das Bundeskabinett beschloss das weiterentwickelte Maßnahmenprogramm im August 2021. Es forderte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) auf, eine übergreifende Liegenschaftsdatenbank aufzubauen. Sie soll sämtliche Dienstliegenschaften des Bundes, seiner Zuwendungsempfänger und der mittelbaren Bundesverwaltung umfassen (Bundesliegenschaften). Dabei soll das BMI bereits vorhandene Daten nutzen. Sie soll bis spätestens Ende 2025 funktionsfähig sein.

Die Liegenschaftsdatenbank soll ein Monitoring ermöglichen, wie nachhaltig die Bundesliegenschaften sind. Dazu muss die Verwaltung Daten der Liegenschaften und Gebäude wie z. B. Energieverbräuche sowie laufende und abgeschlossene Bauvorhaben mit den erreichten Standards und Zertifizierungen erfassen.

Das BMI hatte bis Mitte 2022 ein Konzept zu erarbeiten. Dazu sollte es alle Stellen einbeziehen, die für Bundesliegenschaften zuständig sind. Die Aufgabe ist zu Beginn der 20. Legislaturperiode auf das BMWSB übergegangen. Es hat bisher kein Konzept für die Liegenschaftsdatenbank erstellt.

Vorgabe der Energieeffizienzfestlegungen nicht umgesetzt

Mit den Energieeffizienzfestlegungen, die das Bundeskabinett ebenfalls im August 2021 beschlossen hat, soll der Energiebedarf der Gebäude des Bundes gesenkt werden. Neubauten sind nach hohen Standards zu errichten und bestehende Gebäude in bestimmten Jahresraten bis zum Jahr 2045 zu sanieren. Dies ist wesentliche Voraussetzung dafür, die Gebäude des Bundes klimaneutral betreiben zu können. Nach einer Anlaufphase muss der Bund ab dem Jahr 2030 jährlich 5 % seines Gebäudebestands sanieren, um das Vorhaben fristgerecht abzuschließen. Auch für das Monitoring der Energieeffizienzmaßnahmen ist eine Datenbank vorgesehen.

Das BMI beauftragte im Juni 2021 im Vorgriff auf die Kabinettsbeschlüsse die bei der Bundesbauverwaltung angesiedelte Geschäftsstelle Energieeffizienz (Geschäftsstelle), die Datenbank aufzubauen. Dabei sollte die Geschäftsstelle Liegenschaftsdaten berücksichtigen, die durch die Vorbereitung des Energetischen Sanierungsfahrplans für Bundesgebäude vorliegen.

Das mittlerweile zuständige BMWSB geht davon aus, dass für das Monitoring der Nachhaltigkeits- und der Energieeffizienzmaßnahmen eine gemeinsame Datenbank genutzt werden kann. Die Geschäftsstelle hat bis Sommer 2023 erste Vorschläge für die Datenbank erarbeitet. Das BMWSB formulierte dafür keine Anforderungen. Die Geschäftsstelle wartet auf die Freigabe des BMWSB, um weiter arbeiten zu können.

Europäische Energieeffizienz-Richtlinie stellt neue Anforderungen

Im September 2023 fasste die Europäische Union ihre Energieeffizienz-Richtlinie (EED) neu. Danach müssen die Mitgliedstaaten bis spätestens Oktober 2025 Übersichten der Gebäude des öffentlichen Sektors mit Angaben zu deren Energieeffizienz und – falls vorhanden – Energieverbrauch veröffentlichen (Europäisches Gebäudeinventar). Das BMWSB beauftragte ein Gutachten, um das Europäische Gebäudeinventar mit nationalen Vorhaben wie z. B. der noch aufzubauenden Liegenschaftsdatenbank abgleichen zu lassen. Das Gutachten soll ein Konzept zum Aufbau des Europäischen Gebäudeinventars und der Schnittstellen zu anderen Datenbanken enthalten. Zudem sollen Einrichtungen identifiziert werden, die die Daten sammeln und aufbereiten könnten. Das Gutachten soll bis Ende März 2024 vorliegen.

Erfassung der Liegenschaftsdaten stockt

Das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit sieht vor, dass die Eigentümer der Bundesliegenschaften die Daten für die Liegenschaftsdatenbank bereitstellen sollen. Die Energieeffizienzfestlegungen geben vor, dass für Gebäude des Bundes bis März 2023 Energiebedarfsausweise vorliegen mussten. Diese sollten einen wesentlichen Beitrag für die Datenbank der Geschäftsstelle liefern.

Das BMWSB übersandte die Energieeffizienzfestlegungen unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluss an die Verfassungsorgane, die Bundesministerien und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und die BImA sind Eigentümer der meisten Bundesliegenschaften. Sie müssen den größten Teil der Liegenschaftsdaten liefern. Das BMWSB wollte ihnen gesondert mitteilen, wie sie die Daten bereitstellen sollen.

