

Bemerkungen 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Ergänzungsband



5. Mai 2025

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Die Nummern 1 bis 23 der Bemerkungen 2024 sind im Hauptband enthalten, den der Bundesrechnungshof im Dezember 2024 zugeleitet hat.

Vorbemerkung	5
---------------------------	----------

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

24 Fehlende Steuerung: BKM muss schriftliches Kulturgut des Bundes besser schützen	10
---	-----------

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

25 Priorisierung falsch: BMDV riskiert Ausfall von Wasserstraßen	18
---	-----------

26 BMDV verschleppt Investitionen in Bahnhöfe	23
--	-----------

27 BMDV missachtet Haushaltsrecht: Wirtschaftlichkeit des Neubaus der B 190n nicht nachgewiesen	30
--	-----------

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

28 Bundeswehr bei 3D-Druck planlos: Millioneninvestitionen bleiben ohne Wirkung	35
--	-----------

Allgemeine Finanzverwaltung

29 Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zweiter Klasse droht	40
--	-----------

30 Förderziele zur betrieblichen Altersversorgung verfehlt - aber Ausweitung ohne Evaluierung geplant	45
31 Milliardenbetrug eindämmen: Kassen-Nachschau stärken	50
32 Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ auflösen: Leistungen künftig direkt aus dem Bundeshaushalt zahlen.....	57

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 2023 sind die Bemerkungen 2024 maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im Dezember vergangenen Jahres vorgestellt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2024.

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

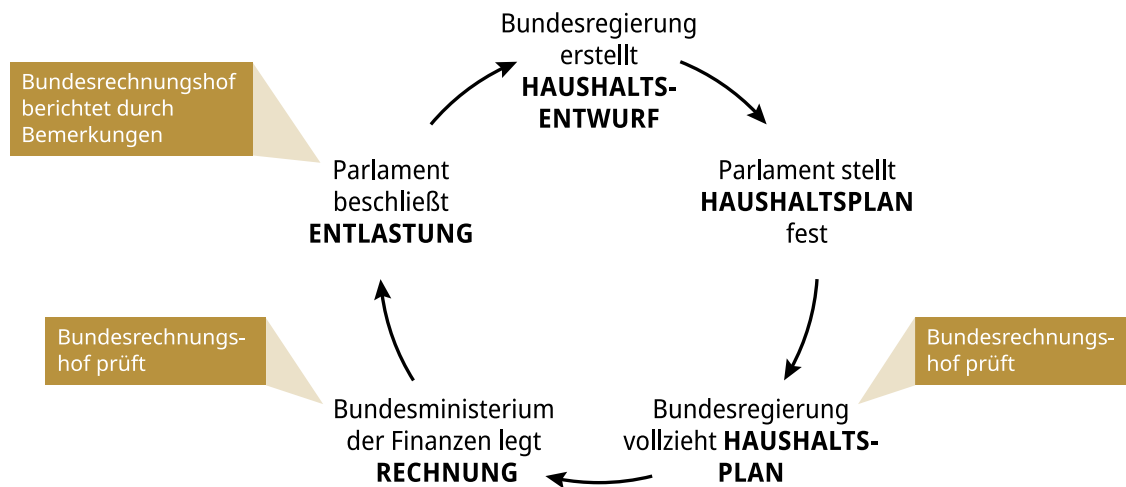
Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Die Bundesregierung vollzieht den Haushalt. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung 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.

Abbildung

Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

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

- Stimmen die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge überein? Sind die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt?
- In welchen bedeutsamen Fällen haben die geprüften Stellen gegen die Vorschriften und Grundsätze für eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Was empfiehlt der Bundesrechnungshof?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet sie zur Beratung an seinen Unterausschuss weiter – den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof veröffentlicht die Bemerkungen unmittelbar nach Zuleitung auf seiner [Webseite](#).

Die Bemerkungen 2024 bestehen aus zwei Bänden:

- Im Dezember 2024 hat der Bundesrechnungshof den Hauptband zugeleitet und veröffentlicht. Dieser enthält zum einen den allgemeinen Teil der Bemerkungen, d. h. die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes. Zum anderen enthält er übergreifende und querschnittliche sowie einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband berichtet der Bundesrechnungshof über weitere Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes abschließend vorlagen, 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 regelmäßig die politische Leitung der Bundesministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegen- den Anzahl der Fälle macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen und damit 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 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 Beratungersuchen 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.

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 bewertet 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 Prüfungs-

erfahrungen. 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 Bundesrechnungshof 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.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

(Einzelplan 04)

24 Fehlende Steuerung: BKM muss schriftliches Kulturgut des Bundes besser schützen

(Kapitel 0452)

Zusammenfassung

Vom Bund finanzierten Kultureinrichtungen fehlt eine Strategie zur Erhaltung und Digitalisierung des schriftlichen Kulturguts. Auf Notfälle sind sie unzureichend vorbereitet. Die zuständige BKM muss besser steuern, um dieses kulturelle Erbe zu erhalten.

Die BKM ist zuständig für mehr als 75 Einrichtungen, die schriftliches Kulturgut – wie Bücher oder Archivalien – verwalten. Hierzu gehören Behörden, Archive, Bibliotheken und Museen. Bei 46 dieser Einrichtungen bildet das schriftliche Kulturgut einen Schwerpunkt. Ihr Bestand umfasst insgesamt mehr als 1 600 Regalkilometer. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie diese 46 Einrichtungen ihr schriftliches Kulturgut erhalten, digitalisieren und wie die BKM ihrer Steuerungs- und Koordinierungsfunktion nachkommt.

80 % der geprüften Einrichtungen verfügten über kein Konzept zur Bestandserhaltung und erfassten die Bestände nicht systematisch durch Inventuren. Auf Krisen und Notfälle waren sie unzureichend vorbereitet. Zudem hatten sie ihre Bestände nur zu einem sehr geringen Anteil digitalisiert. Bei 19 Einrichtungen lag die Digitalisierungsquote unter 5 %. Lediglich jede dritte Einrichtung hatte ein Digitalisierungskonzept erarbeitet.

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel sind ein Risiko für den Erhalt des schriftlichen Kulturgutes. Der BKM waren sie bisher nicht bekannt. Sie verwies auf die Eigenverantwortung der durch sie geförderten Einrichtungen. Wesentliche Aspekte der Bestandserhaltung und -digitalisierung darf sie diesen jedoch nicht allein überlassen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die BKM ihrer Aufsichts- und Steuerungsfunktion in diesem Bereich stärker als bisher gerecht wird.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Zum kulturellen Erbe gehören schriftliche Werke wie Bücher, Urkunden, Manuskripte oder Archivalien (schriftliches Kulturgut). Um schriftliches Kulturgut dauerhaft zu erhalten, muss es fachgerecht verwaltet, gelagert und für Notfälle geschützt sein. Darüber hinaus sind die Bestände zu digitalisieren, um den Inhalt zu sichern, den Zugang zu erleichtern und neue Nutzungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Für das schriftliche Kulturgut und das Archiv- und Bibliothekswesen des Bundes ist die BKM zuständig. Zu ihrem Geschäftsbereich gehören mehr als 75 regelmäßig vom Bund finanzierte Behörden, Archive, Bibliotheken und Museen, die schriftliches Kulturgut verwalten. Bei 46 dieser Einrichtungen bildet das schriftliche Kulturgut einen Schwerpunkt. Auf diese hat sich der Bundesrechnungshof in seiner Prüfung konzentriert.

Das schriftliche Kulturgut der geprüften Einrichtungen umfasst mehr als 1 600 Regalkilometer und rund 223 Millionen Objekte. Davon verwalteten das Bundesarchiv, die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und die Deutsche Nationalbibliothek mit über 1 400 Regalkilometern den größten Teil. Insgesamt belief sich der vom Bund finanzierte Anteil der 46 Einrichtungen im Haushaltsjahr 2024 auf ca. 850 Mio. Euro. Bei 34 Einrichtungen betrug der Finanzierungsanteil des Bundes 50 % oder mehr.

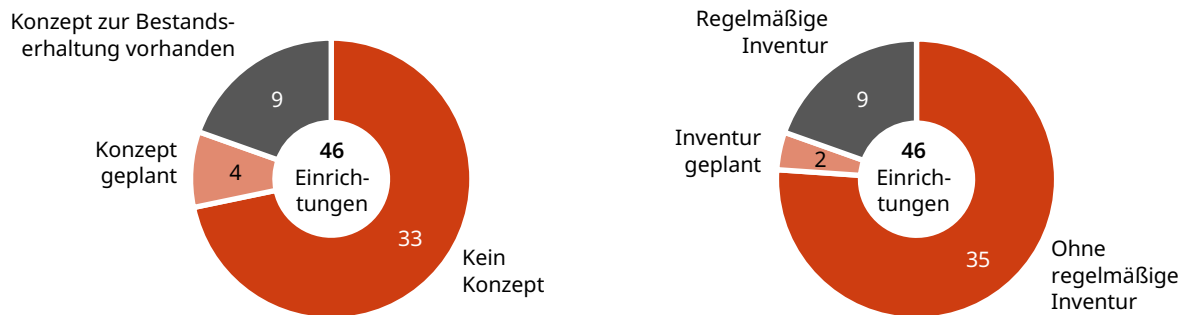
Viele Einrichtungen ohne Strategie bei der Bestandserhaltung

Archive, Bibliotheken und andere kulturelle Institutionen müssen ihren Bestand an schriftlichen Originalen dauerhaft erhalten. Hierfür sind eine Strategie zur Bestandserhaltung sowie regelmäßige Inventuren entscheidend. Im Geschäftsbereich der BKM verfügte nur jede fünfte Einrichtung über ein Konzept zur Bestandserhaltung. Mehr als 75 % der Einrichtungen verzichteten auf regelmäßige Inventuren.

Abbildung 24.1

Strategien zur Bestandserhaltung von Kulturgut fehlen

Eine deutliche Mehrheit der untersuchten Kultureinrichtungen hatte kein Bestandserhaltungskonzept und vernachlässigte notwendige Inventuren ihres Bestandes.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einrichtungen im Geschäftsbereich der BKM.

Die BKM erklärte, dass sie die Einrichtungen dazu anhalten werde, eine Strategie für die dauerhafte Erhaltung ihres Kulturgutes zu entwickeln. Sie gehe davon aus, dass die Einrichtungen grundsätzlich einen Überblick über die Bestände hätten und werde die Einrichtungen auffordern, den Zustand in angemessenen Abständen zu kontrollieren.

Große Lücken im Krisen- und Notfallmanagement

Insbesondere (Natur-)Katastrophen beschädigten in der Vergangenheit Kulturgut. Wegen des Klimawandels ist zu erwarten, dass sich solche besonderen Ereignisse häufen werden. Zunehmend rücken auch Bedrohungen von Kulturgütern durch bewaffnete Konflikte in den Fokus. Es ist Aufgabe der BKM sowie der durch sie geförderten Einrichtungen, für den Schutz der Kulturgüter zu sorgen und sie gegen Krisen und Notfälle abzusichern. Bei bewaffneten Konflikten gilt außerdem die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut. Danach hat sich der Bund verpflichtet, Kulturgut gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts abzusichern.

Grundlage jeder Notfallplanung sind eine spezifisch auf die Einrichtung zugeschnittene Risikoanalyse und ein Notfallplan. Regelmäßige Übungen dienen ebenfalls der Krisenvorbereitung. Daneben ergänzen freiwillige regionale Zusammenschlüsse von Einrichtungen die effektive Notfallvorsorge. Diese sogenannten Notfallverbünde sollen die bestehenden Ressourcen im Notfall zum Schutz des Kulturgutes zusammenschließen und die Aufgaben gemeinsam bewältigen. Schließlich helfen Notfallmaterialien (z. B. Schutzausrüstung oder Verpackungsmaterial) bei der Erstversorgung und der Zwischenlagerung von geschädigtem Kulturgut.

Nur fünf der geprüften Einrichtungen hatten sich umfassend auf Notfälle vorbereitet. Die übrigen 41 Einrichtungen nutzten die vorgesehenen Instrumente nicht oder nur teilweise. Davon hatten 21 ihre Risiken nicht analysiert und keinen Notfallplan erstellt. 19 Einrichtungen hatten sich keinem Notfallverbund angeschlossen. Die BKM kündigte im Juni 2024 an, dass bis Ende 2025 alle Einrichtungen über einen Notfallplan verfügen sollen. Sie wies darauf hin, dass Notfallverbünde regional unterschiedlich ausgeprägt seien und somit nicht allen Einrichtungen flächendeckend offenstünden.

Digitalisierung der Bestände steht noch am Anfang

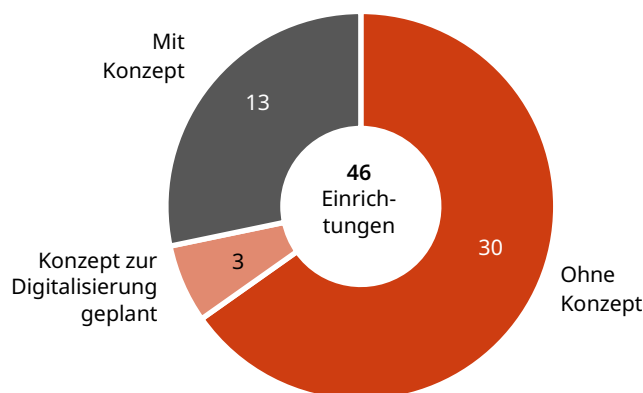
Die Einrichtungen hatten damit begonnen, ihre Bestände zu digitalisieren. Sechs Einrichtungen hatten bereits mehr als die Hälfte ihres Bestands digitalisiert. Bei 19 lag die Digitalisierungsquote noch unter 5 %. Darunter waren mit dem Bundesarchiv (1,2 %) und der Deutschen Nationalbibliothek (0,9 %) Einrichtungen, die einen großen Bestand verwalten.

Wegen begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen können die Einrichtungen nicht den gesamten Bestand digitalisieren. Sie müssen priorisieren und entscheiden, welche Kulturgüter digitalisiert werden sollen. Diese Fragen sollten die Einrichtungen in einem Digitalisierungskonzept regeln. Von den 46 geprüften Einrichtungen hatten nur 13 ein schriftlich niedergelegtes Konzept zur Digitalisierung.

Abbildung 24.2

Digitalisierungskonzepte der Kultureinrichtungen fehlen

Über 70 % der 46 geprüften Einrichtungen verfügten über kein Konzept zur Digitalisierung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einrichtungen im Geschäftsbereich der BKM.

Der Bundesrechnungshof empfahl der BKM, Sorge dafür zu tragen, dass die Einrichtungen die Digitalisierung ihrer Bestände soweit wie möglich beschleunigen. Die BKM sagte zu, auf die Einrichtungen einzuwirken, dass diese ihre Ziele und Herangehensweisen in Digitalisierungskonzepten niederlegen werden.

BKM vernachlässigte Koordinierungs- und Steuerungsmöglichkeiten

Die BKM sieht ein erhebliches Bundesinteresse an der Erhaltung des schriftlichen Kulturgutes. Nach eigener Auskunft leistet sie damit einen Beitrag zur Sicherung und Bewahrung des kulturellen Gedächtnisses der Bundesrepublik Deutschland. Sie gab an, dass ihr nicht bekannt sei,

- welchen Gesamtumfang der Bestand in ihrem Geschäftsbereich hat und welche Teile davon bereits digitalisiert sind,
- ob die Einrichtungen über Konzepte zur Bestandserhaltung und Digitalisierung verfügen und
- welche Synergieeffekte durch eine Zusammenarbeit der Einrichtungen möglich sind.

Die BKM informierte sich über Bestandserhaltung und -digitalisierung nur anlassbezogen und überwachte die Einhaltung der Regelungen zur Bestandserhaltung nicht. Nach ihrer Auffassung sei dies Sache der einzelnen Einrichtungen. Sie sah wegen der Heterogenität der Einrichtungen keine Synergieeffekte in Bezug auf übergreifende Bestandserhaltungs- und Digitalisierungsstrategien. Ebenso dürfe die BKM keinen bestimmenden Einfluss auf die Kultur nehmen.

Bund und Länder haben eine Koordinierungsstelle für die Erhaltung des schriftlichen Kulturgutes (KEK) eingerichtet. Sie soll die Bestandserhaltung koordinieren und fördern. Die KEK betreut das von der BKM aufgelegte „Sonderprogramm zur Erhaltung des schriftlichen Kulturguts“, mit dem der Bund Maßnahmen zur Bestandserhaltung (z. B. Reinigung, Verpackung und Schadenserfassung) fördert.

Der Bundesrechnungshof empfahl der BKM, eine Strategie für die Koordinierung der Bestandserhaltung in ihrem Geschäftsbereich zu entwickeln und dabei auch die Rolle der KEK zu überprüfen. Die BKM sollte einen Austausch der Einrichtungen zu Digitalisierungsthemen initiieren und begleiten. Die BKM erwiderte, dass sie prüfen werde, wo eine übergreifende Koordinierung Vorteile bieten könne. Inwieweit die KEK weitere Aufgaben für den Bund übernehmen könne, sei mit den Ländern abzustimmen. Sie werde einen Leitfaden entwickeln, der die kontinuierliche Aufsicht erleichtere und die Voraussetzungen für einen Gesamtüberblick und weitere Maßnahmen der Koordinierung schaffe. Einen Informationsaustausch zu Digitalisierungsthemen über die KEK hielt die BKM nicht für sachgerecht, da dies nicht zum Auftrag der KEK gehöre.

24.2 Würdigung

Die BKM sollte unverzüglich dafür sorgen, dass alle Einrichtungen in ihrem Geschäftsbereich ein Konzept zur Bestandserhaltung erstellen. Ihre Vermutung, wonach die Einrichtungen grundsätzlich einen Überblick über die von ihnen verwahrten Bestände hätten, trifft nicht zu. Allein den Einrichtungen zu überlassen, ob diese ihren Bestand systematisch verwalten und erfassen, reicht nicht aus. Als übergreifend zuständige Stelle für das schriftliche Kulturgut sowie für das Archiv- und Bibliothekswesen sollte die BKM einen Austausch der Einrichtungen in ihrem Geschäftsbereich initiieren.

Die Prüfung hat gezeigt, dass viele Einrichtungen nicht oder unzureichend auf Krisen- und Katastrophenfälle vorbereitet sind. Der Zeitplan der BKM, dass bis Ende 2025 alle Einrichtungen jeweils einen Notfallplan erarbeitet haben, ist wenig ambitioniert. Ihr Einwand, Notfallverbünde seien nicht flächendeckend vorhanden, greift zu kurz. Einrichtungen, die nicht Mitglied eines Verbundes sind, steht es frei, in Eigeninitiative neue Notfallverbünde in ihren Regionen zu gründen. Hierauf sollte die BKM dringend hinwirken.

Bei der Digitalisierung der Bestände sollte sich die BKM nicht darauf beschränken, dass die Einrichtungen ein Digitalisierungskonzept erstellen. Sie sollte aktiv auf eine effiziente und wirtschaftliche Digitalisierung der Bestände hinwirken. Insbesondere kann sich die BKM nicht darauf zurückziehen, dass die KEK die Digitalisierung des schriftlichen Kulturguts bislang nicht koordiniere. Stattdessen sollte sie prüfen, ob sie deren Aufgabenbereich erweitern kann.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass das schriftliche Kulturgut im Geschäftsbereich der BKM erheblichen Risiken ausgesetzt ist. Obwohl die BKM die Einrichtungen in erheblichem Maße fördert, fehlt ihr der notwendige Überblick. Wesentliche Aspekte der Bestandserhaltung und -digitalisierung darf die BKM nicht ausschließlich den Einrichtungen überlassen. Auch ohne einen bestimmenden Einfluss auf die Kultur zu nehmen, hat sie eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb dringend für erforderlich, dass die BKM ihrer Verantwortung für das schriftliche Kulturgut stärker als bisher gerecht wird. Sie sollte die Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes übergreifend steuern und koordinieren. Dies hätte zudem den Vorteil, dass die BKM schneller erkennen kann, welche Synergieeffekte bei der Zusammenarbeit der Einrichtungen denkbar sind. Mit der KEK fördert die BKM bereits eine zentrale Koordinierungsstelle. Deren Rolle sollte sie überprüfen. Die Abstimmung mit den Ländern sollte die BKM unverzüglich einleiten.

24.3 Stellungnahme

Die BKM hat erklärt, dass sie begonnen habe, einige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Die Einrichtungen müssten aufgrund begrenzter Ressourcen priorisieren. Daher seien nur sukzessive Fortschritte realistisch. Die Einrichtungen seien stark vernetzt und es gebe bereits eine Vielzahl an Austauschmöglichkeiten, z. B. über die KEK. Die BKM sehe deshalb keinen Bedarf, ein weiteres Austauschforum zu etablieren. Sie werde die Einrichtungen aber zu speziellen Themen „zusammenbringen“.

Sie habe alle Einrichtungen in ihrem Geschäftsbereich, die Kulturgut bewahren, aufgefordert, bis Ende August 2025 die vom Bundesrechnungshof genannten Instrumente der Notfallvorsorge und -bewältigung zu etablieren. Die BKM werde bei den Einrichtungen künftig regelmäßig den aktuellen Stand der Notfallvorsorge abfragen. Sie unterstütze die Einrichtungen mit Handreichungen, einem Sicherheitsleitfaden und Online-Weiterbildungen. Für den Schutz von Kulturgut nach der Haager Konvention seien die Länder und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zuständig. Gleichwohl sei es Aufgabe der BKM, für den Erhalt des kulturellen Erbes zu sorgen und die Einrichtungen koordinierend bei der Absicherung in Krisen und Notfallsituationen zu unterstützen. Die BKM stehe mit dem BBK und den Ländern in Kontakt. Gegenüber den Ländern habe sie einen verstärkten Austausch mit dem BBK angeregt.

Zur Digitalisierung der Bestände werde sie die Einrichtungen anhalten, effizient und wirtschaftlich vorzugehen. Die Einrichtungen seien umfänglich vernetzt, weshalb die BKM keine weiteren Formen des Austausches entwickeln werde.

Die BKM lehne eine übergeordnete Koordinierung und Steuerung der Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes weiterhin ab. So bestünden immense Unterschiede hinsichtlich der Größe der Einrichtungen und des Umfangs der verwahrten Unterlagen. Der dezentrale Ansatz der BKM berücksichtige die Eigenheiten der aus unterschiedlichen Sparten stammenden Einrichtungen. Zudem unterlägen nur die wenigsten Einrichtungen ihrer Fachaufsicht. Der überwiegende Teil der Einrichtungen werde durch Bund und Länder gemeinsam finanziert. Ihr angekündigter Leitfaden werde dazu dienen, eine einheitliche und kontinuierliche Aufsicht der Einrichtungen zu gewährleisten. Er könne Ausgangspunkt für einen intensiveren Gesamtüberblick und gegebenenfalls weitere Maßnahmen der Koordinierung sein.

24.4 Abschließende Würdigung

Die BKM sollte es nicht dabei belassen, dass alle Einrichtungen über ein Konzept zur Bestandserhaltung verfügen. Sie sollte zudem prüfen, ob sie ihren Bestand systematisch erfassen und bestmöglich aufbewahren. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass ein verstärkter Austausch zwischen den Einrichtungen sinnvoll ist. Er erkennt an,

dass die BKM alle Instrumente zur Krisen- und Notfallvorsorge einführen will. Jedoch überzeugt ihr Einwand nicht, für den Kulturgutschutz nach der Haager Konvention seien die Länder und das BBK zuständig. Als Inhaberin der Rechts- bzw. Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Behörden und als Zuwendungsgeberin hat sie Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die die Länder oder das BBK nicht haben. Beim Krisen- und Notfallmanagement sollte sie deshalb nicht nur eine Nebenrolle spielen. Die Stellungnahme zeigt außerdem, dass die BKM auch die Digitalisierung weitgehend den Einrichtungen allein überlassen will. Wie die BKM die Digitalisierung der Bestände soweit wie möglich beschleunigen will, bleibt offen.

Eine angemessene Steuerung der BKM ist unabdingbar, um ihrer Verantwortung für das schriftliche Kulturgut des Bundes nachzukommen. Ihre Stellungnahme macht aber deutlich, dass sie sich allenfalls als unterstützende Instanz sieht. In der bisherigen „Laissez-Faire-Haltung“ der BKM liegt aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Ursache für die festgestellten Mängel. Die notwendigen Konsequenzen hat sie jedoch erst teilweise gezogen. Auf den Vorschlag, die Rolle der KEK zu überprüfen, ist die BKM nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der KEK zu prüfen.

Insgesamt bleibt der Bundesrechnungshof dabei: Die BKM sollte die Bestandserhaltung und -digitalisierung in ihrem Geschäftsbereich umgehend neu ausrichten und eine übergreifende Strategie für die Bestandserhaltung und -digitalisierung sowie das Notfallmanagement formulieren.

25 Priorisierung falsch: BMDV riskiert Ausfall von Wasserstraßen

Zusammenfassung

Das BMDV priorisiert seine Baumaßnahmen an den Wasserstraßen falsch. Bei knappen Ressourcen stuft es zu viele als dringlich ein und kann nicht alle gleichzeitig erledigen. Es riskiert, wichtige Wasserstraßen zu vernachlässigen.

In den letzten zehn Jahren investierte das BMDV rund 5 Mrd. Euro in seine Wasserstraßen. Diese Mittel waren jedoch nicht auskömmlich. Der Zustand seiner Infrastruktur verschlechterte sich fortwährend – siehe verschleppte Instandsetzung der Schleuse Kachlet, zugeschüttete Schleusen in Kiel Holtenau, fehlende Ersatztore an der Schleuse Müden. Das BMDV bewertet die Hälfte aller Baumaßnahmen als so dringlich, dass es diese unverzüglich umsetzen müsste.

Das BMDV kann mit der derzeitigen finanziellen und personellen Ausstattung nicht alles bauen, was es als dringlich bewertet. Denn allein dafür bräuchte es mindestens 6,4 Mrd. Euro für die nächsten Jahre – deutlich mehr als es im vergleichbaren Zeitraum zuvor investieren konnte. Folglich muss es neu priorisieren und das Wichtigste zuerst bauen. Das Verkehrsaufkommen kann als Anhalt dienen. Das BMDV sollte auch benennen, auf welche Baumaßnahmen es notfalls z. B. an Schleusen und Wehren verzichten könnte. Anderenfalls entscheidet der Zufall, auf welchen Wasserstraßen das BMDV den Schiffsverkehr einschränken muss.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Fehlende Ressourcen verschlechtern den Zustand der Wasserstraßen

Schon im Jahr 2016 beschrieb das BMDV eine ungünstige Altersstruktur der Anlagen an den Bundeswasserstraßen. In einem Zeitraum von zehn Jahren (2014 bis 2023)

investierte es insgesamt 5 Mrd. Euro in den Ersatz und Ausbau der Wasserstraßen. Diese Haushaltsmittel reichten jedoch nicht aus, marode Anlagen zu ersetzen und gleichzeitig die Wasserstraßen auszubauen. Ohnehin fehlte es an Fachpersonal. Notwendige Baumaßnahmen schob das BMDV auf, z. B. die Instandsetzung der Schleuse Kachlet (vgl. Bemerkung 2023, Bundestagsdrucksache 20/9700 Nummer 13). Der Zustand der Wasserstraßen verschlechterte sich weiter. Auch im Jahr 2024 genügten die Ressourcen nicht für den Ersatz und Ausbau. Das BMDV hat erkannt, dass insbesondere Haushaltsmittel und Fachpersonal nach wie vor fehlen. Im Jahr 2023 schätzte es, dass es mindestens 10,6 Mrd. Euro für anstehende Ersatz- und Ausbaumaßnahmen benötigt.

Fast die Hälfte der Baumaßnahmen höchst priorisiert

Das BMDV ordnete die seinerzeit ermittelten 865 Ersatz- und Ausbaumaßnahmen vier Prioritätsstufen zu. Die höchste Priorität sieht es zum einen für **laufende Ersatz- und Ausbaumaßnahmen**, unabhängig vom Zustand der Anlagen, vor. Zum anderen vergibt es für **sicherheitsrelevante Ersatzmaßnahmen** unter bestimmten Bedingungen diese Priorität. Als sicherheitsrelevant bewertet es Ersatzmaßnahmen an Anlagen in einem schlechten Zustand. Innerhalb der höchsten Priorität reiht es nicht weiter. Hier behandelt es z. B. Lahn, Eider oder Werra genauso wie die verkehrsreichste Binnenwasserstraße, den Rhein.

Das BMDV ordnete 418 von 865 – also fast die Hälfte – seiner Ersatz- und Ausbaumaßnahmen der höchsten Priorität zu. Das BMDV schätzt, dass es in den nächsten Jahren hierfür mindestens 6,4 Mrd. Euro benötigt. Allerdings hat es noch nicht für alle die Ausgaben geschätzt. Zudem ordnet es laufend weitere Baumaßnahmen der höchsten Priorität zu: Einerseits muss es zunehmend Ersatzmaßnahmen aufgrund des schlechten Zustandes der Anlagen hochstufen. Andererseits beginnt das BMDV auch Ausbaumaßnahmen – wie z. B. den Bau zweiter Schleusenammern an der Mosel zwischen Trier und Koblenz – und nicht sicherheitsrelevante Ersatzmaßnahmen.

25.2 Würdigung

Die Priorisierung des BMDV ist nicht geeignet, um die Wasserstraßen als Verkehrsträger zu erhalten.

BMDV unterschätzt notwendige Ausgaben

Das BMDV bräuchte deutlich über 6,4 Mrd. Euro, um alle höchst priorisierten Baumaßnahmen in den nächsten Jahren umzusetzen, denn es hat noch nicht alle beziffert.

Zudem wird es weitere Baumaßnahmen der höchsten Priorität zuordnen müssen, da sich der Zustand der Wasserstraßen weiter verschlechtert. Aktuell verschärft das BMDV das Problem zusätzlich, indem es auch an Anlagen zu bauen beginnt, die nicht sicherheitsrelevant sind. Diese Baumaßnahmen stuft es anschließend als höchst priorisiert ein.

BMDV riskiert Ausfall von Wasserstraßen

Um alle höchst priorisierten Baumaßnahmen umsetzen zu können, bräuchte das BMDV deutlich mehr Ressourcen. Es kann jedoch nicht abschätzen, ob es künftig ausreichend Fachpersonal und Geld erhält. Damit riskiert es, auch sicherheitsrelevante Baumaßnahmen aufgrund fehlender Ressourcen zu unterlassen. Da das BMDV bei den höchst priorisierten Baumaßnahmen nicht mehr nach der Bedeutung der Wasserstraßen unterscheidet, überlässt es dem Zufall, auf welchen die Schifffahrt beeinträchtigt werden könnte.

BMDV muss anders priorisieren

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, nicht nur die sicherheitsrelevanten Baumaßnahmen zu identifizieren, sondern dabei auch die Bedeutung der Wasserstraßen stärker zu berücksichtigen. Ein Kriterium könnte z. B. das Verkehrsaufkommen sein. So kann das BMDV verzichtbare Baumaßnahmen z. B. an Schleusen oder Wehren identifizieren. Es sollte mit seinen begrenzten Ressourcen vornehmlich dort bauen, wo die Sicherheit wichtiger Wasserstraßen gefährdet ist. An anderen, weniger wichtigen Wasserstraßen, muss es – wenn möglich und nötig – den Bau zurückstellen oder aufgeben. Das BMDV muss auch prüfen, ob es laufende Planungen stoppt und begonnene Baumaßnahmen abbricht.

25.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erklärt, dass seine Priorisierung auch bei knappen Ressourcen geeignet sei.

BMDV bestätigt fehlende Ressourcen

Dass die in den vergangenen Jahren verfügbaren Ressourcen nicht ausreichten, um die Wasserstraßen dauerhaft zu erhalten, hat das BMDV bestätigt. Ohne ausreichende Ressourcen verschlechterte sich der Zustand der Wasserstraßen weiter. Ihm sei auch bewusst, dass es künftig mehr in den Erhalt seiner Wasserstraßen investieren müsse.

Deshalb bemühe sich das BMDV einerseits um mehr Haushaltsmittel für die Wasserstraßen. Andererseits fokussiere es sich darauf, die Baumaßnahmen zum Erhalt der Wasserstraßen vorzubereiten. Das BMDV sei jedoch von den Einnahmen des Bundes und der Haushaltsgesetzgebung abhängig.

BMDV berücksichtige das Verkehrsaufkommen auf den Wasserstraßen

Das BMDV hat weiter erklärt, dass die ihm nachgeordneten Behörden sicherheitsrelevante Baumaßnahmen an den Wasserstraßen vornehmen. Nicht sperrbare Anlagen (z. B. Wehre) in einem kritischen Zustand würden am höchsten priorisiert. Bei sperrbaren Anlagen (z. B. Schleusen) hingegen berücksichtige das BMDV entgegen der Darstellung des Bundesrechnungshofes sehr wohl das Verkehrsaufkommen der jeweiligen Wasserstraße.

BMDV hält an Priorisierung fest

Das BMDV lehnt es ab, sicherheitsrelevante Baumaßnahmen an wichtigen Wasserstraßen zu priorisieren und an anderen Wasserstraßen, wenn nötig, zurückzustellen. Ferner weist es auf die Eigentümerverantwortung des Bundes für alle seine Wasserstraßen hin. Das BMDV dürfe sicherheitsrelevante Baumaßnahmen an nicht sperrbaren Anlagen nicht anders priorisieren. Insofern könne es lediglich geplante und begonnene Baumaßnahmen abbrechen, wenn dies Ausbaumaßnahmen oder Ersatzmaßnahmen an sperrbaren Anlagen sind. Dies führe jedoch zu wirtschaftlichen Schäden und sei daher sein letzter Ausweg.

25.4 Abschließende Würdigung

BMDV muss realistisch planen

Der Zustand der Wasserstraßen verschlechtert sich weiter. Das BMDV sagt selbst, die Ressourcen zum Erhalt der Wasserstraßen seien nicht auskömmlich. Aus dieser Erkenntnis zieht es aber falsche Schlüsse. Nach wie vor priorisiert es nicht ausreichend. Mit 418 Baumaßnahmen bleiben zu viele Baumaßnahmen in der höchsten Priorität. Knappe Mittel sind ein Grund dafür, differenziert zu priorisieren, nicht dagegen. Dabei muss das BMDV auch in Kauf nehmen, dass es nicht alles bauen kann.

BMDV muss auch in der höchsten Priorität reihen

Das BMDV kann sich nicht darauf berufen, nachgeordnete Behörden würden die Baumaßnahmen vornehmen. Es bleibt letztverantwortlich. Ebenfalls irreführend ist die Behauptung, dass es das Verkehrsaufkommen bei Baumaßnahmen an sperrbaren Anlagen berücksichtige. Dies trifft zwar auf nachrangige, weil weniger dringliche, Baumaßnahmen zu. Der Bundesrechnungshof hat jedoch nur die höchste Priorität betrachtet. Baumaßnahmen der höchsten Priorität reiht das BMDV gerade nicht nach dem Verkehrsaufkommen. Zudem zählt es auch alle laufenden Baumaßnahmen zur höchsten Priorität. Dabei unterscheidet es nicht, ob die laufende Baumaßnahme sicherheitsrelevant, dringlich oder an einer wichtigen Wasserstraße ist. In Summe sind es zu viele Baumaßnahmen der höchsten Priorität. Das BMDV kann nicht alle gleichzeitig umsetzen, deshalb muss es in seiner höchsten Priorität reihen.

BMDV muss sich auf sicherheitsrelevante Baumaßnahmen an den wichtigsten Wasserstraßen konzentrieren

Dem Bundesrechnungshof ist die Eigentümerverantwortung des Bundes für die Wasserstraßen bekannt. Das BMDV erkennt jedoch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof hat nicht pauschal empfohlen, sicherheitsrelevante Baumaßnahmen zurück zu stellen.

Insofern empfiehlt der Bundesrechnungshof weiterhin: Das BMDV muss sich auf die sicherheitsrelevanten Baumaßnahmen konzentrieren und dabei auch die Bedeutung der Wasserstraße stärker berücksichtigen. Es sollte also seine begrenzten Mittel vornehmlich für sicherheitsrelevante Baumaßnahmen an den wichtigen Wasserstraßen einsetzen. Bei anderen, weniger wichtigen Wasserstraßen, muss es – wenn möglich und nötig – den Bau zurückstellen oder aufgeben. Dabei muss das BMDV auch prüfen, ob es laufende Planungen stoppt und begonnene Baumaßnahmen abbricht. Die erwarteten wirtschaftlichen Folgen hat es selbstverständlich zu berücksichtigen.

Will das BMDV die Wasserstraßen als wichtigen Verkehrsträger erhalten, muss es so weit wie möglich verhindern, dass sie ausfallen. Deshalb muss es neu priorisieren, um zumindest an den verkehrsreichsten Wasserstraßen den Schiffsverkehr zu sichern.

26 BMDV verschleppt Investitionen in Bahnhöfe

(Kapitel 1202 Titel 891 09)

Zusammenfassung

Das BMDV will in Bahnhöfe investieren, um diese attraktiver zu gestalten und die Barrierefreiheit zu steigern. Seinem Zeitplan hinkt es hinterher – insbesondere aufgrund unzureichender Steuerung.

Im Jahr 2019 legte das BMDV eine Förderinitiative für Bahnhöfe im Schienennetz des Bundes auf. Zuständig für diese Bahnhöfe ist ein Tochterunternehmen der Deutschen Bahn, die DB InfraGO AG (vormals DB Station&Service AG). Mit der Förderinitiative sollen Bahnhöfe attraktiver und deren Barrierefreiheit verbessert werden. Dazu vereinbarten das BMDV und die DB InfraGO AG bis Ende 2022 drei Bahnhofsprogramme, bei denen es vor allem Investitionen fördert. Die Programme umfassen sowohl Planung als auch Umsetzung von Bauvorhaben. Das BMDV will z. B. niedrige Bahnsteige erhöhen, Zugänge und Aufzüge neu bauen oder Dächer erneuern. Hierfür stellte es bis Ende 2026 rund 600 Mio. Euro bereit. Bis Ende 2023 nahm die DB InfraGO AG davon lediglich 84 Mio. Euro in Anspruch. Dabei hätte sie laut Zeitplan Bauvorhaben für 326 Mio. Euro umsetzen sollen. Dies zeigt, die Bahnhofsprogramme stocken. Eine Ursache ist, dass das BMDV unzureichend steuert.

Das BMDV muss die verschleppte Umsetzung der Bahnhofsprogramme aufarbeiten und endlich aktiver steuern. Es muss von der DB InfraGO AG die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zügige Umsetzung konsequent einfordern. Künftige Programme muss es von Anfang an besser vorbereiten. Ansonsten leiden Attraktivität und Barrierefreiheit der Bahnhöfe.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Im Jahr 2019 legte das BMDV eine Förderinitiative auf, um an Bahnhöfen im Schienennetz des Bundes die Attraktivität zu steigern sowie die Barrierefreiheit zu verbessern. Zuständig für die Bahnhöfe ist die DB InfraGO AG (vormals DB Station&Service AG), ein

Tochterunternehmen der Deutschen Bahn. In den Bundeshaushaltsplänen der Jahre von 2019 bis 2023 waren für die gesamte Förderinitiative 751 Mio. Euro veranschlagt.

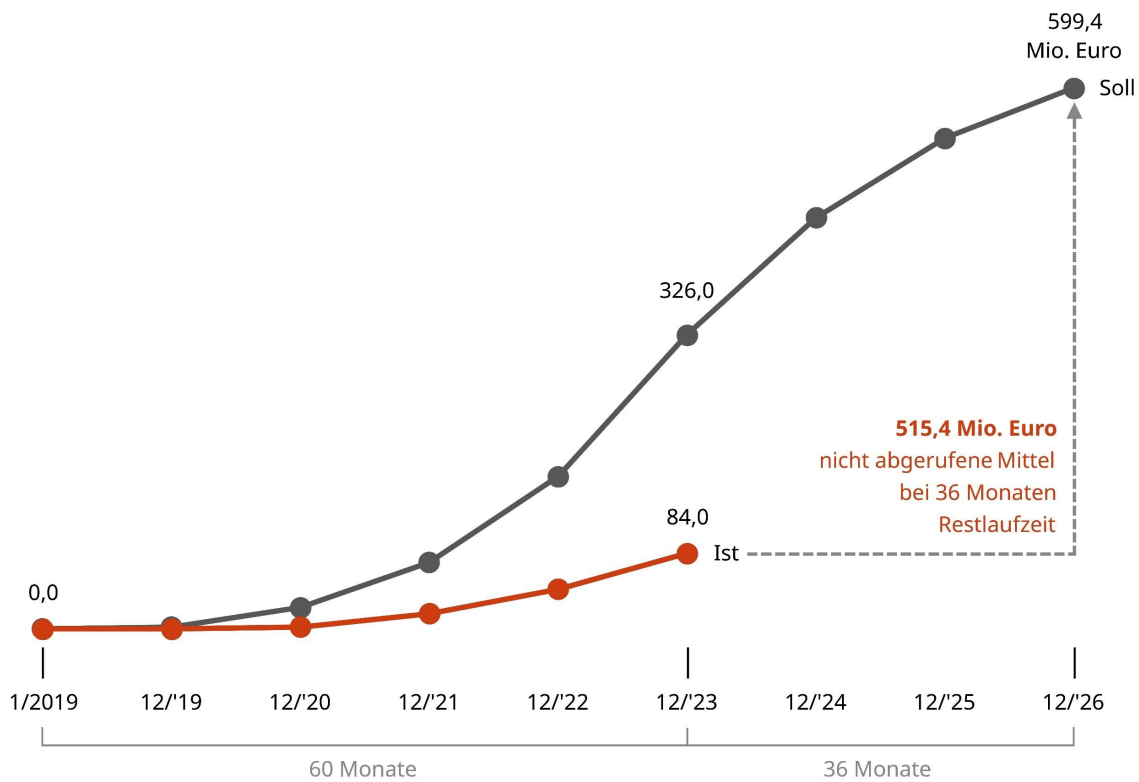
Bis Ende des Jahres 2022 vereinbarten das BMDV und die DB InfraGO AG drei Bahnhofsprogramme, bei denen es vor allem Investitionen fördert. Die Programme umfassen sowohl Planung als auch Umsetzung von Bauvorhaben. Dabei schlossen die Beteiligten für jedes Bahnhofsprogramm eine Finanzierungsvereinbarung. Darin legten sie fest, dass das BMDV Bundesmittel bereitstellt und die DB InfraGO AG die damit geförderten Bauvorhaben innerhalb der Laufzeit umsetzt. Alle Vorhaben sollten spätestens im Jahr 2026 abgeschlossen sein.

Mit den drei Bahnhofsprogrammen wollte das BMDV an insgesamt 193 Bahnhöfen Um-, Neu- oder Ausbauten umsetzen und z. B. niedrige Bahnsteige erhöhen, Zugänge und Aufzüge neu bauen, Fassaden instand setzen oder Dächer erneuern. Dafür bewilligte es für die Jahre 2019 bis 2026 Bundesmittel von 599,4 Mio. Euro. Hiervon nahm die DB InfraGO AG bis Ende 2023 lediglich 84 Mio. Euro (14 %) in Anspruch. Gemäß den Finanzierungsvereinbarungen sollte sie in diesem Zeitraum Bauvorhaben für 326 Mio. Euro (54 %) umsetzen.

Abbildung 26.1

Investive Bahnprogramme des BMDV stocken

Bis Ende des Jahres 2023 hätte die DB InfraGO AG Bauvorhaben für 326 Mio. Euro umsetzen sollen. Stattdessen stocken die Vorhaben und sie rief nur 84 Mio. Euro ab. In der Folge stehen noch Bauvorhaben für 515,4 Mio. Euro aus. Diese müsste die DB InfraGO AG bis Ende 2026 umsetzen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMDV; Eisenbahn-Bundesamt.

Entgegen den Erwartungen der DB InfraGO AG waren bei den Bauvorhaben der Bahnprogramme die Bauleistungen teilweise nicht förderfähig. Bei einem insgesamt 9,9 Mio. Euro teuren Bauvorhaben sank dadurch der Finanzierungsanteil des Bundes ganz erheblich:

- Die DB InfraGO AG hatte Bundesmittel von 6,1 Mio. Euro beantragt.
- Das vom BMDV damit beauftragte Eisenbahn-Bundesamt bewilligte nach der zuwendungsrechtlichen Prüfung Bundesmittel von nur 2,3 Mio. Euro.

Deswegen verfolgte die DB InfraGO AG das Vorhaben nicht weiter. Auch auf andere Bauvorhaben verzichtete sie, weil der Finanzierungsanteil des Bundes geringer als erwartet war.

Das BMDV erklärte, die Bahnhoftsprogramme seien teilweise sehr kurzfristig aus dem politischen Raum initiiert worden. Die DB InfraGO AG bereite die Bahnhoftsprogramme und die betroffenen Bauvorhaben vor und beantrage den Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen. Aufgrund der Kurzfristigkeit sei kein ausreichender Vorrat an Planungen bzw. baureifen Vorhaben vorhanden gewesen. Auch habe das BMDV beim Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen die Planungsstände der aufgenommenen Bauvorhaben nicht genau gekannt. Das BMDV informiere sich über den Stand der Bahnhoftsprogramme, indem es deren Mittelabfluss beobachte. Darüber hinaus könne es sich wegen Personalmangels nicht in die Begleitung der Bauvorhaben einbringen.

Auf die verzögerte Umsetzung der Bahnhoftsprogramme durch die DB InfraGO AG habe das BMDV inzwischen reagiert. Um weitere Verzögerungen durch fehlende Anträge und fehlenden Mittelabruf zu vermeiden, habe es im Jahr 2022 eine neue Finanzierungsvereinbarung über 9,7 Mio. Euro mit der DB InfraGO AG abgeschlossen. Damit könne die DB InfraGO AG für zusätzliche weitere Vorhaben der Attraktivitätssteigerungen an Bahnhöfen die Planung vorfinanzieren. Mit einer zusätzlich vorgesehenen Finanzierungsvereinbarung über 418,3 Mio. Euro werde es zu gegebener Zeit die Umsetzung dieser geplanten Vorhaben finanzieren.

Ungeachtet dessen schloss das BMDV Ende des Jahres 2023 mit der DB InfraGO AG für zwei weitere Bahnhoftsprogramme Finanzierungsvereinbarungen ab. Es stellte hierfür Bundesmittel von 147 Mio. Euro bis Ende des Jahres 2025 bereit.

26.2 Würdigung

Das BMDV ist haushaltsrechtlich verpflichtet zu prüfen, ob Fördervorhaben umsetzbar sind. Ebenso muss es die Umsetzung von Finanzierungsvereinbarungen begleitend überwachen. Auch hat es den Erfolg von Förderprogrammen sowohl begleitend als auch abschließend zu kontrollieren. Das BMDV hat diese Aufgaben bei der Förderinitiative bisher nicht umgesetzt und hat unzureichend gesteuert. Dadurch hat es mitverursacht, dass die investiven Bahnhoftsprogramme stocken: Die tatsächlich erreichten Ergebnisse blieben weit hinter den Vereinbarungen zurück. Das BMDV kann so die Ziele seiner Förderinitiative nicht erreichen.

Der Bundesrechnungshof hält die aktuelle Planung der Bahnhoftsprogramme für unrealistisch. Das BMDV hat sie mangelhaft vorbereitet und ihre Umsetzung weder angemessen überwacht noch den Erfolg begleitend kontrolliert. Besonders deutlich wird die mangelhafte Vorbereitung daran, dass die von der DB InfraGO AG erwartete Förderfähigkeit der Bauleistungen den Prüfungsergebnissen des Eisenbahn-Bundesamtes zufolge weitgehend fehlte. Zudem reicht es für die Überwachung der Bahnhoftsprogramme bei Weitem nicht aus, dass sich das BMDV lediglich über den Mittelabfluss

informiert. Denn Probleme und Risiken kann es so nicht früh genug erkennen, um rechtzeitig gegensteuern zu können.

Auch hat sich gezeigt: Allein durch den Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen mit der DB InfraGO AG konnte das BMDV nicht sicherstellen, ob bzw. wann die DB InfraGO AG die von ihr ausgewählten Bauvorhaben umsetzt. Das liegt auch daran, dass das BMDV die Finanzierungsvereinbarungen gegenüber der DB InfraGO AG nicht verpflichtend genug ausgestaltet hat: Es hatte keine unmittelbaren Folgen, dass die DB InfraGO AG vereinbarte Vorhaben nicht weiter umsetzte.

Die Probleme bei der Vorbereitung und Umsetzung der Bahnhoferprogramme sind nach wie vor ungelöst. Dennoch schließt das BMDV mit der DB InfraGO AG fortlaufend weitere Finanzierungsvereinbarungen für zusätzliche Bauvorhaben ab. Das ist jedoch angesichts der bisher ungelösten Probleme nicht zielführend.

Die Nachlässigkeit des BMDV hat erhebliche Nachteile verursacht: Indem das BMDV die Bahnhoferprogramme verschleppt hat, standen Haushaltsmittel für andere dringende Bundesaufgaben nicht zur Verfügung. Menschen, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind, können den Schienenverkehr über weitere Jahre nur eingeschränkt nutzen. Verzögerte Bauvorhaben verteuern sich regelmäßig.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMDV die Bahnhoferprogramme endlich aktiver steuert. Es muss die zugrunde liegenden Probleme analysieren und aufarbeiten. Darauf basierend muss es das Förderkonzept aktualisieren. Von der DB InfraGO AG muss es die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zügige Umsetzung bestehender Finanzierungsvereinbarungen konsequent einfordern. Erst anschließend sollte das BMDV weitere Finanzierungsvereinbarungen abschließen.

Künftige Finanzierungsvereinbarungen für Bahnhoferprogramme muss das BMDV besser vorbereiten. Es hat für den Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen den Planungsstand der Bauvorhaben vorzugeben. Weiter muss es vor dem Vertragsschluss mit der DB InfraGO AG die Finanzierung genau klären, die Zeiten für Planung und Umsetzung plausibilisieren und auskömmliche Planungs- und Umsetzungszeiten vorsehen. Es muss verbindliche Meilensteine festlegen und zuwendungsrechtlich sicherstellen, dass diese auch eingehalten werden.

26.3 Stellungnahme

Das BMDV hat dargelegt, es sei bei der Vorbereitung der Bahnhoferprogramme politischen Vorgaben mit unterschiedlichen Zielrichtungen gefolgt. Wie Haushaltsmittel für die Förderinitiative veranschlagt werden, basiere auf voneinander unabhängigen Faktoren: Das Parlament habe jährlich Haushaltsmittel bereitgestellt. Das

Bundesministerium der Finanzen (BMF) habe Auflagen zu den Verbindungsquoten [Höchstgrenzen bei Verpflichtung zu Zahlungen in nachfolgenden Haushaltsjahren] gemacht. Außerdem seien auch die Handlungsmöglichkeiten der DB InfraGO AG zu berücksichtigen. Treffen diese Faktoren aufeinander, könnten bei der Veranschlagung suboptimale Beträge für die Förderinitiative entstehen. Weitere (externe) Einflüsse, wie z. B. der Ausfall von zugesagten Finanzierungsbeiträgen der Länder und Verzögerungen bei Bauvorhaben, habe das BMDV vorab nicht bewerten können. Dies habe zu einem unzureichenden Mittelabfluss sowie einer zeitlich und inhaltlich unzureichenden Umsetzung der Förderinitiative geführt.

Ferner hat das BMDV erklärt, es bewerte die Ursachen jeder Verzögerung. Auf dieser Grundlage entscheide es auch, ob es (bestehende) Finanzierungsvereinbarungen ändere. Auf die DB InfraGO AG könne das BMDV nur beschränkt einwirken. Außerdem werde es auch bei einem zeitlichen Verzug der Förderinitiative die angestrebten Ziele einer Attraktivitätssteigerung und Verbesserung der Barrierefreiheit von Bahnhöfen erreichen. Ein Bedarf hierfür existiere zu jeder Zeit, flächendeckend und ohne Verfallsdatum.

Abschließend hat das BMDV mitgeteilt, keine separaten Bahnhofsprogramme mehr auflegen zu wollen. Es beabsichtige stattdessen, die Förderinitiative in das Gesamtsystem einer künftigen Leistungsvereinbarung InfraGO (LV InfraGO) zu integrieren. Dies soll gegenüber der DB InfraGO AG eine inhaltliche Verbindlichkeit (u. a. Meilensteine) herstellen und sicherstellen, dass die DB InfraGO AG die Vorhaben auch umsetzt. Ein gesamthafter Ansatz könne perspektivisch mit dem sogenannten InfraPlan erarbeitet werden. Mit dem InfraPlan will das BMDV seine Steuerung der Infrastruktur stärken. Er bündelt die Ziele und Strategien des Bundes und übersetzt sie in ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG. Einen Zeitpunkt dafür hat das BMDV nicht genannt. Das BMDV hat zugesagt, die konstruktiven Vorschläge des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

26.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat die zeitlich und inhaltlich unzureichende Umsetzung der Förderinitiative eingeräumt. Der Verweis auf die externen Faktoren und Einflüsse überzeugt jedoch nicht. Denn es bleibt die originäre Aufgabe des BMDV, suboptimale Veranschlagungen und Mittelabflüsse zu erkennen und Hemmnisse bei der Umsetzung der Förderinitiative zu vermeiden. Dazu gehört auch, noch vor Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen die Möglichkeiten des Handelns der DB InfraGO AG und weitere Risiken realistisch zu bewerten und hierauf zu reagieren.

Der vom BMDV angeführte Einwand, die Ursachen für die Verzögerung der Förderinitiative bewertet zu haben, überzeugt ebenfalls nicht. Denn im Ergebnis hat es die

Defizite bei der Umsetzung der Förderinitiative nicht ausgeräumt. Vielmehr hält es trotz der Verzögerungen der Bahnhofsprogramme die Ziele der Förderinitiative für nicht gefährdet. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Ziele müssen immer auch anspruchsvoll sein. Zudem muss für ein Ziel ein konkreter Zeitpunkt festgelegt sein. Diese Aspekte hat das BMDV bislang nicht ausreichend beachtet.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMDV die Bahnhofsprogramme künftig in die LV InfraGO integrieren will. Das BMDV darf allerdings die erforderlichen Verbesserungen nicht bis zum Abschluss einer LV InfraGO aufschieben. Bis wann es diese mit der DB InfraGO AG ausgehandelt haben will, hat es bisher offengelassen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik und seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht. Das BMDV darf seine Bahnhofsprogramme nicht weiter auf die lange Bank schieben. Ansonsten leiden Attraktivität und Barrierefreiheit der Bahnhöfe.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
(Einzelplan 12)

27 BMDV missachtet Haushaltsrecht: Wirtschaftlichkeit des Neubaus der B 190n nicht nachgewiesen

(Kapitel 1201 Titel 741 22)

Zusammenfassung

Das BMDV will den Nordosten Deutschlands besser an das Fernstraßennetz anbinden. Für eine 70 km lange Ost-West-Achse hat es nicht nachgewiesen, ob ein teilweiser Neubau tatsächlich wirtschaftlich ist.

Der bis zum Jahr 2030 geltende Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2030) sieht den Bau zweier Bundesautobahnen vor, die zwischen Hamburg und Wolfsburg bzw. Schwerin und Magdeburg verlaufen sollen. Er sieht außerdem vor, die beiden Autobahnen mit einer Bundesstraße als Querspange zu verbinden.

Für die Querspange kam sowohl ein teilweiser Neubau der B 190n als auch der Ausbau der bestehenden Bundesstraße B 71 in Betracht. Als Vorzugsvariante entschied sich das BMDV für den Neubau. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem alternativen Ausbau der B 71 war jedoch methodisch falsch, unzureichend und daher nicht belastbar. Außerdem sind die geschätzten Kosten der Querspange von 256 auf 328 Mio. Euro im Jahr 2022 gestiegen. Die Tendenz ist weiter steigend. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMDV aufgefordert, einen erneuten Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen, bevor es die Planung fortsetzt.

Das BMDV lehnte dies ab. Seine Planung und seine Entscheidung seien nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hält jedoch eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand der anerkannten Methodik des BVWP für zwingend notwendig. Das BMDV hat methodisch korrekt und auf Basis belastbarer Daten nachzuweisen, dass der vorgesehene Neubau tatsächlich gegenüber dem alternativen Ausbau der B 71 wirtschaftlich ist.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Der aktuelle BVWP 2030 aus dem Jahr 2016 sieht den Bau zweier Bundesautobahnen und einer Bundesstraße als Gesamtprojekt vor. Mit ihnen will das BMDV den Nordosten Deutschlands besser an das Fernstraßennetz anbinden. In nord-südlicher Richtung sollen die Bundesautobahn A 39 Wolfsburg mit Hamburg und die A 14 Magdeburg mit Schwerin verbinden. Zwischen den beiden Autobahnen soll eine Ost-West-Achse gebaut werden (Querspange). Der Bundesrechnungshof hat den geplanten Neubau der Querspange geprüft. Die ursprünglich geschätzten Kosten stiegen von 256 auf 328 Mio. Euro im Jahr 2022. Seitdem stiegen die Baupreise im Straßenbau um weitere 23 % an.

Das BMDV ermittelte im Jahr 2022 für die Querspange ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) nach der BVWP-Methode von 1,8. Nach dieser für BVWP-Projekte vorgegebenen Methode werden alle Nutzen (z. B. Fahrzeitverkürzung) den Kosten gegenübergestellt. Überwiegen die Nutzen, so ist das Projekt grundsätzlich wirtschaftlich. Die Methode basiert auf umfangreichen und aufwendigen Berechnungen. Sie ist auch verpflichtend, wenn sich in Betracht kommende Varianten in ihrem Nutzen für die Allgemeinheit nicht nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Dann ist die Variante wirtschaftlich, die das höhere NKV aufweist.

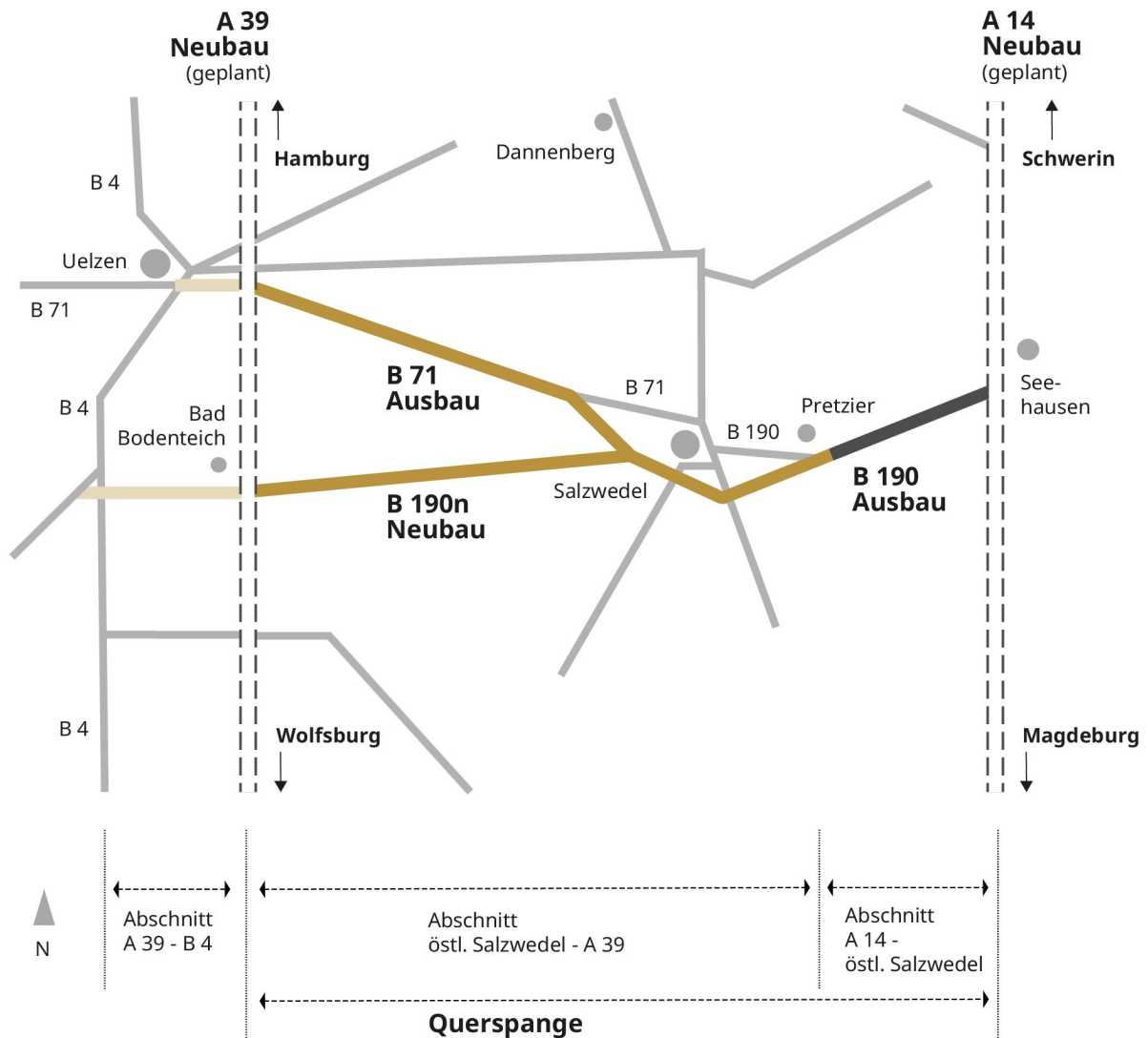
Die Querspange unterteilt sich nach aktueller Planung in zwei Abschnitte (siehe Abbildung 27.1). Von der A 14 bis östlich von Salzwedel ist ein Ausbau der bestehenden B 190 mit Ortsumfahrungen vorgesehen. Weiter in Richtung Westen soll die B 190 bis zur A 39 bei Bad Bodenteich neu gebaut werden (Neubau B 190n). Ergänzt wird die Querspange durch einen weiteren Neubauabschnitt in Richtung Westen, der die B 190n bis zur B 4 verlängert.

Den Neubau B 190n verglich das BMDV im Jahr 2010 mit einem Ausbau der bereits bestehenden B 71. Diese schließt von Salzwedel kommend 14 km nördlich von Bad Bodenteich an die A 39 an. Dabei bezog das BMDV die Verlängerung der B 190n über die A 39 bis zur B 4 in die Betrachtung ein. Den Ausbau der B 71 betrachtete es lediglich bis zur Anschlussstelle an die A 39, obwohl hier eine Fortführung bis zur B 4 bereits besteht. Die Varianten – Neubau oder Ausbau – dienen gleichermaßen der Zielsetzung, eine Ost-West-Achse zu schaffen, wirken sich verkehrlich im Detail aber unterschiedlich aus.

Abbildung 27.1

Neubau oder Ausbau: BMDV muss Wirtschaftlichkeit nachweisen

Das BMDV kann die Querspange als Neubau der B 190n oder als Ausbau der B 71 umsetzen. Beides wirkt sich unterschiedlich auf den Verkehr aus. Das BMDV muss deswegen nach der BVWP-Methode prüfen, welche Variante wirtschaftlich ist.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Projektinformationssystem (PRINS) zum BVWP 2030; BMDV.

Der vom BMDV durchgeführte Variantenvergleich unterschied zwischen umwelt- und baufachlichen Kriterien. Umweltfachlich bewertete das BMDV, wie verträglich die Varianten mit den berührten Schutzgebieten sowie den Schutzgütern Mensch, Landschaft usw. sind. Baufachlich berücksichtigte es u. a. Streckenlänge, Konflikte mit

Gewerbeanlagen, umwegige oder direkte Streckenführung, Lärmimmissionen sowie Kosten der Varianten.

Die Vor- und Nachteile der Varianten berechnete das BMDV nicht nach der BVWP-Methode, sondern nutzte sein eigenes technisches Regelwerk. Wie darin vorgegeben, bewertete es die beiden Varianten verbal und anhand eines Systems aus Rängen und Rangpunkten. Für die verschiedenen Kriterien vergab es jeweils „Rang 1“ für besser und „Rang 2“ für schlechter geeignet. Es unterschied dabei nicht zwischen monetären und nicht monetären Kriterien, wie etwa den Kosten der Varianten und den umweltfachlichen Beeinträchtigungen. Auch gewichtete das BMDV die Kriterien nicht. In seiner Gesamtbewertung schnitt der Neubau besser ab. Das BMDV entschied sich daher gegen den Ausbau und für den Neubau.

27.2 Würdigung

Das BMDV hat versäumt, für den Variantenvergleich zur Querspange zwischen dem Neubau B 190n und dem Ausbau der B 71 eine konsistente und methodisch korrekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Zum einen sind die beiden Varianten wegen des berücksichtigten zweiten Neubauabschnittes, der die B 190n bis zur B 4 verlängert, nicht vergleichbar. Vor allem weist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Variantenvergleich aber gravierende methodische Mängel auf, schon weil sie monetäre und nicht monetäre Kriterien vermischt. Das Vorgehen entspricht damit nicht ansatzweise der BVWP-Methode. Diese wäre hier aber anzuwenden gewesen, da sich die möglichen Varianten in ihrem Nutzen maßgeblich unterscheiden. Die untersuchten Varianten schließen in 14 km Entfernung voneinander an die A 39 an. Dadurch ergeben sich sowohl unterschiedliche Verkehrsströme als auch -belastungen. Die Varianten können sich daher sowohl in den Kosten für den Bund als auch im Nutzen für die Allgemeinheit deutlich unterscheiden. Das BMDV hätte für beide Varianten das NKV nach der BVWP-Methode ermitteln müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, umgehend eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Es sollte die Varianten nach der BVWP-Methode vergleichen, bevor die jetzige Planung zum Neubau der B 190n weiter vorangetrieben wird. Dabei sollte es aktuelle Daten und Prognosen verwenden. Auch sollte das BMDV die mögliche Weiterführung der Querspange bis zur B 4 für beide Varianten einbeziehen oder in beiden Fällen darauf verzichten.

27.3 Stellungnahme

Das BMDV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Sein gültiges technisches Regelwerk sei beachtet und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den jeweils aktuellen methodischen Vorgaben durchgeführt worden. Es sehe keinen Grund, einen erneuten Variantenvergleich zu veranlassen. Die bisherige Planung sei nicht in Frage zu stellen.

27.4 Abschließende Würdigung

Das Vorbringen des BMDV entbehrt jeglicher Substanz. Der nach seinem Regelwerk durchgeführte Variantenvergleich ist nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit des Neubaus gegenüber dem Ausbau nachzuweisen. Denn die im Regelwerk enthaltenen Vorgaben sind methodisch nicht korrekt und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen deswegen nicht belastbar. Die beiden Varianten der Querspange unterscheiden sich in ihrem Nutzen für die Allgemeinheit, sodass gemäß der BHO ein gesamtwirtschaftliches Verfahren zu verwenden ist. Demnach hätte das BMDV für den Variantenvergleich die BVWP-Methode anwenden müssen.

Die aufgezeigten Mängel sind dem BMDV durchaus bekannt. Der Bundesrechnungshof fordert aktuell in einem anderen Bemerkungsverfahren, dass das BMDV sein technisches Regelwerk BHO-konform anpasst (vgl. Bemerkungen 2020, Bundestagsdrucksache 19/28690 Nummer 26). Das BMDV muss aber auch bis dahin sicherstellen, dass alle seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belastbar sind und den Vorgaben der BHO entsprechen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Kritik fest. Die vorliegende und mangelhafte Untersuchung des BMDV verstößt gegen zentrale haushaltsrechtliche Grundsätze. Diese bestanden bereits zum Zeitpunkt des Variantenvergleiches im Jahr 2010. Die Wirtschaftlichkeit der aktuell geplanten Variante ist im Vergleich zu dem Ausbau der B 71 nicht belegt. Der aktuellen Planung fehlt somit die haushaltsrechtliche Legitimation. Bevor das BMDV seine Planungen zum Neubau der B 190n fortsetzt, muss es deswegen beide Varianten mit der BVWP-Methode neu berechnen.

28 Bundeswehr bei 3D-Druck planlos: Millioneninvestitionen bleiben ohne Wirkung

(Kapitel 1405 Titel 554 10)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr investiert Millionen Euro in 3D-Drucker, ohne die notwendigen Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte zu erwerben. Sie lässt so die Chance ungenutzt, ihre Einsatzbereitschaft zu erhöhen.

Der 3D-Druck ermöglicht, Ersatzteile an unterschiedlichen Orten durch unterschiedliche Dienstleister herzustellen. Die Bundeswehr will damit ihre materielle Einsatzbereitschaft verbessern und die Lieferketten für ihre Ersatzteile robuster und krisensicher machen. Sie erwartet, dass weniger Lagerfläche und weniger Transporte benötigt werden, um die Streitkräfte zu versorgen. Das BMVg gab der Bundeswehr vor, Ersatzteile nur ausnahmsweise selbst zu drucken. In erster Linie soll sie die Industrie mit dem 3D-Druck beauftragen. Dieses Ziel verfehlt die Bundeswehr. Sie fokussiert sich darauf, selber zu drucken.

Ihre Waffensysteme und Geräte nutzt die Bundeswehr oft über Jahrzehnte. Deshalb muss sie ihre Versorgung mit Ersatzteilen schon beim Kauf berücksichtigen. In ihren Beschaffungsverträgen spielt der 3D-Druck bislang keine Rolle. Unabhängig davon, ob die Bundeswehr selbst druckt oder die Industrie damit beauftragt, benötigt sie Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte. Die Bundeswehr hält nur für zehn Ersatzteile die 3D-Druck-Konstruktionsdaten in einer zentralen Datenbank bereit. Sie beschaffte dennoch für 3,4 Mio. Euro 3D-Drucker, die sie nun kaum nutzen kann. Die Investition ist daher – abgesehen von Einzelfällen z. B. auf Schiffen – bisher weitgehend wirkungslos. Dennoch plant die Bundeswehr, weitere 3D-Drucker für 15 Mio. Euro zu kaufen.

Die Bundeswehr sollte den 3D-Druck in ihren Beschaffungsverträgen berücksichtigen und – wo sinnvoll – Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte erwerben.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Vorteile des 3D-Drucks für die Bundeswehr

Die Bundeswehr untersuchte seit dem Jahr 2016 mehrfach, wie sich der 3D-Druck auf ihre materielle Einsatzbereitschaft auswirkt. Er erfordert keine speziellen Produktionsstätten der Hersteller. Ersatzteile können an unterschiedlichen Orten durch unterschiedliche Dienstleister bedarfsgerecht hergestellt werden. Dies könnte auch die häufig schlechte Ersatzteilversorgung bei älteren Waffensystemen der Bundeswehr verbessern. Die Bundeswehr stellte fest, dass der 3D-Druck ihre Lieferketten sinnvoll ergänzen kann. Er kann ein wichtiger Baustein für eine einsatztaugliche Logistik sein. Die Bundeswehr rechnet zudem für die Versorgung der Truppe mit geringeren Lagerkapazitäten und weniger Transporten.

Unzureichende ministerielle Vorgaben

Das BMVg entschied im Jahr 2021, den 3D-Druck für die Bundeswehr zu nutzen. Es gab vor, dass die Bundeswehr in erster Linie die Industrie mit dem 3D-Druck beauftragen soll. Nur ausnahmsweise soll sie selbst Ersatzteile mit 3D-Druck herstellen. Das BMVg gab keine messbaren Ziele vor, die es mit dieser Technik erreichen will. Ebenso wenig erarbeitete es einen Arbeits- und Zeitplan oder grenzte Verantwortungsbereiche für die Einführung des 3D-Drucks ab.

Fehlende Zusammenarbeit mit der Industrie

Die Bundeswehr nutzt ihre Waffensysteme und Geräte oft über Jahrzehnte. Eine ausreichende Einsatzbereitschaft erfordert eine dauerhaft verlässliche Ersatzteilversorgung. Diese muss die Bundeswehr deshalb schon beim Kauf berücksichtigen und dem Hersteller Vorgaben dazu machen. Untersuchungen der Bundeswehr zeigten, dass es sinnvoll wäre, wenn hauptsächlich die Industrie (z. B. Hersteller und Dienstleister) den 3D-Druck für die Bundeswehr nutzt. Zudem sollte der 3D-Druck bereits bei der Beschaffung mitbetrachtet werden. Nur dann könne die Bundeswehr das Potenzial des 3D-Drucks ausschöpfen.

Die Bundeswehr bewirtschaftet über drei Millionen unterschiedliche Ersatzteile. Nicht alle davon können mittels 3D-Druck hergestellt werden. Die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten zum Drucken sind jeweils zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundeswehr den 3D-Druck beim Kauf von Waffensystemen und Geräten bisher nicht wirkungsvoll einbezieht. Die

Vorgaben dazu sind unzureichend. Sie hat nicht untersucht, ob und welche Konstruktionsdaten sie benötigt. Außerdem hat sie bislang nicht betrachtet, wann deren Kauf wirtschaftlich sinnvoll ist. Auch hat sie keine Fertigungsrechte für Ersatzteile erworben. Die Bundeswehr vereinbart in ihren Beschaffungsverträgen keine Leistungen zum 3D-Druck.

Wirkungslose Investitionen in Millionenhöhe

Im Juli 2024 hatte die Bundeswehr nur die Konstruktionsdaten für zehn Ersatzteile zentral in einer Datenbank gespeichert. Sie hatte 178 weitere Datensätze, die sie sofort in die Datenbank aufnehmen könnte. Wie viele Konstruktionsdatensätze mittlerweile insgesamt in der Bundeswehr vorhanden sind, wusste sie nicht. Bislang hat sie die Datenbank nicht proaktiv befüllt.

Obwohl die Bundeswehr weder in größerem Umfang Konstruktionsdaten noch entsprechende Fertigungsrechte besitzt, investiert sie in eigene 3D-Drucker. Sie kaufte in den vergangenen drei Jahren 33 Drucker für insgesamt 3,4 Mio. Euro. Weitere 15 Mio. Euro will sie bis zum Jahr 2028 dafür ausgeben. Der Betrieb der Drucker soll jährlich zusätzlich 1,1 Mio. Euro kosten. Im Ergebnis konnte die Bundeswehr mit ihren eigenen Fähigkeiten – nicht zuletzt wegen fehlender Konstruktionsdaten – nur wenige Ersatzteile selbst herstellen. Sie konnte z. B. auf Schiffen bereits einzelne Ersatzteile drucken und damit den Austausch von ganzen Baugruppen vermeiden. Ihre Logistik hat sie dadurch nur marginal entlastet. Die Zahl der gefertigten Ersatzteile ist im Vergleich zum täglichen Bedarf der Bundeswehr bislang unbedeutend. Die materielle Einsatzbereitschaft konnte die Bundeswehr noch nicht messbar steigern.

28.2 Würdigung

Die Bundeswehr kann nur dann mit dem 3D-Druck ihre Einsatzbereitschaft steigern, wenn sie ihn koordiniert und zielgerichtet einführt. Voraussetzung hierfür sind eindeutige ministerielle Vorgaben. Diese fehlen der Bundeswehr. Das BMVg hat es versäumt, messbare Ziele vorzugeben, die es mit dieser Technik erreichen will. Ebenso hat es keine Verantwortungsbereiche für die Einführung des 3D-Drucks abgegrenzt. Es fehlt auch ein verlässlicher Arbeits- und Zeitplan.

Um das Potenzial des 3D-Drucks zu nutzen, braucht die Bundeswehr Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte in entsprechend großem Umfang. Diese benötigt sie unabhängig davon, ob sie selbst druckt oder die Industrie mit dem 3D-Druck beauftragt. Die Bundeswehr hat jedoch versäumt zu untersuchen, welche rechtlichen und technischen Voraussetzungen für den 3D-Druck notwendig sind. Bis heute kann sie deshalb nicht in größerem Umfang auf Konstruktionsdaten und ggf. Fertigungsrechte zugreifen. Aus

Sicht des Bundesrechnungshofes wäre dies aber nötig, um das Potenzial des 3D-Drucks für eine widerstandsfähige und agile Logistik zu erschließen und die materielle Einsatzbereitschaft zu verbessern. Stattdessen hat die Bundeswehr lediglich in eigene 3D-Drucker investiert und damit den falschen Schwerpunkt gesetzt. Ohne Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte konnte sie weder die eigene Logistik nennenswert entlasten noch die Einsatzbereitschaft ihrer Waffensysteme und Geräte messbar erhöhen. Die Millioneninvestitionen in die eigenen Drucker bleiben wirkungslos und sind somit unwirtschaftlich.

28.3 Stellungnahme

Der 3D-Druck sei für das Logistiksystem der Bundeswehr eine neue Technologie mit „disruptiven“ Eigenschaften. Seine Einführung sei komplex und erfordere hohe Anfangsinvestitionen sowie „längere Zeitlinien“. Seit November 2021 führe die Bundeswehr den 3D-Druck im Rahmen eines langfristigen Projektes ein. Dieses befinde sich noch in der Pilotphase.

Messbare und nachhaltige Auswirkungen auf das Gesamtsystem Bundeswehr treten aus Sicht des BMVg nicht kurzfristig ein. Das BMVg erwarte diese erst nach Abschluss der Einführung im Jahr 2030. Aus Sicht des BMVg sei jetzt kein geeigneter Zeitpunkt, um den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit des Projektes zu evaluieren.

Langfristig wolle die Bundeswehr Lieferketten für Ersatzteile robuster und krisensicher aufstellen. Sie solle sich so z. B. verlässlich mit nicht marktverfügbaren Ersatzteilen versorgen können. Die Bundeswehr habe eine entsprechende Anzahl an Druckern kaufen müssen, um eine Anfangsbefähigung im 3D-Druck zu erreichen.

Erfolge seien trotz des Pilotcharakters bereits jetzt sichtbar. Marine, Streitkräftebasis und Luftwaffe hätten bereits einzelne Ersatzteile aus Kunststoff gedruckt. Der logistische Prozess für die Beauftragung des 3D-Drucks für Ersatzteile in der Bundeswehr sei etabliert. Im nächsten Schritt sei zusätzlich der Druck mit metallischen Werkstoffen geplant. Dazu seien die angesprochenen Folgeinvestitionen notwendig. Ab dem Jahr 2030 sei die Technik abschließend in die Bundeswehr eingeführt.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht für die Bundeswehr ein erhebliches Potenzial im 3D-Druck. Sie könnte damit ihre materielle Einsatzbereitschaft bedeutend verbessern. Die Stellungnahme zeigt, dass sich das BMVg weiterhin auf den 3D-Druck durch die Bundeswehr fokussiert. Damit setzt es noch immer den falschen Schwerpunkt. Es erkennt, dass die Bundeswehr auch ihre eigenen 3D-Drucker nur dann wirtschaftlich nutzen

kann, wenn sie über ausreichende Konstruktionsdaten und die dazugehörigen Fertigungsrechte verfügt. Diese fehlen ihr immer noch. Sie muss die Industrie einbinden und darauf hinwirken, dass diese Teile identifiziert, die mittels 3D-Druck hergestellt werden können. Die Bundeswehr kann dann im Einzelfall prüfen, inwieweit es wirtschaftlich sinnvoll ist, die Daten und Rechte zu erwerben. Ihre bisherigen Vorgaben dazu sind wirkungslos. Die Bundeswehr fokussiert sich noch zu sehr auf technische Aspekte und vernachlässigt die sinnvolle Einbindung in den logistischen Kontext. Den 3D-Druck hat die Bundeswehr noch in keinen einzigen Beschaffungsvertrag aufgenommen. Das BMVg zeigt nicht auf, wie es dies verbessern will.

Das Ziel, den 3D-Druck bis zum Jahr 2030 vollumfänglich zu nutzen und die eigene Logistik zu verbessern, kann das BMVg so nicht erreichen. Es lässt das Potenzial des 3D-Drucks ungenutzt und handelt unwirtschaftlich. Das BMVg sollte unverzüglich darauf hinwirken, dass die Bundeswehr Forderungen zum 3D-Druck in ihre Beschaffungsverträge aufnimmt. Dazu muss es Vorgaben machen und dafür sorgen, dass die Bundeswehr diese umsetzt.

Gerade bei bedeutenden Vorhaben mit vielen Beteiligten ist es wichtig, den Erfolg begleitend zu kontrollieren. Nur so kann das BMVg Versäumnisse (hier: z. B. fehlende Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte) frühzeitig erkennen und gegensteuern. Der Bundesrechnungshof weist daher die Einschätzung des BMVg zurück, man könne Erfolg und Wirtschaftlichkeit des Projektes jetzt noch nicht evaluieren.

29 Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zweiter Klasse droht

(Kapitel 6001 Titel 01501)

Zusammenfassung

Deutschland droht in der Europäischen Union den Anschluss bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zu verlieren.

Umsatzsteuerbetrug verursacht jährlich Steuerausfälle in Milliardenhöhe. Ohne zeitgemäße Kontrollen drohen weitere Steuerausfälle. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beabsichtigt deshalb, ein nationales Meldesystem für inländische Umsätze zwischen Unternehmen einzuführen. Ziel ist es, Umsatzsteuerbetrug einzudämmen. Das nationale Meldesystem soll zeitgleich mit einem europäischen Meldesystem in Betrieb gehen. Die Entwicklung des Meldesystems ist ein komplexes Vorhaben. Aufgrund des derzeitigen Planungsstandes sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr des Scheiterns. Bislang hat das BMF insbesondere die notwendigen Gesetzesänderungen nicht auf den Weg gebracht. Gleichwohl teilt es die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes nicht.

Andere Mitgliedstaaten setzen bereits erfolgreich Meldesysteme ein oder entwickeln sie derzeit. Deutschland darf in der Europäischen Union den Anschluss bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug nicht verlieren. Sonst droht die Gefahr, dass sich Umsatzsteuerbetrug aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland verlagert.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Europäisches Meldesystem

Im Dezember 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag zur Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie „VAT in the Digital Age - ViDA (Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter)“. Aus ViDA ergeben sich verpflichtende Vorgaben für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bestandteil ist ein europäisches Meldesystem,

das am 1. Juli 2030 in Betrieb gehen soll. Unternehmer müssen darin künftig jeden einzelnen grenzüberschreitenden Umsatz an einen anderen Unternehmer binnen weniger Tage den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten übermitteln. Diese können dann sofort prüfen, ob der Unternehmer die grenzüberschreitende Leistung ordnungsgemäß versteuert. Dadurch soll Umsatzsteuerbetrug eingeschränkt werden. Im November 2024 nahm der Europäische Rat für Wirtschaft und Finanzen den ViDA-Vorschlag an.

Nationales Meldesystem

Der Gesetzgeber führte mit dem Wachstumschancengesetz ab dem Jahr 2025 schrittweise die elektronische Rechnung (eRechnung) ein. Dies bedeutet, dass Unternehmer ihre Rechnungen an andere Unternehmer im Inland in einem standardisierten elektronischen Format ausstellen und übermitteln müssen. Die eRechnung bildet die Grundlage für ein nationales Meldesystem. Sobald dieses eingerichtet ist, sollen Unternehmer ihre eRechnungen über spezielle Plattformen versenden und empfangen. Diese extrahieren die steuerrelevanten Daten aus den eRechnungen (Meldedaten) und leiten sie an die Finanzbehörden weiter. Das nationale Meldesystem soll eine Schnittstelle zum europäischen Meldesystem enthalten und zeitgleich mit diesem in Betrieb gehen.

Instrument zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs

Bislang müssen Unternehmer lediglich die Summe ihrer inländischen Umsätze monatlich, vierteljährlich oder jährlich gegenüber dem Finanzamt erklären. Die Geschäftsbeziehungen, die den Umsätzen zugrunde liegen, sind den Finanzämtern dabei unbekannt. In dem nationalen Meldesystem sollen den Finanzbehörden die Daten jedes einzelnen Umsatzes vorliegen. So können sie bereits mit Übermittlung der eRechnungen erkennen, zwischen welchen Unternehmern Geschäftsbeziehungen bestehen. Dadurch lassen sich auch Lieferbeziehungen mit betrügerischen Absichten einfacher und schneller identifizieren. Im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug erhalten die Finanzbehörden dadurch, im Vergleich zu heute, einen deutlichen zeitlichen Vorteil. Zudem sind Abgleiche mit den Daten der Steuererklärungen möglich. Ungerechtfertigte Vorsteuererstattungen ließen sich damit verhindern.

Komplexes IT-Vorhaben

Das BMF entwickelt gemeinsam mit den Finanzbehörden der Länder das nationale Meldesystem. Das Vorhaben ist komplex: Zum einen, weil verschiedene Behörden auf Ebene des Bundes und der Länder zusammenarbeiten müssen. Zum anderen, weil es eines neuen IT-Systems bedarf, das Meldedaten aus jährlich bis zu 3 Milliarden eRechnungen verarbeiten können muss. Eine konkrete Zeitplanung mit Meilensteinen legte

das BMF bislang nicht fest. Darüber hinaus sind noch grundlegende Fragen ungeklärt. Dies betrifft beispielsweise die Aufgabenverteilung sowie die Ausgestaltung des Datenaustauschs zwischen den Bundes- und Landesfinanzbehörden. Innerhalb des BMF ist das Vorhaben bislang nicht in Projektstrukturen organisiert. Das BMF beabsichtigt, gemeinsam mit den Finanzbehörden der Länder bis zum 31. Dezember 2026 ein Feinkonzept für das nationale Meldesystem zu erarbeiten.

Schlechte Erfahrungen in der Vergangenheit

Das nationale Meldesystem ist nicht das erste große Steuer-IT-Vorhaben des Bundes. Im Jahr 2006 strebte das BMF beispielsweise die dringend gebotene Modernisierung des „VAT Information Exchange System“ (VIES) an. Dieses liefert den Finanzbehörden bisher wichtige Informationen zum Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union. Der Bundesrechnungshof unterrichtete das Parlament bereits frühzeitig über Probleme bei der Modernisierung von VIES. So musste die zeitliche Planung mehrfach korrigiert werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages setzte sich daraufhin wiederholt mit dem Thema auseinander. Nachdem sich die Modernisierungsarbeiten immer wieder verzögert hatten, scheiterte das Vorhaben im Jahr 2022 endgültig. Die Kosten beliefen sich auf einen zweistelligen Millionenbetrag.

Keine parlamentarische Beteiligung

Die Einführung einer Meldepflicht für eRechnungsdaten ist eine weitreichende Neuerung im Umsatzsteuerrecht. Die Umsetzung erfordert ausreichend Zeit und Planungssicherheit für die Unternehmer. Zudem ist die Einführung des nationalen Meldesystems mit einer Vielzahl an Gesetzesänderungen verbunden. Es obliegt dem Parlament zu entscheiden, ob ein nationales Meldesystem entwickelt werden soll und welche steuerrelevanten Daten dieses enthalten muss. Hierfür gibt es innerhalb des BMF bislang keine Entwürfe. Dementsprechend ist unklar, zu welchem Zeitpunkt eine parlamentarische Entscheidung ansteht. Das BMF forderte von seinem nachgeordneten Geschäftsbereich eine Kostenschätzung an. Danach können je nach Ausgestaltung des Meldesystems Kosten in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages für den Bund entstehen. Das BMF sah die Kostenschätzung als nicht belastbar an. Folglich fehlt es an einer realistischen Kostenschätzung, auf deren Basis das BMF die notwendigen Haushaltsmittel anmelden und erhalten kann.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass das nationale Meldesystem nicht zum 1. Juli 2030 in Betrieb gehen kann. Der einzige feststehende Meilenstein ist das Feinkonzept zum 31. Dezember 2026. Unklar ist, welche Zwischenziele Bund und Länder bis dahin und in den dann noch verbleibenden dreieinhalb Jahren erreichen wollen. In Anbetracht der Größe und Komplexität des Vorhabens ist eine straffere und verbindliche Zeitplanung dringend erforderlich. Auf dieser Grundlage kann das BMF den Fortschritt fortlaufend überwachen und bei Verzögerungen gegensteuern. Geeignete Projektstrukturen können dazu beitragen, ein derart komplexes Vorhaben wie das Meldesystem erfolgreich umzusetzen. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit muss allen Beteiligten klar sein, dass allein die technische Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Das BMF muss daher gemeinsam mit den Finanzbehörden der Länder die grundlegenden Fragen zum nationalen Meldesystem alsbald klären und die weiteren Meilensteine festlegen. Auch die bislang fehlende Beteiligung des Parlaments sieht der Bundesrechnungshof angesichts der Größe und Bedeutung des Vorhabens kritisch.

29.3 Stellungnahme

Das BMF weist darauf hin, dass es frühzeitig mit den Planungen für das nationale Meldesystem begonnen habe. Mit der Einigung zu ViDA seien nun im November 2024 auch die Rahmenbedingungen in der Europäischen Union festgelegt worden. Das BMF werde die Konzeptionierung des nationalen Meldesystems mit hoher Priorität vorantreiben und dabei auch die noch offenen Fragestellungen klären. Zwischenzeitlich sei dazu ein externer Beratungsauftrag vergeben worden. Ziel sei es, die Umsetzungsarbeiten mit den Ländern in einer projektähnlichen agilen Struktur zu unterstützen. Insgesamt teilt das BMF die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes nicht. Es geht davon aus, dass das nationale Meldesystem fristgerecht zum 1. Juli 2030 in Betrieb gehen kann.

29.4 Abschließende Würdigung

Nach wie vor hat das BMF keine verbindliche Zeitplanung mit Meilensteinen erarbeitet. Ohne diese kann es nicht überblicken, ob eine Fertigstellung im Jahr 2030 gewährleistet werden kann. Insofern hält der Bundesrechnungshof seine Kritik aufrecht. Er erwartet, dass das BMF ausarbeitet, zu welchem Zeitpunkt welche Arbeiten abgeschlossen sein müssen, um das nationale Meldesystem rechtzeitig in Betrieb zu nehmen. Der beabsichtigte Aufbau von projektähnlichen Strukturen kann bestenfalls ein erster Schritt hierzu sein. Es ist wichtig, die Projektorganisation derart zu gestalten, dass sie für das

Vorhaben mit seinen verschiedenen Beteiligten geeignet ist. Das BMF sollte seine Erfahrungen aus der gescheiterten Modernisierung von VIES berücksichtigen. Ein Scheitern bei der Einführung des nationalen Meldesystems oder dessen verspätete Einführung ist unbedingt zu verhindern. Das BMF muss daher so bald wie möglich die notwendigen Gesetzesänderungen auf den Weg bringen und bei den Meilensteinen einplanen. Zusätzlich muss es die Finanzierung sicherstellen, damit sich die technische Umsetzung des Vorhabens nicht verzögert.

Das nationale Meldesystem kann zur Digitalisierung und zum Bürokratieabbau beitragen. Wenn Meldedaten der Finanzverwaltung in digitaler Form vorliegen, können Steuererklärungen vermehrt vollmaschinell geprüft und Rückfragen an Unternehmer reduziert werden. Dies kann das Besteuerungsverfahren beschleunigen und sowohl Unternehmer als auch Verwaltung entlasten. Um zu vermeiden, dass Unternehmer ihre IT-Systeme mehrfach anpassen müssen, sollte das BMF unbedingt an der zeitgleichen Inbetriebnahme von europäischem und nationalem Meldesystem zum 1. Juli 2030 festhalten.

Andere Mitgliedstaaten setzen bereits erfolgreich nationale Meldesysteme ein oder entwickeln sie derzeit. Es ist wichtig, dass Deutschland bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug im digitalen Zeitalter nicht den Anschluss in der Europäischen Union verliert. Ohne eine zeitgemäße Kontrolle sind Geschäfte mit Umsatzsteuerbetrug schwerer zu entdecken. Es droht aufgrund des geringeren Entdeckungsrisikos dann die Gefahr, dass auch solche Geschäfte aus anderen Mitgliedstaaten stärker nach Deutschland verlagert werden.

30 Förderziele zur betrieblichen Altersversorgung verfehlt - aber Ausweitung ohne Evaluierung geplant

Zusammenfassung

Geringverdiener profitieren nicht wie erwartet von dem Förderbetrag für betriebliche Altersversorgung (BAV-Förderbetrag). Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will die Förderung dennoch ohne die fällige Evaluierung ausweiten.

Zahlen Arbeitgeber für geringverdienende Arbeitnehmer zusätzlich zum geschuldeten Arbeitslohn Beiträge für eine betriebliche Altersversorgung, unterstützt der Staat dies mit dem BAV-Förderbetrag. Er soll die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern erhöhen. Den Staat kostet die Förderung jährlich 200 Mio. Euro.

Die Förderung hat nicht bewirkt, dass sich die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern erhöht hat. Vielmals entstanden Mitnahmeeffekte, da Arbeitgeber bereits durch Tarifverträge verpflichtet waren, BAV-Verträge abzuschließen. Die Förderung verfehlt ihr Ziel. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den BAV-Förderbetrag abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele besser erreicht werden können.

Das BMF hat dem Bundesrechnungshof widersprochen. Es will die gesetzlich vorgesehene Evaluierung des BAV-Förderbetrags auf Jahre verschieben und vorher die Förderung hinsichtlich ihrer Höhe und der begünstigten Arbeitnehmer ausweiten. Zusätzliche Steuermindereinnahmen von 150 Mio. Euro pro Jahr wären die Folge.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMF die grundsätzliche Kritik an dieser Förderung ignoriert und die Förderung ohne die fällige Evaluierung sogar noch ausweiten will. Er fordert, Überlegungen zur Anpassung des BAV-Förderbetrags auf eine tragfähige Grundlage zu stellen.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Nach § 100 Einkommensteuergesetz (EStG) können Arbeitgeber, die zusätzlich zum Arbeitslohn Beiträge für ihre geringverdienenden Arbeitnehmer zugunsten einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung zahlen, seit dem Jahr 2018 einen Förderbetrag erhalten. Der BAV-Förderbetrag soll die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen erhöhen. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers profitieren Arbeitnehmer, denen die finanziellen Mittel fehlen, um eine substanzielle betriebliche Altersversorgung aufzubauen. Als Geringverdiener gelten Arbeitnehmer, deren Monatseinkommen 2 575 Euro nicht überschreitet. Der BAV-Förderbetrag beträgt bis zu 288 Euro je Person und Jahr. Er wird den Arbeitgebern durch Verrechnung mit der von ihnen abzuführenden Lohnsteuer gewährt. Im Jahr 2023 haben die Arbeitgeber 200 Mio. Euro Lohnsteuer als BAV-Förderbetrag einbehalten.

Geringe Nutzungsquote

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der BAV-Förderbetrag bundesweit nur von knapp 5 % aller Arbeitgeber genutzt wird. Größter Nutzer ist der öffentliche Dienst. Im privaten Niedriglohnsektor wird die Regelung hingegen nur selten angewandt. Seit Einführung des BAV-Förderbetrags steigerte sich die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung kaum. Die über den BAV-Förderbetrag erreichten Arbeitnehmer stellten mit einer Million nur knapp 14 % aller Geringverdiener in Deutschland dar.

Vielmals Mitnahmeeffekte

§ 100 EStG bewirkt großenteils Mitnahmeeffekte. Denn die Mehrzahl der nutzenden Arbeitgeber war bereits tarifvertraglich verpflichtet, ihren Arbeitnehmern eine betriebliche Altersversorgung anzubieten. Auch wurde der BAV-Förderbetrag für Erhöhungen bei Verträgen in Anspruch genommen, die bei seiner Einführung im Jahr 2018 bereits bestanden. In all diesen Fällen wird die staatliche Förderung gezahlt, ohne dass sich die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung erhöht.

Großteil der Förderung bleibt ungeprüft

Die Arbeitgeber machen den BAV-Förderbetrag mit der Lohnsteuer-Anmeldung gegenüber dem Finanzamt geltend. Von den Finanzämtern wird der BAV-Förderbetrag jedoch kaum geprüft. Ihnen stehen hierfür nur wenige mit den Lohnsteuer-Anmeldungen gelieferte Informationen zur Verfügung. In aller Regel ist nur eine überschlägige, stichprobenartige Kontrolle möglich. Auch ist die Bearbeitung der Sachverhalte bundesweit

nicht einheitlich. Die teils komplexen Tatbestandsmerkmale machen die Regelung schwer prüfbar und in der Praxis auch für die Arbeitgeber fehleranfällig. Häufig treten Zweifelsfragen bei der Rechtsanwendung auf. Die Finanzämter prüften insbesondere selten, ob überhaupt begünstigte BAV-Verträge für die einzelnen Arbeitnehmer vorlagen. Der Großteil des BAV-Förderbetrags blieb folglich ungeprüft.

Grundsätzliche Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen die Auffassung vertreten, dass der BAV-Förderbetrag deutlich das gesetzgeberische Ziel verfehlt, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu erhöhen. Der BAV-Förderbetrag wurde weit überwiegend nur dann genutzt, wenn Arbeitgeber ohnehin verpflichtet waren, eine betriebliche Altersversorgung anzubieten. Gerade im privaten Niedriglohnsektor erhöhte er die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nicht. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Förderziele durch eine schlichte Anpassung des § 100 EStG besser zu erreichen wären. Hierdurch würde sich der Aufwand für alle Beteiligten weiter erhöhen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, § 100 EStG abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele besser erreicht werden können. Hierbei wäre auch zu prüfen, ob eine direkte Förderung der betrieblichen Altersversorgung geringverdienender Arbeitnehmer wirkungsvoller wäre.

Widerspruch des BMF

Das BMF hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Ziel des Gesetzgebers sei es gewesen, ein verwaltungsarmes System zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung zu schaffen. Dazu gehöre, die Finanzämter vor einer Antragsflut zu schützen und von umfangreichen Sachverhaltsaufklärungen zu verschonen. Die Administration des Förderbetrags über die Lohnsteuer-Anmeldung sei äußerst einfach. Auch sei zu berücksichtigen, dass der BAV-Förderbetrag Anreize schaffen solle, Zusagen der betrieblichen Altersversorgung in Tarifverträge aufzunehmen. Aus Sicht des BMF eignet sich der BAV-Förderbetrag, um die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern zu erhöhen. Er sei nicht gänzlich in Frage zu stellen. Gegebenenfalls sei er punktuell anzupassen.

Fortgang der Sache: Keine Evaluierung, aber Ausweitung

Für den BAV-Förderbetrag hatte der Gesetzgeber eine Evaluierung vorgesehen. Das BMF sollte dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2023 über dessen Entwicklung berichten.

Das BMF hat die Evaluierung nicht durchgeführt und will sie um mehrere Jahre verschieben. Als Hauptgrund hat es angeführt, dass eine Evaluierung nur Sinn ergebe, wenn die zu evaluierende Förderung für längere Zeit unverändert bestehe. Diese Voraussetzung sei nicht gegeben, da eine Ausweitung geplant sei.

Das BMF arbeitete gleichzeitig daran, eine Dynamisierung der Einkommensgrenze des § 100 EStG einzuführen und den Förderhöchstbetrag von 288 Euro auf 360 Euro zu erhöhen. Das jährliche Volumen einer solchen Ausweitung beläuft sich auf 150 Mio. Euro.

30.2 Würdigung

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes belegen: Der BAV-Förderbetrag erreicht nicht das gesetzgeberische Ziel, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu erhöhen. Das BMF will die gesetzlich vorgesehene Evaluierung des BAV-Förderbetrags aber auf Jahre verschieben. Damit entzieht es sich selbst die Grundlage für sachgerechte Überlegungen zu einer Anpassung der Förderung. Gleichzeitig bereitet es eine Ausweitung der Förderung vor. Hierfür fehlt aber ohne die Evaluierung die Datengrundlage. Die Ausweitung steht auch nicht im Einklang mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. So kann das Vorgehen des BMF zu weiteren nicht gerechtfertigten Mindereinnahmen führen. Auch begründet es die Gefahr, dass sich ein verfehlter Förderansatz weiter verfestigt.

Durch die Überlegungen des BMF zur Ausweitung der Förderung soll sich dessen ungeachtet die Konzeption der Norm nicht ändern. Die geplanten Anpassungen schaffen keine neuen Anreize. Mit einer steigenden Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern wäre wiederum nicht zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF die grundsätzliche Kritik an der Förderung ignoriert, die Evaluierung hinausschiebt und die Förderung sogar noch ausweiten will. Er hält es für geboten, vom Gesetzgeber vorgesehene Evaluierungen durchzuführen und dabei auch die Kritik und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Überlegungen zur Anpassung des BAV-Förderbetrags sollten auf einer dementsprechenden Grundlage stehen.

30.3 Stellungnahme

Das BMF hat an seiner Auffassung festgehalten. Es hat ergänzend darauf verwiesen, dass es dem Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages im Juni 2024 einen Zwischenbericht zur Evaluierung des BAV-Förderbetrags übersandt habe. Dieser enthalte für mögliche politische Entscheidungen wichtige Informationen und fachliche Einschätzungen.

30.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht seine grundsätzliche Kritik nicht ausgeräumt. Der vom BMF angeführte Zwischenbericht stellt keine Evaluierung dar. Im Gegenteil bringt er deutlich zum Ausdruck, dass das BMF mit der Ausweitung des BAV-Förderbetrags auf einen „weiteren Schub“ bei der Inanspruchnahme setzt und eine vorherige Evaluierung vermeiden will, da sie ein „falsches Bild abgeben“ könnte.

Die Position des Bundesrechnungshofes ist unverändert: Ohne eine Evaluierung fehlt die Grundlage für sachlich fundierte Überlegungen zur Anpassung der Förderung. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, weitere Überlegungen zur Zukunft des BAV-Förderbetrags nur aufgrund einer aussagekräftigen Evaluierung anzustellen. Dabei ist zu prüfen, ob § 100 EStG besser abgeschafft und die damit verfolgten Ziele auf einem anderen Weg erreicht werden können. Denkbar wäre etwa eine direkte Förderung der BAV geringverdienender Arbeitnehmer. Das BMF muss dafür Sorge tragen, dass mehrere Hundert Millionen Euro Steuern jährlich zielgerichtet eingesetzt werden.

31 Milliardenbetrug eindämmen: Kassen-Nachschau stärken

(Kapitel 60 Titel 01201, 01401, 01501, 04402, 04404)

Zusammenfassung

Kassen-Nachschau finden viel zu selten statt. Bei Betrugsquoten in bargeldintensiven Branchen von bis zu 80 % gehen jährlich Einnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe verloren.

Seit dem Jahr 2018 dürfen die Finanzverwaltungen die ordnungsmäßige Aufzeichnung von Kasseneinnahmen und -ausgaben unangekündigt in Betriebs- oder Geschäftsräumen prüfen (*Kassen-Nachschau*). Ziel ist es dabei, der Steuerhinterziehung in bargeldintensiven Branchen wirksam entgegenzutreten. Tatsächlich ist die Anzahl der *Kassen-Nachschau* bundesweit viel zu gering, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem ist deren Ausgestaltung zu unterschiedlich, um eine gleichmäßige und regelgerechte Besteuerung zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) empfohlen, mit den obersten Finanzbehörden der Länder Ziele für den Vollzug der *Kassen-Nachschau* zu vereinbaren und die Grundlagen für eine einheitliche Ausgestaltung zu schaffen. Dies ist ihm nicht gelungen. Bemühungen hierzu hat das BMF nun auf unbestimmte Zeit verschoben.

Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und wegen der milliardenhohen Einnahmehöhen ist der eingetretene Stillstand nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof fordert, unverzüglich die Wirksamkeit der *Kassen-Nachschau* zu stärken und die Besteuerung in der Bargeldbranche zu verbessern.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Milliardenhoher Steuerbetrug bei Bargeldgeschäften

Mängel bei der Besteuerung bargeldintensiver Betriebe sind seit langem bekannt. Sowohl der Bundesrechnungshof als auch der Bundesfinanzhof wiesen darauf hin. Die Betrugsquoten in bargeldintensiven Branchen liegen bei bis zu 80 %. Das finanzielle Ausmaß ist beachtlich: So gingen einzelne Finanzministerien und Landesregierungen schon vor Jahren von bis zu jährlich 10 Mrd. Euro hinterzogenen Steuern aus. Andere Quellen beziffern unter Berücksichtigung von Sozialabgaben, Umsatz- und Lohnsteuern den Schaden durch nicht erfasste Bareinnahmen auf jährlich bis zu 70 Mrd. Euro.

Kontrolle durch Kassen-Nachschau

Um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sichern, schuf der Gesetzgeber mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (Kassengesetz) das Kontrollinstrument der Kassen-Nachschau. Finanzverwaltungen dürfen seit dem Jahr 2018 die ordnungsmäßige Aufzeichnung von Kasseneinnahmen und -ausgaben unangekündigt in Betriebs- oder Geschäftsräumen prüfen. Um eine generalpräventive Wirkung zu erzielen, sollen jährlich 2,4 % aller Betriebe einer Kassen-Nachschau unterliegen. Bei einem im Jahr 2018 steuerlich erfassten Bestand von bundesweit 7,8 Millionen Betrieben beträfe dies rund 190 000 Betriebe.

Kassen-Nachschauen zu zögerlich und bundesweit unterschiedlich

Die Zahl der Kassen-Nachschauen entwickelte sich in den Ländern höchst unterschiedlich:

- So führten die einzelnen Länder im Zeitraum von 2018 bis 2023 jährlich zwischen 0 und rund 3 700 Kassen-Nachschauen durch.
- Letztmals im Jahr 2021 machte ein Land von dem Instrument keinen Gebrauch.
- Im Jahr 2022 führten zwei Länder weniger als 40 Kassen-Nachschauen durch, in weiteren sechs Ländern lag die Anzahl unter 500 Kassen-Nachschauen.

Das Ziel, 2,4 % aller Betriebe einer Kassen-Nachschau zu unterziehen, erreichten die Länder in den Jahren 2018 bis 2023 jeweils nicht annähernd. Im Bundesdurchschnitt wurde die Maßgabe stets um mehr als 90 % verfehlt: Die Zielerreichung lag zwischen nur 3 und 8 % und bedeutete somit eine Anzahl von maximal rund 15 000

Nachschauen bundesweit. Dabei unterschieden sich die Länder erheblich (vgl. Abbildung 31.1 zur Zielerreichung im Jahr 2023).

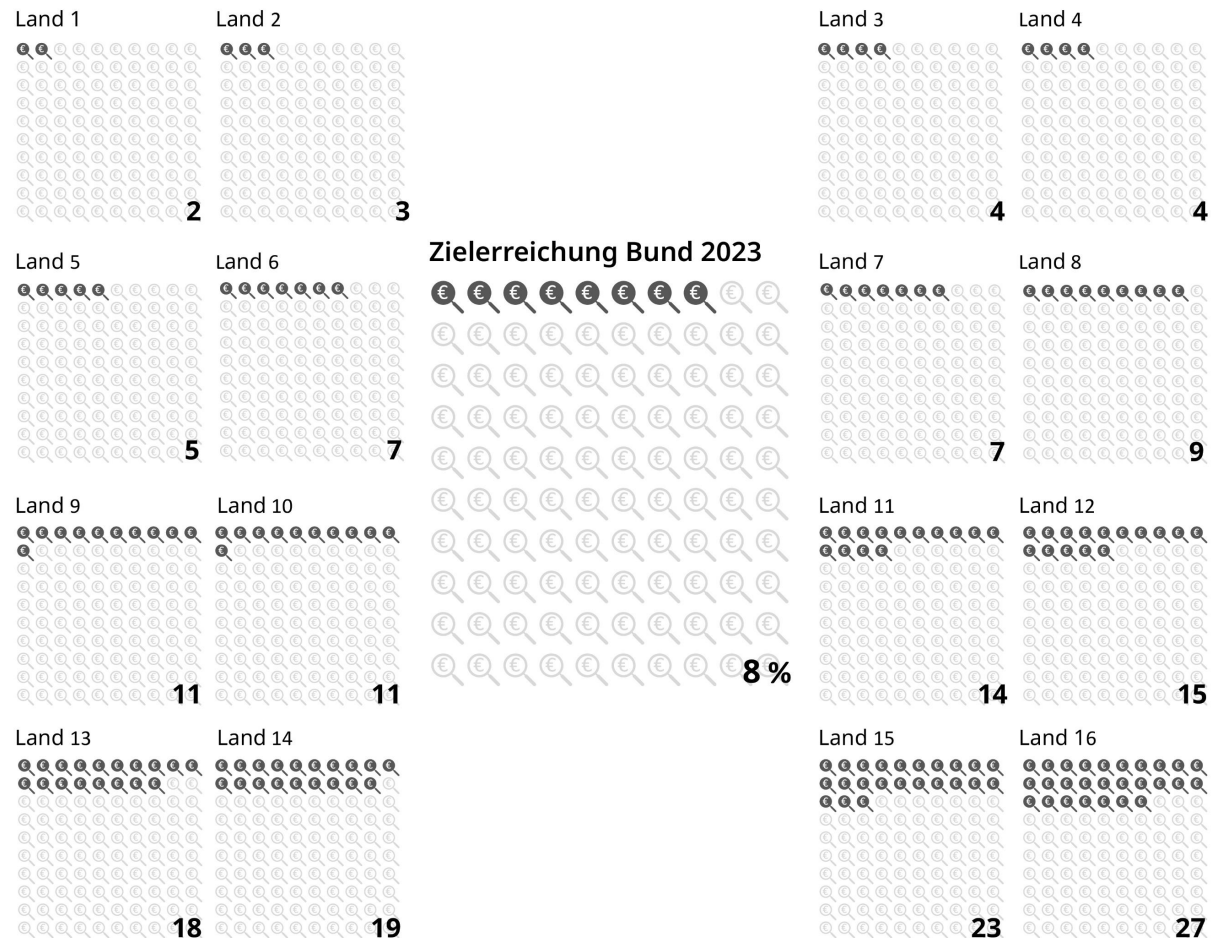
Auch innerhalb einzelner Länder bestanden erhebliche Unterschiede im Vollzug der Kassen-Nachschau. Teilweise war es den Finanzämtern freigestellt, auf das Instrument der Kassen-Nachschau zu verzichten. Außerdem vertraten die Länder eine große Bandbreite von möglichen Ausgestaltungen der Kassen-Nachschau. So behielten sich manche Länder vor, zunächst nur eine sogenannte „Basis-Nachschau“ oder „Kassen-Nachschau light“ durchzuführen. Diese Ansätze umfassten regelmäßig allein die grundsätzliche Sachverhaltsermittlung vor Ort und deren Dokumentation. Die Überprüfung ausgegebener Belege sowie einen Datenzugriff samt Analyse sahen diese Formen der Kassen-Nachschau nicht vor. Eine weitergehende „Tiefen-Nachschau“ machten diese Länder von der Umsetzung weiterer Maßnahmen des Kassengesetzes abhängig.

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass die Länder mit Kassen-Nachschauen überwiegend elektronische Kassen, PC-Kassen oder App-Kassen überprüften. Die ebenfalls als Kassen zu klassifizierenden Warenabgabe-, Dienstleistungs- und Geldspielautomaten kontrollierten sie hingegen kaum oder gar nicht. Dies galt gleichermaßen für Waagen mit Kassenfunktion sowie Taxameter und Wegstreckenzähler.

Abbildung 31.1

Ziel bei Kassen-Nachschauen nicht erreicht

Die vom Gesetzgeber vorgegebene Nachschauquote wurde im Jahr 2023 deutlich verfehlt. Die Zielerreichung in den einzelnen Ländern bezogen auf den jeweils eigenen Betriebsbestand unterschied sich erheblich. Im Bundesdurchschnitt lag die Zielerreichung bei 8 % – und damit einer Anzahl von rund 15 000 Nachschauen bundesweit.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF.

Zielvereinbarungen auf unbestimmte Zeit verschoben

Im Jahr 2024 versuchte das BMF erfolglos, die Voraussetzungen für Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2025 zu schaffen. Dazu einigte es sich mit den Ländern im Grundsatz auf eine alternative Nachschauquote. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte zuvor mit überwiegender Mehrheit die Aussagekraft dieser Kennzahl und die Verfügbarkeit der erforderlichen Daten bestätigt. Sie soll sich anstelle der Zahl aller Betriebe allein auf die der „Bargeldbranche“ angehörigen Betriebe beziehen.

In der Folge gelang es dem BMF jedoch nicht, die obersten Finanzbehörden der Länder zu einer einheitlichen Definition der „Bargeldbranche“ zu veranlassen. Es beabsichtigt nun, zunächst eine Evaluation des Kassengesetzes im Jahr 2025 abzuwarten, bevor es seine Bemühungen zur Verbesserung des Vollzugs der Kassen-Nachschau wieder aufnimmt. Zielvereinbarungen über die Kassen-Nachschau sind damit auf unbestimmte Zeit verschoben.

31.2 Würdigung

Gefährdung des gleichmäßigen Steuervollzugs besteht fort

Die Kassen-Nachschau soll das Entdeckungsrisiko der unehrlichen Steuerpflichtigen erhöhen und damit generalpräventiv wirken. Eine Nachschauquote von 2,4 % der Betriebe kann dies nicht gewährleisten. Denn bei dieser Quote erscheint eine Kassen-Nachschau statistisch nur alle 42 Jahre wahrscheinlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass deutsche Unternehmen in ihrer Gesamtheit bis zu ihrer Beendigung, z. B. durch Insolvenz, acht bis zehn Jahre bestehen. Im bargeldintensiven Gastgewerbe lag die Überlebenswahrscheinlichkeit der Unternehmen, die im Jahr 2015 gegründet wurden, nach fünf Jahren bei durchschnittlich 32 %. Angesichts dieser Sachverhalte ist die wahrscheinliche Frist bis zu einer Kassen-Nachschau zu lang.

Nur eine deutliche Sichtbarkeit des Kontrollinstruments Kassen-Nachschau kann eine Verhaltensänderung der unehrlichen Steuerpflichtigen hin zu mehr Steuerehrlichkeit erreichen. Hierzu gehört, dass die Anzahl der Kassen-Nachschauen bundesweit deutlich steigen muss. Das Entdeckungsrisiko muss dabei in allen Ländern und jeweils landesweit vergleichbar sein. Dies gilt gleichermaßen in Bezug auf die eingesetzten Kassen und kassenähnlichen Systeme. Diesen Anforderungen wurde der tatsächliche Vollzug der Kassen-Nachschau bislang nicht gerecht.

Durch Zielvereinbarungen die Kassen-Nachschau stärken

Die unterschiedlichen Ausprägungen von Art und Umfang der durchgeführten Kassen-Nachschauen gefährden den einheitlichen und gleichmäßigen Vollzug. Der Bundesrechnungshof empfahl deshalb dem BMF, auf eine bundeseinheitliche Ausgestaltung der Kassen-Nachschau hinzuwirken. Hierzu ist die Vereinbarung von Vollzugszielen ein erster Schritt. Ergänzend ist eine einheitliche Auslegung der Regelung und Ziele der Kassen-Nachschau geeignet, den Vollzug und die Wirksamkeit zu stärken und zu verbessern.

Angesichts der unverändert fortbestehenden Gefährdung des gleichmäßigen Steuervollzugs bei Bargeldgeschäften sollte das BMF ohne weitere Verzögerung tätig werden. Richtungsweisend müssen dabei die vom Gesetzgeber formulierten Ziele einer hinreichenden Entdeckungswahrscheinlichkeit sowie Generalprävention sein. Bis zu einer Einigung über eine andere Maßgröße sollte die Zahl der Betriebe als Grundlage für Zielvereinbarungen dienen.

31.3 Stellungnahme

Das BMF bekräftigt, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung habe höchste Priorität. Positiv sei zu berichten, dass die Zahl der Kassen-Nachschauen in den letzten Jahren stark gestiegen sei. Die niedrige Anzahl von Kassen-Nachschauen in den Jahren 2020 und 2021 sei auf die pandemische Lage zurückzuführen. Zum Ende des Jahres 2023 sei eine Nichtbeanstandungsregelung für EU-Taxameter und Wegstreckenzähler ausgelaufen. Es sei davon auszugehen, dass die Zahl der Kassen-Nachschauen in diesem Bereich ab dem Jahr 2024 zunehme. Erhebungen zur Evaluation zeigten, dass bei etwa 15 % der durchgeführten Kassen-Nachschauen offene Ladenkassen geprüft würden. Nach der Evaluierung des Kassengesetzes im Jahr 2025 plane das BMF, eine Definition für die Bargeldbranche mit den Ländern zu erörtern. Zielvereinbarungen seien damit ab dem Jahr 2027 zumindest denkbar.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die hohe Bedeutung, die das BMF der Bekämpfung von Steuerhinterziehung in der Bargeldbranche beimisst. Sie gebietet eine generalpräventiv wirkende Anzahl von Kassen-Nachschauen sowie deren bundesweit einheitlichen und gleichmäßigen Vollzug. Diese Voraussetzungen sind bislang nicht erfüllt. Die vage Aussicht, dass Vollzugsvereinbarungen ab dem Jahr 2027 zumindest denkbar sind, ändert hieran absehbar nichts. Auch erscheint es nicht zwingend, dass die Länder nach der Evaluation eine Definition der „Bargeldbranche“ anstreben. Knapp neun Jahre nach Erlass des Kassengesetzes gilt es nunmehr, endlich den Vollzug in der Bargeldbranche zu verbessern und die Wirksamkeit der Kassen-Nachschau zu verstärken. Jährliche Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe durch nicht erfasste Einnahmen oder manipulierte Kassensysteme sind nicht länger hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seinen Forderungen bestärkt: Das BMF muss die Vereinbarung von Vollzugszielen zur Kassen-Nachschau mit den Ländern nun schnellstens voranbringen. Dabei sollte es auch Kassen-Nachschauen für kassenähnliche Systeme (z. B. Waagen, Automaten, Wegstreckenzähler) und offene Ladenkassen in ausreichender Zahl vorsehen. Ebenso wenig aufschieben darf das BMF konkrete

Maßnahmen, um ein bundeseinheitliches Verständnis beim Einsatz des Kontrollinstruments der Kassen-Nachschau zu erreichen.

32 Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ auflösen: Leistungen künftig direkt aus dem Bundeshaushalt zahlen

(Kapitel 6003 Anlage 1)

Zusammenfassung

Das Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ hat sich überholt. Die Gründe für seine Errichtung rechtfertigen seine Fortführung nicht mehr. Noch offene Entschädigungsleistungen sollten fortan unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Der Entschädigungsfonds wurde im Jahr 1991 als Sondervermögen des Bundes errichtet. Über ihn werden Entschädigungen für Vermögensverluste finanziert, die auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik in den Zeiten des Nationalsozialismus und der sozialistischen Wirtschaftsordnung entstanden.

Seit dem Jahr 2008 finanziert sich der Entschädigungsfonds überwiegend nicht mehr aus eigenen Einnahmen, sondern aus Zuschüssen des Bundeshaushaltes. Die Verfahren zur Regelung offener Vermögensfragen sind nahezu abgeschlossen. Die Fortführung des Entschädigungsfonds ist daher nicht länger gerechtfertigt. Restliche Entschädigungsleistungen sollte der Bund in Zukunft unmittelbar aus dem Bundeshaushalt zahlen.

32.1 Prüfungsfeststellungen

Aus dem Entschädigungsfonds finanziert der Bund Entschädigungsleistungen für Enteignungen auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in den Zeiten des Nationalsozialismus und der sozialistischen Wirtschaftsordnung.

Der Entschädigungsfonds wurde Mitte des Jahres 1991 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet. Er sollte außerhalb des Bundeshaushaltes geführt werden, da die Entschädigungsleistungen ursprünglich nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln und somit zulasten der Allgemeinheit der Steuerzahler aufgebracht werden sollten. Vielmehr sollten hierzu vor allem Erlöse der Treuhandanstalt, Erlöse aus

Veräußerungen eines Teils des Finanzvermögens der ehemaligen DDR sowie die Erhebung einer Vermögensabgabe auf einen Teil des enteigneten Vermögens in Betracht kommen. Allerdings verzichtete der Gesetzgeber auf die Erhebung einer solchen Vermögensabgabe und sah stattdessen Zuführungen aus dem Bundeshaushalt vor. Ab dem Jahr 2008 wurden in der Folge die jährlichen Finanzierungsdefizite des Entschädigungsfonds aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen: Diese Zahlungen beliefen sich bis zum Ende des Jahres 2023 auf insgesamt 1,5 Mrd. Euro.

Die Abwicklung der Regelung offener Vermögensfragen befindet sich nun in ihrer Schlussphase. Das jährliche Haushaltsvolumen des Entschädigungsfonds verringerte sich von rund 400 Mio. Euro in den Jahren 2004 bis 2007 auf unter 12 Mio. Euro im Jahr 2023. Der Zuführungsbetrag aus dem Bundeshaushalt belief sich im Jahr 2008 auf über 170 Mio. Euro; im Jahr 2022 lag er bei knapp 5 Mio. Euro.

BMF stellt Sondervermögen auf den Prüfstand - den Entschädigungsfonds aber nicht

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gestand Mitte des Jahres 2023 bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2024 erstmals zu, dass die Fortführung von Sondervermögen stets einer besonderen Begründung und Rechtfertigung bedarf. Vor diesem Hintergrund werde es die Auflösung von Sondervermögen künftig regelmäßig im Zusammenhang mit der jeweiligen Aufstellung des Bundeshaushaltes prüfen.

Als Ergebnis seiner erstmaligen Prüfung löste das BMF folgende Sondervermögen auf:

- Das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“.
 - Es begründete die Auflösung damit, dass die Aufgaben des Mauerfonds weitestgehend erfüllt seien. Die Abwicklung noch offener Leistungen sollten über den Bundeshaushalt erfolgen.
- Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“.
 - Dessen Auflösung begründete es damit, dass die Ausgaben des Sondervermögens dessen eigene Einnahmen regelmäßig überstiegen. Den notwendigen Finanzausgleich könne das BMF aus dem Bundeshaushalt leisten.

Bei seinen jährlichen Rechnungsprüfungen des Entschädigungsfonds hatte der Bundesrechnungshof bereits Mitte der 2010er-Jahre festgestellt, dass die seinerzeitigen Gründe für die Errichtung eines Sondervermögens schon damals nicht mehr vorlagen. Er hatte deshalb dem BMF empfohlen, den Entschädigungsfonds aufzulösen und weitere Entschädigungen aus dem Bundeshaushalt zu leisten. Seit diesem Zeitpunkt veränderte sich die Situation beim Entschädigungsfonds nicht grundlegend. Der

Bundesrechnungshof empfahl dem BMF deshalb Mitte November 2023 erneut, den Entschädigungsfonds aufzulösen und die Leistungen direkt aus dem Bundeshaushalt zu erbringen. Das BMF lehnte dies ab.

32.2 Würdigung

Sondervermögen stellen eine Ausnahme von Haushaltsgrundsätzen zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts dar. Der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts gebietet es, Sondervermögen zu vermeiden. Soweit sie nicht mehr erforderlich sind, sind sie aufzulösen.

Da die Verfahren zur Regelung offener Vermögensfragen nahezu abgeschlossen sind, ist die Fortführung des Entschädigungsfonds nicht mehr länger gerechtfertigt. Um seine Leistungen – auch solche, die noch nicht abschließend festgestellt wurden – zu erfüllen, bedarf es des Entschädigungsfonds nicht mehr. Er wurde zudem bereits in den zurückliegenden Jahren überwiegend aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Hinsichtlich der Gründe für seine Auflösung sieht der Bundessrechnungshof Parallelen zu den beiden Sondervermögen, deren Auflösung das BMF selbst Ende des Jahres 2023 für angebracht hielt: Bei dem einen sind die Aufgaben weitestgehend erfüllt, bei dem anderen waren die eigenen Einnahmen nicht auskömmlich, um dessen Ausgaben zu decken.

Der Entschädigungsfonds sollte daher ebenfalls jetzt aufgelöst werden. Künftig erforderliche Zahlungen sollten direkt aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.

32.3 Stellungnahme

Das BMF hat in seiner Stellungnahme hervorgehoben, dass es den Entschädigungsfonds mindestens noch bis Ende des Jahrzehnts in der jetzigen Form beibehalten wolle.

Zum einen bedinge die Auflösung des Sondervermögens einen erheblichen verwaltungsmäßigen Aufwand. Die Auszahlungsverfahren seien neu zu regeln und Gesetze zu ändern. Einer Auflösung stehe – auch hinsichtlich der Transparenz – kein erkennbarer Vorteil gegenüber.

Zum anderen hat das BMF betont, durch eine Auflösung könne das Vertrauen in die staatliche Wiedergutmachungspolitik geschwächt werden. In der Außenwirkung könne der Eindruck entstehen, dass Individualansprüche auf Entschädigung beschnitten werden würden. Zwar hat das BMF eingeräumt, dass der Entschädigungsfonds das verfassungsrechtliche Budgetprinzip der Haushaltseinheit durchbreche. Die Ausgestaltung

des Entschädigungsfonds als Sondervermögen entspreche aber der Bedeutung der Wiedergutmachung am besten.

Zu den Gründen für die Auflösung der Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ und „Digitale Infrastruktur“ hat das BMF argumentiert, dass diese nicht auf den Entschädigungsfonds zuträfen. Das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ sei als befristete Maßnahme gedacht gewesen. Da ein Großteil der Ansprüche der ehemaligen Eigentümer von Grundstücken abgewickelt war, sei sein Fortbestand nicht mehr notwendig. Im Gegensatz dazu sei der Entschädigungsfonds noch mindestens bis zum Ende des Jahrzehnts erforderlich, um Ansprüche aus unerledigten Verfahren zu erfüllen. Beim Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ seien die Mittel nur schleppend abgerufen worden. Dessen Auflösung und die dann mögliche Finanzierung der Maßnahmen direkt über den Bundeshaushalt erlaube eine bessere Haushaltskontrolle.

32.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die in der Stellungnahme vorgebrachten Argumente des BMF nicht.

Er hält den Verwaltungsaufwand für vertretbar, der mit der Auflösung des Entschädigungsfonds verbunden ist. Dieser entsteht u. a. durch die Änderung verschiedener Gesetze. Da der Entschädigungsfonds aber ohnehin irgendwann formal aufzulösen ist, würde dieser Verwaltungsaufwand immer – nur eben später – anfallen.

Die Individualansprüche auf Entschädigung werden durch eine Auflösung des Entschädigungsfonds in keiner Weise beeinträchtigt. Die zugrundeliegenden Gesetze bleiben unverändert in Kraft. Mit einer Auflösung des Entschädigungsfonds werden auch keine Forderungen oder Rechte untergehen. Statt aus dem Entschädigungsfonds würden die Leistungen künftig direkt aus dem Bundeshaushalt gezahlt. Der Bundeshaushalt war in der Vergangenheit ohnehin der Garant dafür, dass der Entschädigungsfonds seine Zahlungsverpflichtungen erfüllen konnte.

Die Argumente des BMF entkräften nicht den Vergleich mit den bereits aufgelösten Sondervermögen. Im Gegenteil: Der Entschädigungsfonds wie auch das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ waren und sind nicht auf Dauer eingerichtet worden. Das Argument einer „besseren Haushaltskontrolle“ nach der Auflösung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ unterstützt die Forderung des Bundesrechnungshofes, den Entschädigungsfonds aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof fordert daher das BMF auf, zeitnah – am besten bereits mit der Vorlage des Entwurfes des Bundeshaushaltes 2026 – das Gesetzgebungsverfahren

einzuleiten, um den Entschädigungsfonds aufzulösen. Er erwartet überdies, dass das BMF bei der jährlichen Aufstellung des Haushalts weiterhin prüft, ob die dann noch existierenden Sondervermögen des Bundes gerechtfertigt sind.

Bonn, den 5. Mai 2025

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