Die BImA gab an, die Energiebedarfsausweise für die zivil genutzten Dienstgebäude des Bundes nicht fristgerecht erstellen lassen zu können. Die Kapazitäten des Marktes reichten dafür nicht aus. Das BMVg vereinbarte mit der BImA, sie solle auch die Energiebedarfsausweise für die militärischen Liegenschaften erstellen lassen.

Bisher hat nur die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes der Geschäftsstelle Energiebedarfsausweise übergeben. Das BMWSB hat weder seine Ankündigung umgesetzt, dem BMVg und der BImA ergänzende Informationen zur Datenlieferung mitzuteilen noch hat es die BImA dazu angehalten, die Energiebedarfsausweise möglichst zügig erstellen zu lassen.

35.2 Würdigung

Der Bund hat bislang kein Instrument, das seinen Liegenschafts- und Gebäudebestand vollständig und in ausreichender Qualität abbildet. Die Liegenschaftsdatenbank ist erforderlich, um zu erfassen, wie nachhaltig Bundesliegenschaften sind, den Fortschritt der energetischen Sanierung zu ermitteln und das Europäische Gebäudeinventar veröffentlichen zu können.

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Ziele gesetzt. Nachdem sie den Energetischen Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude nicht weiterverfolgt hat, ist der Zeitdruck hoch, die Energieeffizienzfestlegungen umzusetzen. Um die Haushaltsmittel wirtschaftlich und zielgerichtet einzusetzen, muss der Bund das Sanierungsprogramm präzise steuern können. Dies setzt voraus, dass er vollständige Kenntnis über Anzahl und Zustand seiner Liegenschaften hat.

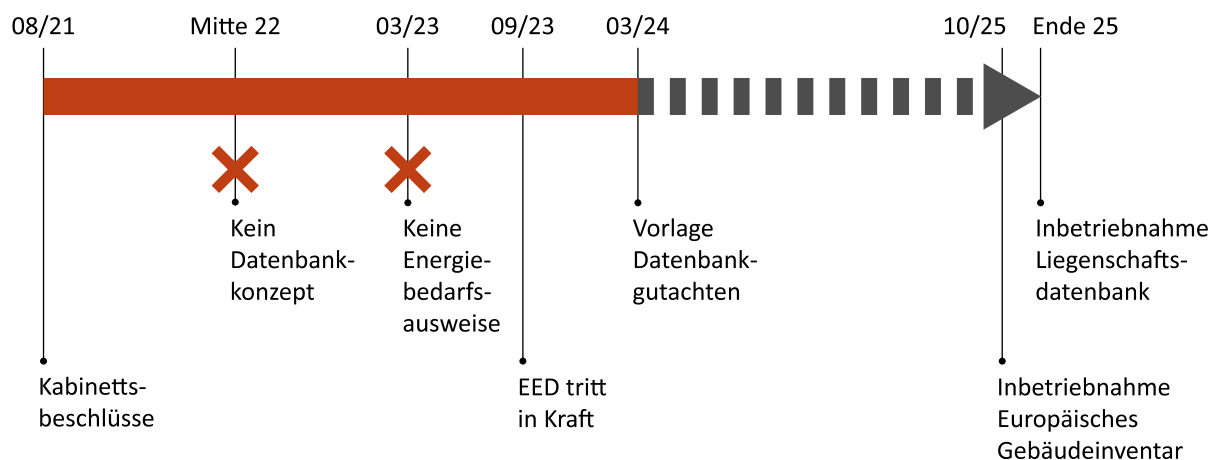
Klimaneutralität und Vorbildhaftigkeit ihrer Gebäude wird die Bundesregierung nur erreichen und belegen können, wenn die Liegenschaftsdatenbank fristgerecht bereitsteht. Das BMWSB, das BMVg, die BImA und weitere Akteure setzen die Nachhaltigkeitsvorgaben und Energieeffizienzfestlegungen eigenverantwortlich um. Auch deshalb ist eine übergreifende Liegenschaftsdatenbank als zentrales Erfassungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument dringend erforderlich.

Das BMWSB blieb beim Aufbau der Liegenschaftsdatenbank zwei Jahre nahezu untätig: Die Frist für das Konzept hat es verstreichen lassen. Es hat weder inhaltliche und technische Vorgaben erarbeitet noch die Vorlage der Energiebedarfsausweise vorangetrieben. Auch hat es die Vorarbeiten der Geschäftsstelle weder gesteuert noch sich mit dem Arbeitsergebnis auseinandergesetzt. Nun besteht erheblicher Zeitdruck, die Liegenschaftsdatenbank fristgerecht bis Ende 2025 aufzubauen.

Abbildung 35.1

Über die Hälfte der Projektlaufzeit ohne Ergebnis verstrichen

Nach Startschuss im August 2021 durch die Kabinettsbeschlüsse sind über zwei Jahre ohne Fortschritte vergangen. Dem BMWSB bleiben weniger als zwei Jahre für die Umsetzung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWSB aufgefordert, die Liegenschaftsdatenbank gemeinsam mit allen Beteiligten zügig aufzubauen. Dafür muss es unverzüglich das Konzept erarbeiten. Auch muss es dafür sorgen, dass die Zuständigkeiten und Mitwirkungspflichten innerhalb der Bundesverwaltung verbindlich feststehen. Das BMWSB sollte den Aufbau der Liegenschaftsdatenbank als Projekt begreifen, das es straff und zielgerichtet umsetzt.

35.3 Stellungnahme

Das BMWSB hat mitgeteilt, es halte die Liegenschaftsdatenbank für wichtig. Sie sei wesentliche Voraussetzung, um die Zielerreichung der klimaneutralen Bundesverwaltung im Gebäudesektor nachzuhalten. Zudem sei sie erforderlich, um die Prozesse kontrollieren und steuern zu können.

Das Konzept für die Liegenschaftsdatenbank müsse es sorgfältig entwickeln. Es seien nicht nur bestehende, sondern auch neue Anforderungen zu berücksichtigen. Um die Anforderungen an das Europäische Gebäudeinventar umsetzen zu können, sei ein Gesamtkonzept für die Datenbankarchitektur erforderlich. Aufbau und Inhalt der Liegenschaftsdatenbank seien abhängig von der finalisierten europäischen EED; die Europäische Union habe ein Software-Tool für das Gebäudeinventar in Aussicht gestellt.

Das Gutachten umfasse auch das Gesamtkonzept für die Liegenschaftsdatenbank. Ziel sei, die sinnvollste und wirtschaftlichste Variante auszuwählen. Das BMWSB wolle Mehrkosten für spätere Datenbankerweiterungen, kostenintensive Verknüpfung bestehender Systeme und aufwendige Parallelstrukturen vermeiden. So werde untersucht,

- wie die Datenbank aufgebaut sein soll (eine neue Datenbank mit unterschiedlichen Anwendungen, Verknüpfung mehrerer bereits bestehender Liegenschaftsdatenbanken oder Mischung aus beiden Varianten),
- wer die Liegenschaftsdatenbank verwalten soll und
- welche Daten zu erfassen sind.

Anschließend wolle das BMWSB die Liegenschaftsdatenbank effizient umsetzen. Dazu sehe es weitere IT-Projekte vor. Es habe die Vorarbeiten der Geschäftsstelle und die Datenerfassung zunächst zurückgestellt, bis die offenen Fragen geklärt seien.

35.4 Abschließende Würdigung

Das BMWSB hat bisher viel zu wenig getan, um die Liegenschaftsdatenbank aufzubauen. Die wesentlichen Herausforderungen sind nicht technischer Natur. Vielmehr liegt das Kernproblem darin, dass das BMWSB die konzeptionellen Vorarbeiten bislang nicht erbracht hat. Es hat nicht die Grundlagen dafür geschaffen, dass die erforderlichen Daten erfasst werden können. Auf die Ergebnisse und Erfahrungen der Geschäftsstelle hat es nicht zurückgegriffen.

Auch die Begründung des BMWSB, es müsse auf die Anforderungen der Europäischen Union warten, überzeugt nicht. Jede moderne Datenbank muss so aufgebaut sein, dass sie verändert und erweitert werden kann, da die Anforderungen sich stetig weiterentwickeln. Zudem ist die Liegenschaftsdatenbank in erster Linie ein Projekt der Bundesregierung. Deshalb hätte das BMWSB die Vorarbeiten unabhängig von der europäischen EED erledigen müssen.

Weitere Verzögerungen beim Aufbau der Liegenschaftsdatenbank hätten zur Folge, dass der Bund nicht ausreichend steuern und kontrollieren kann, wie er seine Gebäude energetisch und nachhaltig saniert. Ein wirksames Controlling ist nicht nur eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Bund die ihm zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich einsetzt. Der Bund benötigt es auch, um zu belegen, wie man im Gebäudesektor die Klimaschutzziele vorbildlich erreichen kann. Das BMWBS muss die verbleibende Zeit bis zu den vom Bundeskabinett und der Europäischen Union gesetzten Terminen effektiv nutzen. Dabei sollte es möglichst weitgehend auf vorhandene Daten und bestehende Strukturen zurückgreifen.

Bonn, den 18. April 2024

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diese Bemerkungen gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes