

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2022
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und
zur Vermögensrechnung 2021)**

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Deutschland steht unter Druck. Viele Menschen nehmen die grundlegend veränderte sicherheitspolitische Lage und ihre vielschichtigen Folgen als Zeitenwende in Europa wahr. Der Bund ist – genauso wie Länder und Kommunen – gleichzeitig mit neuen gewaltigen Herausforderungen konfrontiert. Neben der Bedrohung des Bündnisgebietes sind dies vor allem die Energiekrise und die Inflation.

Bei der Krisenbewältigung hat sich Deutschland stets auch auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit gestützt. Nun gefährden aber drei kurz aufeinanderfolgende Krisen (Corona-Pandemie, russischer Angriff auf die Ukraine, Unsicherheiten bei der Energieversorgung) die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Hinzu kommen die ohnehin ausgeprägten finanzwirtschaftlichen Herausforderungen durch demografische Veränderungen, die Bekämpfung des Klimawandels und die Modernisierung der Infrastruktur. In den Jahren 2020 bis 2022 hat der Bundestag dreimal die Schuldenregel ausgesetzt und eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Grundgesetzes festgestellt. Vor der Pandemie hatte der Bund in 70 Jahren eine Verschuldung von rund 1,3 Billionen Euro angehäuft. Infolge der Notlagen der letzten drei Jahre wird sich der Schuldenstand um etwa 800 Mrd. Euro erheblich erhöhen. In absehbarer Zeit wird also ein Wert von 2 Billionen Euro überschritten werden – Tendenz weiter steigend. 2021 zahlte der Bund knapp 4 Mrd. Euro Zinsen; für 2023 sind jetzt über 40 Mrd. Euro eingeplant – Tendenz ebenfalls steigend. Auch durch weitere Verbindungen versteinert der Bundeshaushalt immer mehr. Der fiskalische Spielraum für zentrale Projekte künftiger Parlamente und Regierungen wird geringer. Die Gestaltungsmöglichkeiten der nächsten Generationen schwinden.

Damit Staat und Gesellschaft anpassungsfähig und auch bei unvorhergesehenen Entwicklungen reaktionsfähig bleiben, braucht es in vielen Bereichen mehr als ein „Weiter so!“. Die Leistungen des Bundes gehören auf den Prüfstand, so wie die Finanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund. Staatliche Strukturen und Prozesse müssen ein anderes Niveau erreichen: besser, geeigneter, moderner. Ansätze dafür bieten die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Wir prüfen, beraten und berichten. Wir zeigen Defizite auf, machen Verbesserungsvorschläge. Dazu betrachten wir zwar häufig zurückliegendes Handeln, denken aber immer vorwärts und geben Handlungsempfehlungen für die Zukunft.

Die vorliegenden Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind ein Ausschnitt dieser Erkenntnisse. Wir greifen wie immer Fälle auf, die für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind. Beispielsweise wenn Risiken für den Bundeshaushalt nicht ausreichend berücksichtigt werden, die Organisation von Behörden nicht wirtschaftlich ist oder der Bund unnötige Dinge beschafft bzw. betreibt. In mehreren Fällen haben Förderungen und Konjunkturhilfen nicht die angestrebte Wirkung erzielt: So verlor der Bund Förderungen zur Digitalisierung von

Unternehmen nach dem Gießkannenprinzip, anstatt sie an sinnvollen Kriterien auszurichten. Oder er förderte mit rund 88 Mio. Euro aus dem Waldklimafonds Projekte, die Wälder und Klima kaum nachweislich verbesserten, weil messbare Ziele fehlten und er falsche Schwerpunkte setzte. Auf der Einnahmeseite sollte der Bund umfangreiche Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer hinterfragen und im Kampf gegen grenzüberschreitende Steuerhinterziehung Verstöße von Finanzinstituten gegen Meldepflichten wirksam und einheitlich ahnden.

Die Bemerkungen dienen der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns – ein zentrales Element der Gewaltenteilung. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2022 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel verbindet er diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Die Bemerkungen informieren zugleich die Öffentlichkeit über das Regierungshandeln. Das ist wichtig für die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger.

Die Bemerkungen, aber auch viele weitere finanzwirtschaftlich relevante Themen wird der Bundesrechnungshof aktiv begleiten – um das Bewusstsein bei den Verantwortlichen zu stärken, dass tragfähige Finanzen Voraussetzung für einen handlungsfähigen Staat sind.

Bonn, im November 2022

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	7
Allgemeiner Teil	
1	11
Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021	
1.1	15
Stand der Entlastungsverfahren	
1.2	16
Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	
1.3	17
Haushaltsvollzug 2021	
1.4	21
Haushaltsabschluss	
1.5	31
Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	
1.6	35
Haushaltsüberschreitungen	
1.7	37
Ausgabereste	
1.8	42
Verpflichtungsermächtigungen	
1.9	47
Gewährleistungen	
1.10	49
Selbstbewirtschaftungsmittel	
1.11	51
Vermögensrechnung	
1.12	56
Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
2	85
Risiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union ernst nehmen	
3	92
Verstoß von Bundesbehörden gegen Geheimschutzvorgaben gefährdet Sicherheit sensibler Daten	
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)	
4	98
46 Mio. Euro für den Neubau eines Museumsschiffs: Bundesinteresse fehlt	

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

- 5 Steuerdatenaustausch: Verstöße der Finanzinstitute gegen Meldepflichten
wirksam und einheitlich ahnden 103

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

- 6 Effizient fördern: Keine Verlosung von Fördermöglichkeiten zur
Digitalisierung von Unternehmen 108

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

- 7 Handwerkliche Mängel bei Einführung der Grundrente: Hohe Bürokratiekosten 114
- 8 Kapitalisierung von Ersatzansprüchen – zu niedrige Kapitalabfindungen
belasten Beitragszahler und Bund 119

Bundesagentur für Arbeit

- 9 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Wirtschaftlichkeitspotenziale durch
größere Organisationseinheiten nutzen 127

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

- 10 Auch die letzten beiden Bereisungsschiffe stilllegen 133
- 11 BMDV verzögerte Gebührenerhebung bei Eisenbahnen: Bundeshaushalt
entgingen Einnahmen in Millionenhöhe 137
- 12 Bundesamt für Güterverkehr seit fast 30 Jahren ohne aktuelles
Liegenschaftskonzept 142

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

- 13 Konjunkturpaket zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie:
BMVg zweckentfremdet 154 von 200 Mio. Euro 147

- | | | |
|----|---|-----|
| 14 | Bundeswehr beendet erfolglose Entwicklung einer Kommunikationsboje für U-Boote erst nach 19 Jahren — künftig muss sie früher die Reißleine ziehen | 154 |
| 15 | BMVg sollte die Wirtschaftlichkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung seiner eigenen Gesellschaften untersuchen | 160 |

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

- | | | |
|----|--|-----|
| 16 | Nachhaltiges und wirtschaftliches Bauen: Bund ignoriert seine Ziele bei Planungswettbewerben | 166 |
|----|--|-----|

Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|----|--|-----|
| 17 | Wohnungsfürsorge: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben muss Ankauf von Belegungsrechten verbessern | 172 |
| 18 | Waldklimafonds: Fördermittel auf eine messbare Wirkung ausrichten | 177 |
| 19 | Überholte Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer – Bund verzichtet auf mehr als 1 Mrd. Euro Steuereinnahmen | 181 |
| 20 | Privilegierte Besteuerung von betrieblich genutzten Grundstücksteilen beenden | 186 |

Vorbemerkung

Die Bemerkungen 2022 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2021 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.

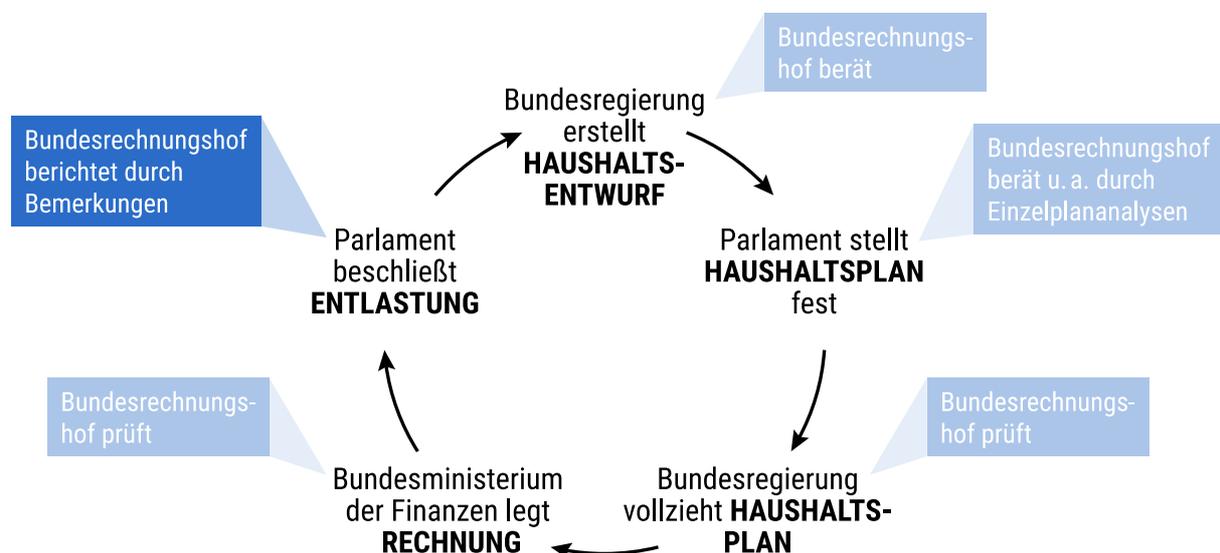
Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

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

Abbildung 1

Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

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

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

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

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im [Internetangebot](#) des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.

Der vorliegende Hauptband der Bemerkungen enthält die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes sowie die übergreifenden, querschnittlichen und einzelplanbezogenen Prüfungsergebnisse. Im kommenden Frühjahr wird der Bundesrechnungshof bei Bedarf in einem Ergänzungsband über weitere Prüfungsergebnisse berichten. So kann er aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einbringen.

Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Bundesministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche

Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. Dabei fordern sie die Bundesregierung auch auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem Ausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

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

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

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und 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. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

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

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob

die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

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

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Diese Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet. Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat oder die Bundesregierung zusammenfassen. Die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die an den Deutschen Bundestag adressiert sind, werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Ein Beispiel hierfür sind die „Einzelplananalysen“, mit denen der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag bei der Feststellung des jährlichen Haushaltsplans berät. Wenn die Ausschüsse die Berichte behandeln, entscheiden sie auch darüber, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abrufbar.

Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. In dieser Funktion berät er auch die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie zu sonstigen übergreifenden Themen. Hierzu nutzt er die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 2,1 %.

Das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2021 sah Einnahmen und Ausgaben von 498,6 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 179,8 Mrd. Euro vor. Eine Entnahme aus der Rücklage, die noch immer Kreditermächtigen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war nicht geplant. Angesichts des anhaltenden Pandemiegeschehens beschloss der Haushaltsgesetzgeber einen ersten Nachtragshaushalt, mit dem sich das Ausgabevolumen um 49,1 Mrd. Euro erhöhte. Gleichzeitig wurden aufgrund steuerlicher Entlastungsmaßnahmen die Ansätze bei den Steuereinnahmen um 8,8 Mrd. Euro gesenkt. Die notwendige Nettokreditaufnahme stieg auf 240,2 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.1](#)). Eine Entnahme aus der Rücklage war weiterhin nicht vorgesehen. Die nach der Schuldenregel zulässige Kreditobergrenze wurde noch deutlicher überschritten als im ursprünglichen Haushaltssoll.

Anfang Januar 2022 beschloss der Haushaltsgesetzgeber einen zweiten Nachtragshaushalt, um nicht benötigte Kreditermächtigungen von 60,0 Mrd. Euro für eine weitere Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) zu nutzen. Damit sollten entsprechend der Gesetzesbegründung nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels und zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie geschaffen werden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Zuweisung an den EKF für verfassungsrechtlich zweifelhaft. Der Deutsche Bundestag hatte sowohl beim ursprünglichen Haushaltsgesetz als auch beim ersten Nachtrag von der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch gemacht. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt widmete die Bundesregierung einen Teil der so zustande

gekommenen Kreditermächtigungen um. Der Klimawandel stellt aber keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne einer plötzlich auftretenden Krise dar, deren Bewältigung schnelle, zeitlich begrenzte Finanzierungsanstrengungen erfordert. Die Behauptung, die Mittelzuweisung an den EKF sei zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich gewesen, hält der Bundesrechnungshof für nicht stichhaltig. Mit dieser Argumentation könnten die im Grundgesetz festgelegten engen Vorgaben für Notlagenkredite komplett ausgehebelt und die Schuldenregel damit in einem zentralen Punkt entwertet werden. Außerdem sieht der Bundesrechnungshof durch den zweiten Nachtragshaushalt 2021 die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit im Sinne von Schätzgenauigkeit sowie der Vorherigkeit verletzt.

Zum Haushaltsabschluss lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 557,1 Mrd. Euro zwar um 15,6 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags, überstiegen aber die Ausgaben des Vorjahres um 113,7 Mrd. Euro. Der negative Finanzierungssaldo verschlechterte sich mit 215,6 Mrd. Euro um weitere 85 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr ([vgl. Abbildung 1.1](#)). Gleichzeitig erschweren steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes in den nächsten Jahren. Der Bund wird konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen müssen, wenn er ab dem Jahr 2023 die Schuldenregel wieder einhalten will. Eine anstrengungslose Konsolidierung wie nach dem Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise ist nicht zu erwarten.

Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 wurde die Buchungspraxis für die Schuldenregel bei den Sondervermögen geändert. Bislang war der jährliche Finanzierungssaldo der Sondervermögen schuldenregelrelevant. Mit der Umstellung werden Zuweisungen des Bundes an Sondervermögen im Haushaltsjahr der Zuweisung auf die Kreditermächtigung der Schuldenregel angerechnet ([vgl. Tabelle 1.4](#)). Dies fördert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im aktuellen finanzwirtschaftlichen Umfeld die Bildung verfassungsrechtlich problematischer Rücklagen innerhalb von Sondervermögen. So hat der Bund im Haushaltsjahr 2021 die Ausnahmeregelung zur Schuldenregel über Gebühr in Anspruch genommen, um seine Spielräume für schuldenregelkonforme Kreditaufnahmen in künftigen Jahren zu erhöhen.

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der neuen Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr 215,4 Mrd. Euro bei einer zulässigen Nettokreditaufnahme von 23,4 Mrd. Euro. Die Kreditobergrenze der Schuldenregel wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt. Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme ergibt sich eine Tilgungsverpflichtung von 192,0 Mrd. Euro.

Bei der Beratung des Bundeshaushalts 2022 hat der Haushaltsgesetzgeber beschlossen, die aus den Haushaltsjahren 2020 und 2021 resultierenden Tilgungspläne mit dem Tilgungsplan des Haushaltsjahres 2022 zu einem Gesamtilgungsplan zusammenzufassen. Die in den Bundeshaushalten 2020 bis 2022 aufgenommenen „Notlagenkredite“ sollen im Haushaltsjahr 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt werden. Aus den Haushalten 2020 und 2021 ergibt sich dadurch bisher eine jährliche Tilgungsrate von 8,4 Mrd. Euro.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben lagen im Jahr 2021 mit 17,0 Mrd. Euro um 16,1 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert ([vgl. Abbildung 1.3](#)). Der starke Anstieg ist fast ausschließlich auf eine außerplanmäßige Zuweisung von 16,0 Mrd. Euro an den „Aufbauhilfefonds 2021“ zurückzuführen.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 standen übertragbare Mittel von 44,2 Mrd. Euro für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2022 zur Verfügung. Dies sind zwar 23,2 Mrd. Euro weniger als zum Jahresende 2020, aber immer noch doppelt so viele Mittel wie vor der Corona-Pandemie ([vgl. Abbildung 1.4](#)). Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,1 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,2 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) aus dem Jahr 2021 zum Abbau von Ausgaberesten hielten sie damit knapp ein.

Insgesamt standen für das Haushaltsjahr 2021 Verpflichtungsermächtigungen von 155,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Sie lagen damit zwar wesentlich niedriger als im Vorjahr, aber immer noch deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 89,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad der Ermächtigungen betrug 57 % und lag damit um 10 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahr ([vgl. Abbildung 1.6](#)). Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden.

Aus den bis zum Jahresende 2021 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 304,6 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren fast 35 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr ([vgl. Abbildung 1.7](#)). Sie stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar ([vgl. Abbildung 1.8](#)).

Daneben sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Gemeinsam mit Sozialausgaben, Personalausgaben sowie Zinsausgaben machen eingegangene Verpflichtungen im Haushaltsjahr 2022 fast 90 % des nach der Schuldenregel zulässigen Ausgabevolumens aus ([vgl. Abbildung 1.9](#)). Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind durch den Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig nicht beeinflussbar. Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2022 den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen die verbleibenden Gestaltungsspielräume detailliert darzulegen.

Durch das Haushaltsgesetz 2021 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 821,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Dies entsprach dem Gewährleistungsrahmen des Vorjahres. Ende 2021 hatte der Bund auf dieser Grundlage Gewährleistungen von 551,6 Mrd. Euro

übernommen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies eine Steigerung um 5,6 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.7](#)).

Der Gesamtbestand an nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um fast 1 Mrd. Euro an. Er erreichte zum Jahresende 2021 mit 4,5 Mrd. Euro einen neuen Höchststand ([vgl. Abbildung 1.10](#)). Die Mittel verteilen sich auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nach wie vor nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Wesentliche Positionen fehlen aber weiterhin, andere sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Das BMF will die Vermögensrechnung weiter vervollständigen. So prüft es derzeit, unter welchen Voraussetzungen Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (also z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) einbezogen werden können. Damit folgt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2021 insgesamt 485,5 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 446,6 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.8](#)). Darunter waren Anleihen und Obligationen von 1 461,2 Mrd. Euro.

Sonder- und Treuhandvermögen, die über Vermögen und Schulden verfügen, weist das BMF in der Vermögensrechnung 2021 erstmals mit ihrer Nettosition – also den saldierten Vermögens- und Schuldenbeträgen – aus. Positive Nettositionen werden in den Finanzanlagen dargestellt, negative Nettositionen in den Rückstellungen.

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah er diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Zudem erfüllen Sondervermögen die mit ihnen verbundenen Erwartungen oft nicht. So wurden beim Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) – trotz günstiger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und guter Tilgungsabsichten – die Chancen eines zügigen Schuldenabbaus in den letzten zehn Jahren vergeben ([vgl. Abbildung 1.11](#)).

Für haushaltsrechtlich bedenklich hält der Bundesrechnungshof vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgaben im Bundeshaushalt und das damit verbundene Aufbewahren von Kreditermächtigungen im Sondervermögen werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit –

und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem beeinträchtigt das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine grundsätzliche Kritik an der Errichtung dieser Sondervermögen unverändert aufrecht. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in Sondervermögen. Dies gilt auch für die neuen Maßnahmen zur Abfederung steigender Energiekosten für Privathaushalte und Unternehmen infolge des Ukraine-Krieges und der Energiekrise, die die Bundesregierung über eine eigene Kreditermächtigung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) finanzieren will.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2020

Für das Haushaltsjahr 2020 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom BMF vorgelegte Haushaltsrechnung 2020 und die Vermögensrechnung 2020. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2022 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

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. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments zur Wahrnehmung seines Budgetrechts.

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. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht, nicht vollständig oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das Immobilienvermögen, das Verkehrsinfrastrukturvermögen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nummer 1.11).

¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/51 vom 8. September 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/31810, Bundesrat: Plenarprotokoll 1021 vom 20. Mai 2022 i. V. m. Bundesratsdrucksache 609/21.

² Bundestagsdrucksachen 20/180 und 20/1250.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2021 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 2 039 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,1 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.³

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- Auszahlungen in unzutreffender Höhe.

Die Fehlerquoten der Jahre 2020 und 2021 sind allerdings nicht uneingeschränkt mit den Fehlerquoten der Jahre davor zu vergleichen. Im April 2020⁴ hat das BMF Hinweise zur Bewirtschaftung von Ausgaben unter den besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie gegeben. Darin hat es u. a. auf die Regelung des § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO Bezug genommen, nach der Ausgaben nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Diese Regelung bedeute nicht, dass Zahlungen regelmäßig nur zum spätestmöglichen rechtlich zulässigen Zeitpunkt veranlasst werden dürfen. Auch die Einbeziehung von Überlegungen zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahlungsempfänger sei bei der Festlegung von Auszahlungsterminen legitim und nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hat seinen Prüfmaßstab an diesen Hinweis angepasst.

³ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,48 und 2,72 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,48 und 2,72 %) liegt.

⁴ Vgl. E-Mail des BMF vom 8. April 2020 mit Hinweisen zum § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO sowie zu § 56 Absatz 1 BHO und zur Liquiditätsplanung des Bundes.

Über festgestellte Fehler unterrichtete der Bundesrechnungshof unmittelbar die zuständigen Stellen und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nummer 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

1.3 Haushaltsvollzug 2021

Das Haushaltsgesetz 2021 vom 21. Dezember 2020 sah Einnahmen und Ausgaben von 498,6 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 179,8 Mrd. Euro vor. Eine Entnahme aus der Rücklage, die noch immer Kreditermächtigen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war nicht geplant.⁵

Angesichts des anhaltenden Pandemiegeschehens mit veränderten Virusvarianten und den damit einhergehenden notwendigen Einschränkungen beschloss der Haushaltsgesetzgeber einen ersten Nachtragshaushalt (vgl. Tabelle 1.1). Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu meistern, wurde das Ausgabevolumen um 49,1 Mrd. Euro erhöht. Wesentliche Mehrausgaben wurden in folgenden Bereichen veranschlagt:

- Mittelaufstockung der Corona-Unternehmenshilfen (25,5 Mrd. Euro),
- Mittelaufstockung der Globalen Mehrausgabe im Einzelplan 60 zur unmittelbaren Pandemiebekämpfung (1,0 Mrd. Euro),
- weitere Zuschüsse zur zentralen Beschaffung von Impfstoffen gegen SARS-CoV-2 (6,2 Mrd. Euro).

Aufgrund von steuerlichen Entlastungsmaßnahmen wurden die Ansätze bei den Steuereinnahmen um 8,8 Mrd. Euro gegenüber dem ursprünglichen Haushaltssoll 2021 gesenkt. Die notwendige Nettokreditaufnahme stieg auf 240,2 Mrd. Euro. Eine Entnahme aus der Rücklage war weiterhin nicht vorgesehen (vgl. Tabelle 1.1).

⁵ Ehemalige Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zweckbestimmung aufgehoben.

Tabelle 1.1

Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2021^a

	Ursprüngliches Soll 2021	Soll erster Nachtrag 2021	Soll zweiter Nachtrag 2021	Abweichung ggü. ursprünglichem Soll
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Ausgaben	498,6	547,7	572,7	74,1
Personalausgaben	36,0	36,0	36,0	0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	38,4	38,4	38,4	0
Zinsausgaben	5,8	10,3	10,3	4,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	330,3	376,6	436,6	106,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	26,3	27,3	-7,7	-34,0
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	0
Investitionsausgaben	61,9	59,3	59,3	-2,6
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	318,6	307,3	332,3	13,7
Steuereinnahmen	292,8	284,0	284,0	-8,8
Sonstige Einnahmen ^d	25,8	23,3	48,3	22,5
Entnahme aus Rücklage	0	0	0	0
Münzeinnahmen	0,2	0,2	0,2	0
Nettokreditaufnahme	179,8	240,2	240,2	60,4
Nachrichtlich:				
nach Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme ^e	33,4	41,4	31,3	

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung sowie Corona-Soforthilfen und Corona-Überbrückungshilfen, Corona-Hilfen im Gesundheitsbereich und eine erhöhte Zuweisung an den EKf.

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

^e Bundeshaushalt einschließlich der Finanzierungssalden der für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (vgl. Tabelle 1.4).

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2021, erster und zweiter Nachtragshaushalt 2021.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildete Rücklage nicht „werthaltig“ ist. Sie besteht lediglich aus Kreditermächtigungen, die nicht auf die für die Schuldenregel relevante

Kreditaufnahme des Bundes angerechnet werden. Der Bundesrechnungshof bewertet daher diese „Rücklagenbildung“ seit mehreren Jahren kritisch. Spätestens die mit der Corona-Pandemie einhergehenden erheblichen finanziellen Belastungen hätten einen zwingenden Anlass geboten, die Rücklage aufzulösen.

Um die Zuweisung an den EKF⁶ um 60,0 Mrd. Euro zu erhöhen, brachte die Bundesregierung am 13. Dezember 2021 einen zweiten Nachtragshaushalt ein.⁷ Damit sollten nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels und zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie geschaffen werden. Außerdem sollte in der anhaltenden pandemischen Notsituation Planungssicherheit für die Folgejahre gegeben und hiermit zusätzliche private Investitionstätigkeit angeregt werden. Die Kreditermächtigung des ersten Nachtragshaushalts in Höhe von 240,2 Mrd. Euro musste hierfür nicht erhöht werden, da im Haushaltsvollzug Entlastungen von mehr als 60,0 Mrd. Euro erkennbar waren.⁸

Die im zweiten Nachtrag 2021 veranschlagte Zuweisung an den EKF hält der Bundesrechnungshof aus den folgenden Gründen für verfassungsrechtlich zweifelhaft:⁹

- Der Deutsche Bundestag hatte sowohl beim ursprünglichen Haushaltsgesetz als auch beim ersten Nachtrag von der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch gemacht, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.
- Mit dem zweiten Nachtragshaushalt widmete die Bundesregierung einen Teil der so zustande gekommenen Kreditermächtigungen um. Der Klimawandel stellt aber keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 dar. Eine solche setzt voraus, dass es sich um eine akute, plötzlich auftretende Krise handelt, deren Bewältigung schnelle, zeitlich begrenzte Finanzierungsanstrengungen erfordert. Beim Klimawandel handelt es sich indessen um eine dauerhafte Herausforderung, der außerhalb der Notlagenindikation der Schuldenregel dauerhaft finanzwirtschaftlich zu begegnen ist.
- Den Versuch der Bundesregierung, eine Verbindung zwischen Klimaschutzmaßnahmen und Pandemie zu ziehen, um den erforderlichen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang herzustellen, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die Behauptung, die Mittelzuweisung an den EKF sei zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation

⁶ Ab dem 22. Juli 2022 lautet die Bezeichnung dieses Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (vgl. Artikel 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022). In dieser Bemerkung wird die im Jahr 2021 gültige Bezeichnung beibehalten.

⁷ Beschlossen wurde das Gesetz zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 am 18. Februar 2022.

⁸ Diese wurden durch Ausbringung einer Globalen Mehreinnahme von 25 Mrd. Euro und Erhöhung einer Globalen Minderausgabe um 35 Mrd. Euro im Einzelplan 60 des zweiten Nachtragshaushalts abgebildet.

⁹ Vgl. dazu auch: Öffentliche Anhörung am 10. Januar 2022, Protokoll 20/03 nebst schriftlicher Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 6. Januar 2022, Haushaltsausschussdrucksache 0018.

erforderlich gewesen, ist nicht stichhaltig. Von der Pandemie waren alle finanzpolitisch relevanten Bereiche betroffen. Die im Grundgesetz festgelegten engen Vorgaben für Notlagenkredite würden mit einer solchen Argumentation komplett ausgehebelt, und die Schuldenregel würde damit in einem zentralen Punkt entwertet. Darüber hinaus kann die Nutzung von Notlagenkrediten nur das letzte Mittel sein, nachdem alle anderen Deckungsmöglichkeiten, wie z. B. die Nutzung von Rücklagen, ausgeschöpft worden sind.

- Die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts¹⁰ wurde mit dem zweiten Nachtrag 2021 verletzt. Die veranschlagte Zuweisung an den EKF beruhte nicht auf einem für das Jahr 2021 festgestellten Bedarf, sondern allein darauf, dass in dieser Höhe noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen vorhanden waren. Die Notlagenkreditermächtigungen, die im Haushaltsplan 2021 deutlich über dem absehbaren Bedarf veranschlagt waren¹¹, sollten für klimarelevante Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren gerettet werden. Eine solche Vorgehensweise hebt die Unterschiede zwischen Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen auf, steht dem Grundsatz der Jährlichkeit entgegen und schwächt damit auch die ungeschriebenen Verfassungsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit im Sinne von Schätzgenauigkeit.
- Der Haushaltsgesetzgeber entschied erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 über den zweiten Nachtrag. Nach den Verfassungsgrundsätzen der Jährlichkeit im Sinne der zeitlichen Bindung bewilligter Haushaltsermächtigungen sowie der Vorherigkeit müsste die parlamentarische Beschlussfassung noch im laufenden Haushaltsjahr stattfinden. Die nachträgliche Änderung abgeschlossener Haushalte ist mit der Funktion des parlamentarisch bewilligten Haushalts als Instrument der Planung kaum vereinbar.

Für den Bundeshaushalt 2022 wurde die bereits in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 verwendete Aussetzungsklausel der Schuldenregel erneut in Anspruch genommen. Die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme liegt mit 138,9 Mrd. Euro um 115,7 Mrd. Euro über der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 23,2 Mrd. Euro. Eine Auflösung der Rücklage ist immer noch nicht vorgesehen. Dies hält der Bundesrechnungshof für haushaltsrechtlich fragwürdig. Wie bereits in den Vorjahren fehlt es am Bemühen, die Nettokreditaufnahme auf das erforderliche Maß zu begrenzen.

Stattdessen hat der Bund – auch durch eine Änderung der Buchungssystematik bei der Schuldenregel (vgl. Nummer 1.4.4) – im Jahr 2021 alles unternommen, um vorhandene Kreditermächtigungen aufzubewahren und so seine Kreditfinanzierungsspielräume in künftigen Jahren auszuweiten. Darüber hinaus hat er im Jahr 2022 ein Sondervermögen Bundeswehr

¹⁰ Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz, §§ 6, 11 und 17 BHO.

¹¹ Der Bundesrechnungshof hat die insbesondere seit Beginn der Pandemie zu beobachtende Tendenz zur Aufblähung des Bundeshaushalts und daraus folgender Überveranschlagung von Notlagenkrediten mehrfach kritisiert – vgl. Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – ein weiter Weg aus der Krise, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, vom 2. November 2020; Analyse zur Lage der Bundesfinanzen – eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV-Gutachten vom 10. November 2021.

eingrichtet und mit Kreditermächtigungen von 100,0 Mrd. Euro ausgestattet, die in den kommenden Jahren außerhalb der Schuldenregel in Anspruch genommen werden können.¹²

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2021 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 215,4 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 557,1 Mrd. Euro um 15,6 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags (vgl. Tabelle 1.2).

¹² Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der BHO vom 1. Juli 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 23) und Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 22).

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2021: Vergleich mit Soll und Vorjahr^a

	Ist 2021	Soll 2021 ^d	Abweichung Soll/Ist 2021	Ist 2020	Abweichung Ist 2021/2020
	<i>in Mrd. Euro</i>				
Ausgaben	557,1	572,7	-15,6	443,4	113,7
Personalausgaben	36,5	36,0	0,5	35,4	1,1
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	35,4	38,4	-3,0	33,9	1,5
Zinsausgaben	3,9	10,3	-6,4	6,4	-2,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	435,1	436,6	-1,5	315,7	119,4
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,5	-7,7	8,2	1,6	-1,1
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	0	0
Investitionsausgaben	45,8	59,3	-13,5	50,3	-4,5
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	341,5	332,3	9,2	312,7	28,8
Steuereinnahmen	313,5	284,0	29,5	283,3	30,2
Sonstige Einnahmen ^e	27,9	48,3	-20,3	29,5	-1,6
Entnahme aus Rücklage	0	0	0	0	0
Münzeinnahmen	0,2	0,2	0	0,2	0
Nettokreditaufnahme	215,4	240,2	-24,8	130,5	84,9
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	-215,6	-240,4	24,8	-130,7	-84,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Soll zweiter Nachtrag 2021.

^e Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021.

Im Ergebnis der Ausgaben und Einnahmen sind weder Zuführungen an, noch Entnahmen aus Rücklagen enthalten. Der Finanzierungssaldo lag bei -215,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2021^a

– in Euro –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	341 493 103 991,06
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	557 093 046 197,06
Finanzierungssaldo	-215 599 942 206,00
Münzeinnahmen	221 025 189,77
Vorläufige Einnahme Verwahrung ^b	83 165,26
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	215 378 833 850,97
Deckung Finanzierungssaldo	215 599 942 206,00

Erläuterung:

^a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.^b Noch nicht zugeordnete Steuereinnahmen auf dem Verwahrkonto.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

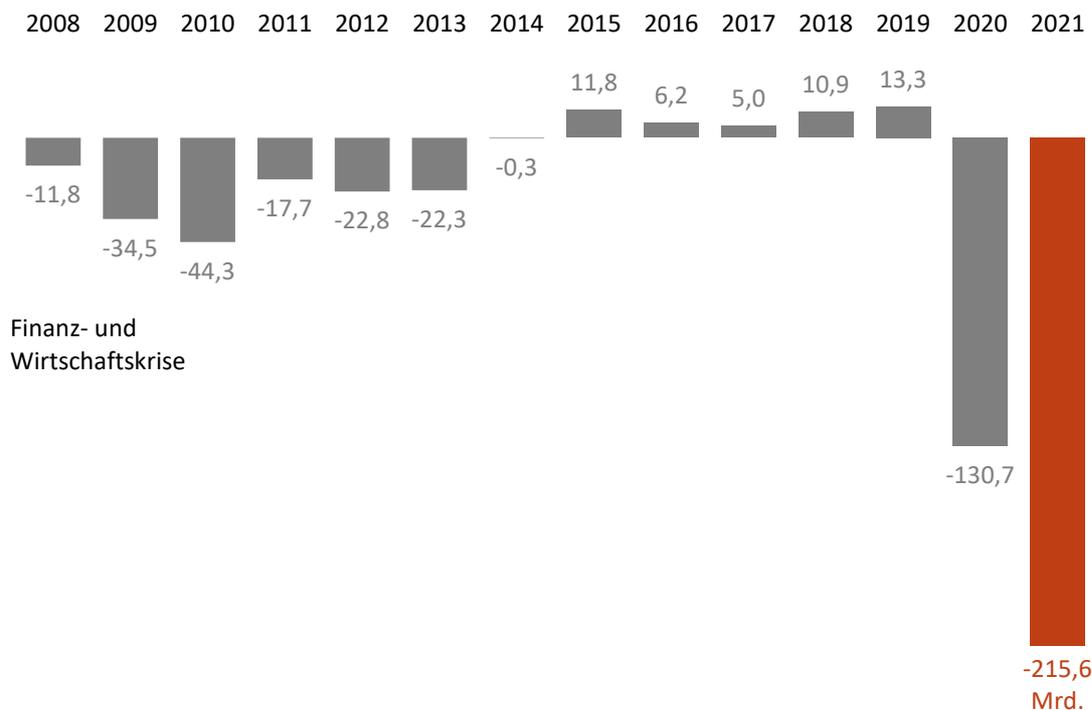
Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um weitere 84,9 Mrd. Euro verschlechtert. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 und die sich anschließende Staatsschuldenkrise hatten keine nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes (vgl. Abbildung 1.1).

Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Seinerzeit bildeten kontinuierlich sinkende Zinsen und sprudelnde Steuereinnahmen die Basis für eine anstrengungslose Konsolidierung. Inzwischen erschweren steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes. Der Bund wird daher – trotz der in den Sondervermögen geparkten Kreditermächtigungen und der veränderten Buchungssystematik bei der Schuldenregel – konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen müssen, wenn er ab dem Jahr 2023 die Schuldenregel wieder einhalten will.

Abbildung 1.1

Finanzierungssaldo verschlechtert sich weiter

Der hohe negative Finanzierungssaldo des Jahres 2020 verschlechterte sich im Jahr 2021 nochmals erheblich auf jetzt 215,6 Mrd. Euro. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine annähernd vergleichbaren Auswirkungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2021.

1.4.2 Ausgaben

Insgesamt lagen die Ausgaben um 15,6 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Im Saldo beliefen sich dort die Minderausgaben auf 3,5 Mrd. Euro.¹³

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Verzinsung (-6,4 Mrd. Euro),

¹³ Dabei standen Minderausgaben aus zentral veranschlagten Globalen Mehrausgaben und Verstärkungstiteln (z. B. Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-Pandemie -36,0 Mrd. Euro) sowie bei den Corona-Unternehmenshilfen (-16,4 Mrd. Euro) Mehrausgaben aufgrund der Globalen Minderausgabe (+41,0 Mrd. Euro) und der außerplanmäßigen Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ (+16,0 Mrd. Euro) gegenüber.

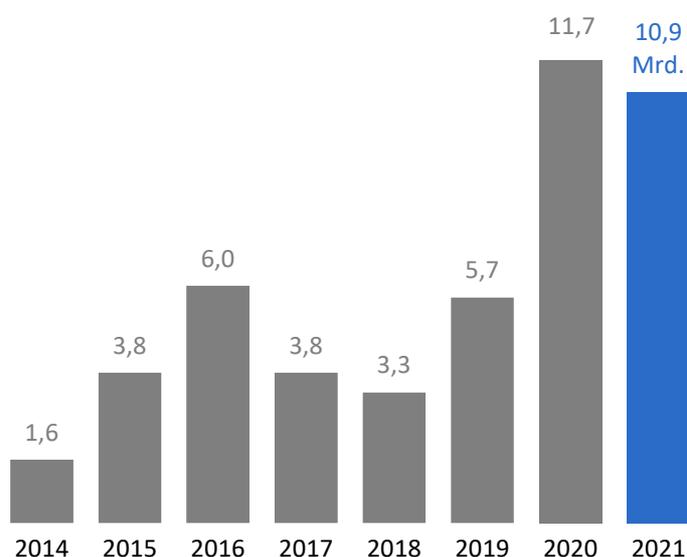
- Gewährleistungen (-4,2 Mrd. Euro) aufgrund einer deutlich niedrigeren Inanspruchnahme als geplant sowie
- Grundsicherung Arbeitslosengeld II (-2,0 Mrd. Euro), da der tatsächliche Mehrbedarf geringer ausfiel.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist seit einigen Jahren durch Agio-Einnahmen geprägt¹⁴. Im Jahr 2021 lagen die saldierten Agio- und Disagio-Einnahmen bei 10,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Diese Einmaleffekte werden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Sie überzeichnen schon seit mehreren Jahren die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben.

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen weiterhin sehr hoch

Die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen lagen im Jahr 2021 nur knapp unter dem Höchststand aus dem Jahr 2020. Sie verzerren damit weiterhin erheblich die im Bundeshaushalt ausgewiesenen Zinsausgaben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2021, saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

Insgesamt beliefen sich die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen in den letzten acht Jahren auf 46,9 Mrd. Euro.

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Dies ist in einem Umfeld sinkender Zinsen vor allem bei Folgeemissionen der Fall, in denen bereits ausgegebene Wertpapiere durch weitere mit denselben

¹⁴ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Wertpapierbedingungen aufgestockt werden. Agio-Einnahmen entstehen aber auch bei Erstemissionen, wenn – wie bisher praktiziert – ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen, kann der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.¹⁵

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes¹⁶ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, diese Auswirkungen auch in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern.

Da sich das Zinsumfeld derzeit grundlegend ändert und bei steigenden Zinsen der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben entsteht, fallen die Zinsausgaben in den nächsten Haushaltsjahren entsprechend höher aus. Für das Haushaltsjahr 2022 sind nur noch saldierte Agio- und Disagio-Einnahmen von 0,7 Mrd. Euro geplant. Der Entwurf des Bundeshaushaltes 2023 sieht bereits Disagio-Ausgaben von 8,6 Mrd. Euro vor.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 9,2 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtrag veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 29,5 Mrd. Euro, die sonstigen Einnahmen lagen um 20,3 Mrd. Euro niedriger als veranschlagt. Ursächlich für die Differenz bei den sonstigen Einnahmen war insbesondere die mit dem zweiten Nachtrag ausgebrachte Globale Mehreinnahme von 25,0 Mrd. Euro. Diese weist zum Abschluss des Haushaltsjahres ein Ist-Ergebnis von „Null“ aus.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 28,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Dies ist vor allem auf höhere Einnahmen bei fast allen Steuerarten zurückzuführen. Absolut die größten Zuwächse waren bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer (18,7 Mrd. Euro) und bei der Körperschaftsteuer (8,9 Mrd. Euro) zu verzeichnen.

¹⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

¹⁶ Vgl. zuletzt Nummer 1.5.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2021.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.
- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regelobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2021 mit 12,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4). Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 33,4 Mrd. Euro.

Für den Bundeshaushalt 2021 war ursprünglich eine Nettokreditaufnahme von 179,8 Mrd. Euro geplant. Bei den Sondervermögen waren insgesamt negative Finanzierungssalden von 17,8 Mrd. Euro vorgesehen. Insgesamt wurde damit die Kreditobergrenze der Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2021 überschritten.

Mit dem ersten Nachtragshaushalt des Jahres 2021 wurde die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts auf insgesamt 240,2 Mrd. Euro ausgeweitet. Für die zu berücksichtigenden Sondervermögen wurden negative Finanzierungssalden von insgesamt 17,6 Mrd. Euro erwartet. Nach Aktualisierung der Konjunkturkomponente sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen wurde eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 41,4 Mrd. Euro errechnet. Die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme von 257,8 Mrd. Euro überstieg diesen Betrag um 216,4 Mrd. Euro. Der Deutsche Bundestag nutzte zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehene Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 wurde die Buchungspraxis für die Schuldenregel hinsichtlich der Sondervermögen geändert. Für die Berechnung der schuldenregelrelevanten Nettokreditaufnahme sollen künftig die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an Sondervermögen berücksichtigt werden. Begründet wurde dies damit, dass insbesondere Planungs-

unsicherheiten bei der Haushaltsaufstellung beseitigt und die Buchungstechnik an die Rücklagezuführungen im Kernhaushalt angeglichen würden.

Bislang war der jährliche Finanzierungssaldo der Sondervermögen schuldenregelrelevant. Mit der Umstellung werden Zuweisungen des Bundes an Sondervermögen im Haushaltsjahr der Zuweisung auf die Kreditermächtigung der Schuldenregel angerechnet. Dies fördert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im aktuellen finanzwirtschaftlichen Umfeld die Bildung verfassungsrechtlich problematischer Rücklagen innerhalb von Sondervermögen. So hat der Bund im Haushaltsjahr 2021 die Ausnahmeregelung zur Schuldenregel über Gebühr in Anspruch genommen, um die Spielräume für schuldenregelkonforme Kreditaufnahmen in künftigen Jahren zu erhöhen.

Dass die Neuregelung dazu dienen soll, Planungsunsicherheiten zu beseitigen, überzeugt nicht. Dieses Argument unterstreicht vielmehr, dass die Mittelabflüsse in den Sondervermögen offenbar nicht sorgfältig genug geplant werden. Vorrangiger Zweck der Sondervermögen scheint zu sein, Kreditermächtigungen auf unbestimmte Zeit zu parken. Auch der Hinweis auf eine Übereinstimmung mit der Buchungstechnik bei den Rücklagezuführungen im Bundeshaushalt überzeugt nicht. Die dort buchmäßig vorhandene Rücklage von 48,2 Mrd. Euro wurde ausschließlich aus Haushaltsüberschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildet. Eine (teilweise) Verwendung von Kreditermächtigungen zur Bildung von Rücklagen im Kernhaushalt hat es nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes bislang nicht gegeben. Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof auch unabhängig davon die Rücklagenbildung im Kernhaushalt für fragwürdig.

Um zumindest eine einheitliche Erfassung sicherzustellen, hat das BMF die Umstellung rückwirkend ab dem Jahr 2016 neu berechnet.¹⁷ Dadurch wurden der Stand des Kontrollkontos und der Überschreitungsbetrag für das Jahr 2020 wie folgt angepasst:

- Die Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme erhöht sich mit der geänderten Buchungspraxis von 41,9 auf 69,6 Mrd. Euro.
- Der Stand des Kontrollkontos verringert sich aufgrund von Korrekturen der Vorjahre von 52,0 auf 47,7 Mrd. Euro.

¹⁷ Vgl. BMF-Monatsbericht Januar 2022, Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2021 Seite 23 ff.

Tabelle 1.4

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2021^a

		Ursprüngliches Soll 2021	Soll erster Nachtrag 2021	Soll zweiter Nachtrag 2021 ^b	Ist 2021
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35			
		<i>in Mrd. Euro</i>			
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 449,1			
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2021 (Zeile 1 * Zeile 2)	12,1			
4	Konjunkturkomponente	-12,8	-24,0	-13,9	-14,3
5	Saldo der finanziellen Transaktionen ^c	-8,5	-5,4	-5,4	3,0
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5)	33,4	41,4	31,3	23,4
7	Für Schuldenregel relevante NKA	197,6	257,8	240,2	215,4
	davon:				
	• NKA Bund	179,8	240,2	240,2	215,4
	• NKA Sondervermögen	-	-	0	0
	Finanzierungssalden der Sondervermögen:				
	• EKF	-13,8	-13,8	-	-
	• Aufbauhilfefonds	-0,3	-0,5	-	-
	• Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,4	-1,5	-	-
	• „Digitale Infrastruktur“	-1,8	-1,8	-	-
	• Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder	-0,4	0	-	-
8	Strukturelle NKA (Zeile 7 + Zeile 4 + Zeile 5)	176,3	228,4	220,9	204,1
9	Überschreitung der zulässigen NKA (Zeile 8 – Zeile 3 oder Zeile 7 – Zeile 6)	164,2	216,4	208,9	192,0
10	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 6 – Zeile 7 + Zeile 9)				0
11	Gesamtsaldo Kontrollkonto				47,7
	Nachrichtlich:				
	(Vorjahr)				(47,7)

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Ab dem Zeitpunkt des zweiten Nachtrags gilt die geänderte Buchungspraxis bei den Sondervermögen.

^c Ausgaben aus finanziellen Transaktionen sind im Ist 2021 reduziert um den erlassenen Betrag des Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2020 von 6,9 Mrd. Euro und führen damit zu einer entsprechenden Erhöhung des Überschreibungsbetrags.

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2021 sowie BMF-Monatsbericht September 2022, S. 26 ff.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Wird von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ist für das Jahr 2021 daher null und der Saldo verbleibt damit auf dem Stand des Jahres 2020¹⁸.

Da Ausgaben- und Nettokreditaufnahmeermächtigungen im Bundeshaushalt 2021 überdimensioniert waren, lag die Nettokreditaufnahme – trotz der Zuführung von 60,0 Mrd. Euro an den EKF – mit 215,4 Mrd. Euro um 24,8 Mrd. Euro unter dem Soll. Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde um 192,0 Mrd. Euro überschritten. Die Kreditobergrenze der Schuldenregel wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt. Aus der Differenz der zulässigen Nettokreditaufnahme (23,4 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (215,4 Mrd. Euro) ergibt sich eine Tilgungsverpflichtung von 192,0 Mrd. Euro.

Im Zusammenhang mit der Beratung des Bundeshaushalts 2022 hat der Haushaltsgesetzgeber beschlossen, die aus den Haushaltsjahren 2020 und 2021 resultierenden Tilgungspläne mit dem Tilgungsplan des Haushaltsjahres 2022 zu einem Gesamttilgungsplan zusammenzufassen. Die in den Bundeshaushalten 2020, 2021 und 2022 aufgrund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz aufgenommenen Kredite sollen im Bundeshaushalt 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt werden.¹⁹ Aus den Haushalten 2020 und 2021 ergibt sich dadurch bisher eine Tilgungsrate von 8,4 Mrd. Euro.

Im Bundeshaushalt 2022 ist eine Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme um 115,7 Mrd. Euro geplant. Die sich nach Haushaltsabschluss des Jahres 2022 ergebenden jährlichen Tilgungsverpflichtungen sind ab dem Jahr 2028 zusätzlich zu denen aus dem Haushaltsjahren 2020 und 2021 (8,4 Mrd. Euro) zu leisten.²⁰ Auch wenn der Haushaltsgesetzgeber bisher von einer beschleunigten Tilgung ausgeht,²¹ können die Kreditrückzahlungen

¹⁸ Mit einem Wert von 47,7 Mrd. Euro infolge der geänderten Buchungspraxis.

¹⁹ Die Rückführung erfolgt in Höhe von jeweils einem Einunddreißigstel des Betrages der Kreditaufnahme, der nach Abschluss der Bundeshaushalte 2020, 2021 und 2022 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz zulässige Verschuldung überstiegen hat.

²⁰ Der tatsächliche Rückführungsbetrag für das Jahr 2022 wird endgültig zum 1. September 2023 berechnet.

²¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/42 vom 3. Juni 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 20/2036.

letztlich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Lage stattfinden. Das bedeutet, dass sich bei ungünstigen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Tilgungszeitraum verlängert. Zudem bleibt abzuwarten, ob in den Folgejahren die Kreditobergrenze der Schuldenregel eingehalten werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, steigen die Tilgungsbeträge und die Tilgungszeiträume weiter an.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Reingewinn an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage nach § 27 Bundesbankgesetz zuzuführen ist. Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Wenn die Gewinnabführung einen im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, soll der Differenzbetrag an das Sondervermögen ITF fließen. Damit sollen dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.²² Da die Bundesbank im Jahr 2020 keinen Gewinn erwirtschaftete, konnte sie im Jahr 2021 keine gewinnabhängigen Zuführungen an den Bundeshaushalt tätigen. Somit konnten im Jahr 2021 auch die Schulden des ITF nicht weiter getilgt werden.

Der ITF hat derzeit noch Schulden von 16,1 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.12.1). Er könnte – entsprechend den ursprünglichen politischen Absichtserklärungen – inzwischen fast vollständig getilgt sein, wenn der Bundesbankgewinn seit dem Jahr 2014 vollständig zu seiner Schuldentilgung genutzt worden wäre.²³ Da dies unterblieb, belasten seine Schulden den Bund weiterhin in einem verschlechterten finanzwirtschaftlichen Umfeld.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO²⁴ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,

²² § 6 Absatz 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

²³ Vgl. Bemerkungen 2021 Nummer 1.5.1.

²⁴ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene darzustellen.

Ziel der Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Die Angaben beruhen auf Meldungen der Ressorts.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2021 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 10,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.5).

Tabelle 1.5

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro</i>			
01	BPr und BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	846,9	0	846,9
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	9,1	0	9,1
05	AA	0,8	169,5	170,5	340,7
06	BMI	29,8	1 827,5	16 615,9	18 473,2
07	BMJ	0	134 613,1	3 201,0	137 814,1
08	BMF	509,5	30 057,7	2 300,8	32 868,0
09	BMWK	36,5	39 708,7	321,7	40 066,8
10	BMEL	166,8	238,0	277,9	682,6
11	BMAS	6 912 765,4	181 404,0	4 181,0	7 098 350,4
12	BMDV	14,0	947,5	4 327,7	5 289,2
14	BMVg	1 055,2	4 181,7	1 103,1	6 340,0
15	BMG	0	152,8	0,0	152,8
16	BMUV	0	0	31,6	31,6
17	BMFSFJ	56,8	4 449,4	153,5	4 659,7
19	BVerfG	0	0	0	0
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
22	UKR	0	0	0	0
23	BMZ	62 280,0	2,9	366,2	62 649,1
30	BMBF	124 771,9	22 320,9	257 108,0	404 200,8
32	Bundesschuld	0	45 879,0	37 388,5	83 267,4
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^d	397 848,3	2 119 490,7	5 595,3	2 522 934,3
	Gesamt	7 499 535,0	2 586 299,2	333 142,7	10 418 976,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.

^d Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2021 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Die höchsten Einnahmeausfälle entfallen mit 7,5 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2021 auf Erlasse, durch die ein Anspruch erlischt. Davon entstanden 6,9 Mrd. Euro durch die Umwandlung eines überjährigen Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit in einen Zuschuss.²⁵ Der daraus resultierende Einnahmeausfall hätte allerdings nicht als Erlass, sondern unter „Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde“ erfasst werden müssen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat zudem versäumt, das Darlehen und den Einnahmeausfall im IT-Verfahren Darlehen zu buchen.

Einnahmeausfälle von 2,6 Mrd. Euro entfallen auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, die zurzeit nicht weiterverfolgt werden. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Verfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2021 betreffen das BMAS (7,1 Mrd. Euro) die Allgemeine Finanzverwaltung, insbesondere die Steuern (2,5 Mrd. Euro), und das BMBF (0,4 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet wurden. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, den Forderungsbuchungen die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 von 240,2 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2020 von 87,3 Mrd. Euro²⁶ zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2021.

²⁵ Vgl. § 12 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021.

²⁶ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Von der Nettokreditermächtigung von 240,2 Mrd. Euro wurden 215,4 Mrd. Euro genutzt. Damit steht für den Haushalt 2022 eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2021 von 24,8 Mrd. Euro zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2021²⁷ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro. Davon waren 49,9 Mrd. Euro bis Ende 2021 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30,0 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2021 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Die Finanzagentur und das BMF berichten dem Haushaltsausschuss darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.²⁸

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente²⁹ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu.

²⁷ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2021.

²⁸ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

²⁹ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

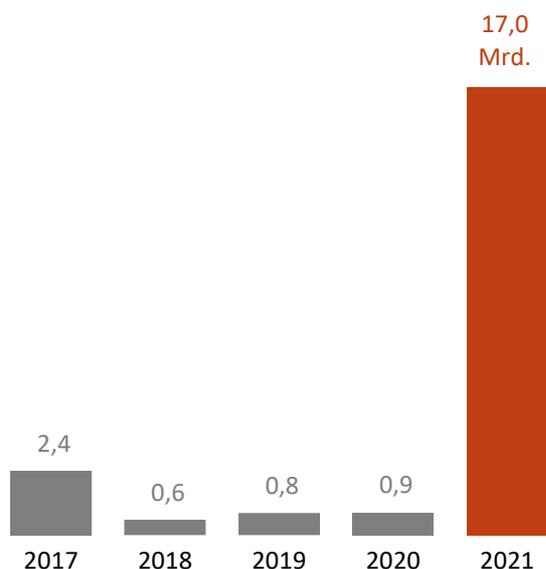
Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann.³⁰

Im Haushaltsjahr 2021 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 0,9 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 16,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.3). Der gesamte Betrag von 17,0 Mrd. Euro entspricht 3 % des Haushaltsoll. Der starke Anstieg gegenüber dem Vorjahr ist fast ausschließlich auf eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021 von 16,0 Mrd. Euro zurückzuführen.³¹ Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen.

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben stark angestiegen

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2021 wesentlich höher als in den Vorjahren. Dies ist fast ausschließlich auf eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021 zurückzuführen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Auswärtigen Amt, beim BMF, beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie beim BMBF an:

- 269,2 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland,
- 145,4 Mio. Euro für Zahlungen an die Europäische Union für abzuführende Zölle,
- 190,0 Mio. Euro für Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur sowie

³⁰ Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021.

³¹ Die Ausgaben wurden aus dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) geleistet.

- 138,7 Mio. Euro für berufliche Aufstiegsmaßnahmen.

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen des Bundeshaushalts ausgeglichen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge³² muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2021 in allen Fällen nach. Dabei unterrichtete es in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da die Leistung der Ausgabe so zeitkritisch war, dass ein Zuwarten auf die nächste Sitzung des Haushaltsausschusses nicht in Betracht kam.

Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF gab es im Haushaltsjahr 2021 nicht. Im Vorjahr hatten die Ressorts noch in zwei Fällen mit einem Volumen von insgesamt 7,2 Mio. Euro die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF überschritten.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des abgelaufenen Haushaltsjahres (2021) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2020) geben.

³² 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021).

Am Ende des Haushaltsjahres 2020 waren Mittel von 67,4 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2021 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 21,3 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 32 %. Damit lag dieser Anteil um fast 50 Prozentpunkte unter dem Wert des Vorjahres. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aus den übertragbaren Mitteln bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen von 20,9 Mrd. Euro keine Ausgabereste gebildet wurden. Allerdings stiegen die gebildeten Ausgabereste absolut um 3,4 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

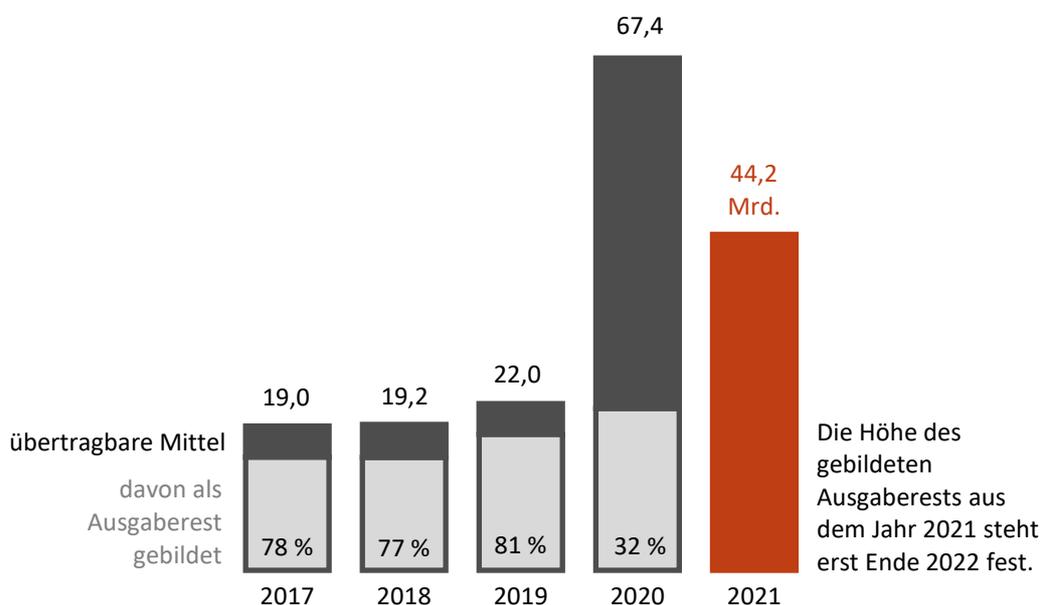
1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2021

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 betragen die übertragbaren Mittel 44,2 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2022 zur Verfügung. Er liegt um 23,2 Mrd. Euro unter dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 bereitstand. Dabei sanken die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,2 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 23,0 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr. Damit lagen die übertragbaren Mittel aber immer noch doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel doppelt so hoch wie vor Corona

Die übertragbaren Mittel lagen im Jahr 2021 mit 44,2 Mrd. Euro zwar deutlich unter dem Niveau des Jahres 2020, aber immer noch doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

Die in das Jahr 2022 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.6.

Die Tabelle verdeutlicht zum einen, dass übertragbare Mittel bei pandemiebedingt veranschlagten Ausgaben anfallen. Zum anderen zeigt die Tabelle aber auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – wie in den Vorjahren in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich erneut z. B. bei den Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.6

In das Jahr 2022 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2021	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel <i>in Mio. Euro</i>
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	5 349
Kap. 1503 Tit. 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	2 683
Kap. 0604	Wohnungswesen und Stadtentwicklung	2 559
Kap. 1503 Tit. 684 07	Zuschüsse zur zentralen Beschaffung von Impfstoffen gegen SARSCoV-2	2 315
Kap. 6002 Tgr. 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	1 908
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 812
Kap. 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 606
Kap. 0901	Innovation, Technologie und neue Mobilität	1 466
Kap. 1202 Tit. 831 01	Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG	1 374
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	1 108
Kap. 3205	Verzinsung	870
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	841
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	820
Kap. 1106	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonstige internationale Angelegenheiten	604
Kap. 1202 Tit. 891 06	Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	576
Kap. 1201 Tit. 891 11	Investitionen der "Die Autobahn GmbH des Bundes"	569
Gesamt		26 460

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Der Haushaltsausschuss hat auf den Anstieg der übertragbaren Mittel im Bundeshaushalt 2020 bereits bei der Beschlussfassung zum Bundeshaushalt 2021 reagiert und einen ressortübergreifenden Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten gefasst. Darin hat er die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und hierbei die folgenden Vorgaben umzusetzen:

- Die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten ist auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen. Dies gilt erstmals im Haushaltsjahr 2021 für die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020.
- Die aus dem Haushalt 2020 gebildeten nicht-flexibilisierten Ausgabereste sind – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des Jahres 2021 in Abgang zu stellen. In den Folgejahren ist in gleicher Weise für die jeweils aus dem Vorjahr gebildeten Ausgabereste im nicht-flexibilisierten Bereich zu verfahren.

Diese Vorgaben sind durch geeignete Maßnahmen der Ressorts innerhalb des jeweiligen Verfügungsrahmens des Einzelplans bereits ab der Bildung von Ausgaberesten im Haushalt 2021 sicherzustellen.³³

1.7.2 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 125 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb sind sie für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hatte das BMF den Ressorts bereits vor einigen Jahren Vorgaben gemacht.³⁴ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

³³ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2021 des BMF, Nummer 3.2.

³⁴ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

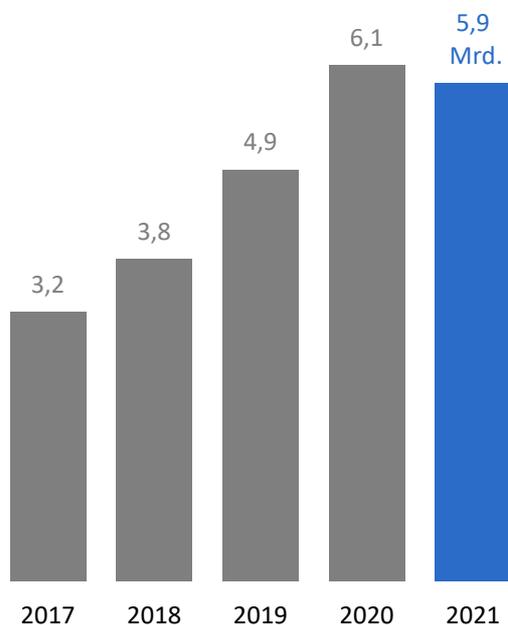
Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,1 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,2 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebe-schluss aus dem Jahr 2021 zum Abbau von Ausgaberesten knapp eingehalten. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts bezweifelt werden. Eine weitere Reduzierung der Ausgabereste dürfte nur mit strengeren Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers erreichbar sein.

Die übertragbaren flexibilisierten Mittel liegen im Jahr 2021 in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Von den in das Haushaltsjahr 2022 übertragbaren Mitteln sind 5,9 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind nur 0,2 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2020. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel nur geringfügig gesunken

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2021 sind 5,9 Mrd. Euro flexibilisiert. Sie liegen damit in etwa auf dem hohen Niveau des Vorjahres.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

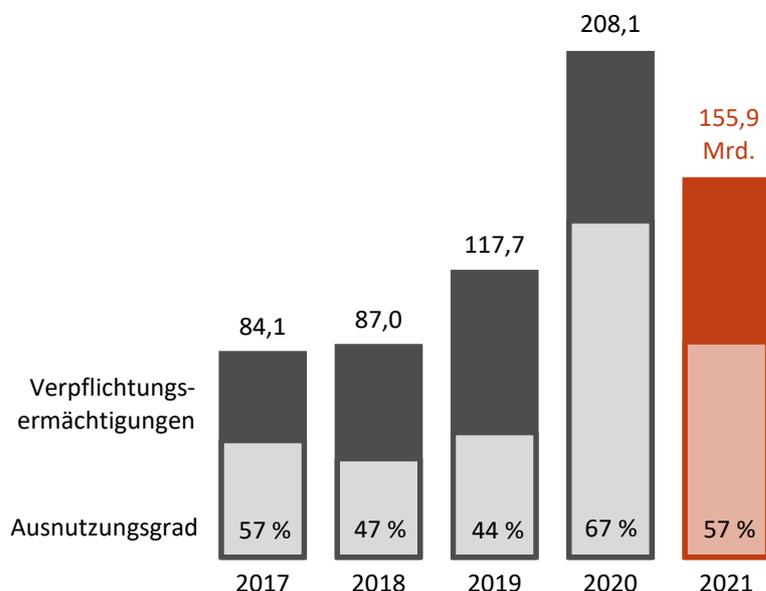
1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im ursprünglichen Haushaltsplan 2021 waren Verpflichtungsermächtigungen von 118,6 Mrd. Euro vorgesehen. Mit dem ersten Nachtragshaushalt wurden sie ausgeweitet. Dies betraf vor allem pandemiebedingte Haushaltstitel im Einzelplan 60 (+13,6 Mrd. Euro). Insgesamt standen für das Haushaltsjahr 2021 Verpflichtungsermächtigungen von 155,9 Mrd. Euro zur Verfügung.³⁵ Sie lagen damit noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.6).

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen erneut auf hohem Niveau

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen im Jahr 2021 um 52,2 Mrd. Euro zurück. Sie lagen aber weiterhin deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Der Ausnutzungsgrad betrug 57 % und verringerte sich damit um 10 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

³⁵ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 89,0 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,3 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife. Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 66,9 Mrd. Euro wurden nicht genutzt. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen. Er erkennt an, dass die Unsicherheiten der Corona-Pandemie dies erschwert haben.

1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

Das BMF hat der Inanspruchnahme aller über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.³⁶

1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

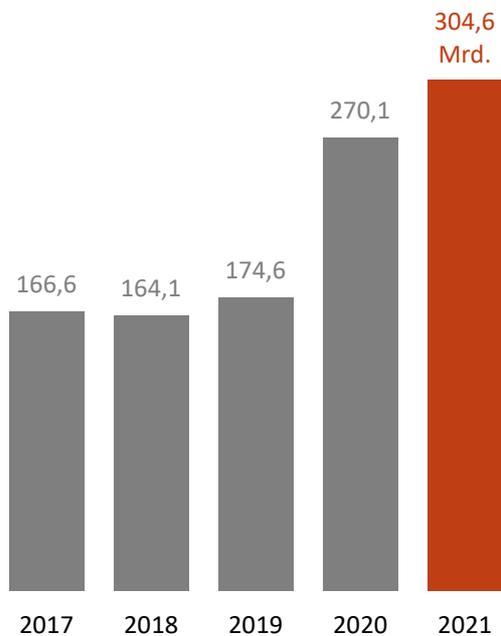
Zum 31. Dezember 2021 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 304,6 Mrd. Euro erreicht. Dies waren fast 35 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.7).

³⁶ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2021 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrages von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.7

Neuer Höchststand bei eingegangenen Verpflichtungen

Der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen stieg im Jahr 2021 um fast 35 Mrd. Euro. Er liegt damit jetzt bei über 300 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

Von den bis zum Jahr 2021 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 77,1 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2022 und 54,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2023 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2022 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Abbildung 1.8

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Ende des Jahres 2021 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 304,6 Mrd. Euro. Davon führen 77,1 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2022 zu Ausgaben, die übrigen 227,5 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab dem Jahr 2023.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Dazu zählen insbesondere Sozialausgaben, Personal- und Versorgungsausgaben und Zinsausgaben.

Für das Haushaltsjahr 2022 sind Ausgaben von 495,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 138,9 Mrd. Euro vorgesehen. Das Ausgabevolumen ist durch höhere Ausgaben, insbesondere aufgrund der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges, verzerrt. Ohne Ausnahmebeschluss des Deutschen Bundestages stände eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 23,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Daraus ergäbe sich ein maximales Ausgabevolumen von 380,1 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat anhand des Haushaltsplans für das Jahr 2022 überschlägig untersucht, inwieweit dieses Ausgabevolumen durch Verbindungen belegt ist, auf die der Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig keinen Einfluss hat. Hierzu hat er die Sozialausgaben (einschließlich BAföG-Ausgaben)³⁷ um die pandemiebedingten Ausgaben für den

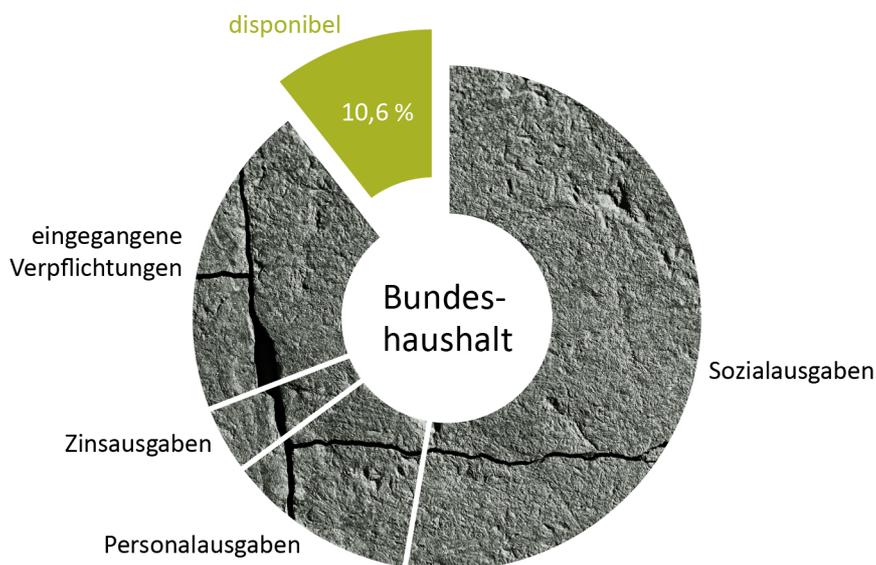
³⁷ Ausgaben der Hauptfunktion 2 zuzüglich Ausgaben bei Kapitel 3002 Titelgruppe 50.

Gesundheitsfonds,³⁸ die Corona-Unternehmenshilfen³⁹ sowie durch eingegangene Verpflichtungen gebundene Ausgaben⁴⁰ bereinigt. Gemeinsam mit den Personalausgaben⁴¹, den eingegangenen Verpflichtungen⁴² sowie den Zinsausgaben⁴³ machen sie einen Anteil von fast 90 % des nach der Schuldenregel zulässigen Ausgabevolumens aus. Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen (vgl. Abbildung 1.9). Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2022 den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

Abbildung 1.9

Vorbindungen beschränken Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers erheblich

Annähernd 90 % des nach der Schuldenregel zulässigen Haushaltsvolumens sind im Jahr 2022 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021 und Bundeshaushaltsplan 2022.

Allerdings ist dies nur das Ergebnis einer überschlägigen Analyse. Das BMF bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen

³⁸ Ausgaben bei Titel 1501 636 03.

³⁹ Ausgaben bei Titel 6002 683 02.

⁴⁰ Eingegangene Verpflichtungen bei Titeln der Hauptfunktion 2 überwiegend im Einzelplan 11 (geschätzt 3,5 Mrd. Euro).

⁴¹ Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie Ausgaben bei Titel 6002 685 01.

⁴² Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021 S. 98.

⁴³ Ausgaben bei Kapitel 3205.

Haushaltsberatungen detailliert darzulegen, welche Gestaltungsspielräume für den Haushaltsgesetzgeber bestehen.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz⁴⁴ oder in spezialgesetzlichen Regelungen⁴⁵ ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2021 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 821,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Dies entsprach dem Gewährleistungsrahmen des Vorjahres. Ende 2021 hatte der Bund auf dieser Grundlage Gewährleistungen von 551,6 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 5,6 Mrd. Euro.

⁴⁴ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

⁴⁵ Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2021^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2021				
• Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	155,0	125,3	128,0	2,7
• Ungebundene Finanzkredite an ausländi- sche Schuldner, Direktinvestitionen im Aus- land und andere	75,0	37,0	35,1	-1,9
• Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	430,0	269,0	268,0	-1,0
• Internationale Finanzinstitutionen	110,0	68,6	75,5	6,9
• Sonstiges	51,7	46,0	45,0	-1,0
Summe Haushaltsgesetz	821,7	546,0	551,6	5,6
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
• Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
• Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	91,5	89,4	-2,1
• SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID- 19-Ausbruch	6,4	6,4	6,4	0
• Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds	0,8	0	0,8	0,8
Summe weitere Gesetze	240,6	120,3	119,0	-1,3
Gewährleistungen der Sondervermögen				
• Garantien FMS nach § 6 StFG ^d	400,0	0	0	0
• Garantien FMS nach § 8a StFG	0,9	1,3	0,9	-0,4
• Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	400,0	0	0	0
• Sonstiges	3,0	0	0	0
Summe Sondervermögen	803,9	1,3	0,9	-0,4
Gesamtsumme	1 866,2	667,6	671,5	3,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.^c Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.

^d Seit 2016 können keine Garantieermächtigungen nach § 6 StFG mehr in Anspruch genommen werden.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 6,6 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2021 insgesamt 1,6 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,7 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

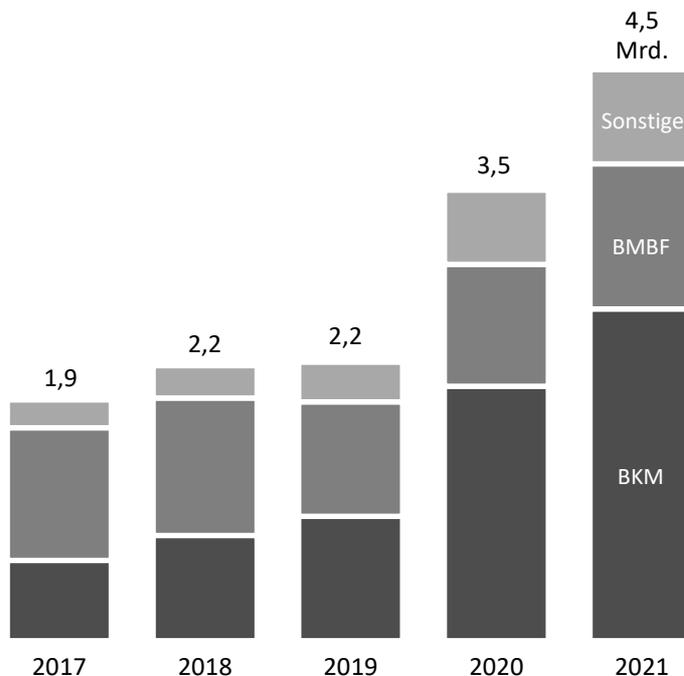
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2021 Selbstbewirtschaftungsmittel von 4,5 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Bestand zum Jahresende 2020 um fast 1 Mrd. Euro oder 27 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Mitteln haben die BKM (Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Sie können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 2,6 Mrd. Euro zurückgreifen. Das sind 0,6 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten mit 1,1 Mrd. Euro über den zweitgrößten Bestand (vgl. Abbildung 1.10). Nachweise, dass hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

Abbildung 1.10

Neuer Höchststand bei nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln

Zum Jahresende 2021 lagen 4,5 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit um fast 1,0 Mrd. Euro. Den höchsten Anteil haben weiterhin die BKM und das BMBF.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Der erhebliche Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel in den letzten beiden Jahren bei der BKM ist zum Teil bedingt durch die Corona-Pandemie. Bei Kapitel 0452 Titel 684 12 (Projektförderung im Rahmen der deutschen Vereinigung und internationaler sowie nationaler Repräsentation, Milderung und Prävention von pandemiebedingten Notlagen) ist ein Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln von 735 Mio. Euro aufgelaufen. Bis zum 30. Juni 2022 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel für die Milderung und Prävention von pandemiebedingten Notlagen fließen dem Bundeshaushalt wieder zu, sofern sie nicht noch für die administrative Abwicklung im Jahr 2024 notwendig sind.

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Nach der Aktualisierung der VV-ReVuS im Jahr 2021 hat das BMF die Vermögensrechnung 2021 erstmals nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem aufgestellt. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).⁴⁶ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den handelsrechtlichen Vorgaben zur Gliederung einer Bilanz, die an die staatlichen Besonderheiten angepasst wurde (vgl. Tabelle 1.8).⁴⁷

⁴⁶ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

⁴⁷ Vgl. Standards staatlicher Doppik Anlage 1.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

	Stand:	Stand:	Veränderung
	01.01.2021	31.12.2021	
<i>in Mrd. Euro</i>			
Aktiva			
A. Anlagevermögen	381,2	358,4	-22,8
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0 ^b	0 ^b	0
II. Sachanlagen	0 ^b	0 ^b	0
III. Finanzanlagen	381,2	358,4	-22,8
• Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	(26,4)	(28,0)	(1,6)
• Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Einrichtungen	(12,6)	(12,6)	(0)
• Beteiligungen	(23,5)	(23,3)	(-0,2)
• Wertpapiere des Anlagevermögens	(223,5)	(191,7)	(-31,8)
• Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	(48,9)	(53,7)	(4,8)
• Sonstige Ausleihungen	(46,2)	(49,2)	(3,0)
B. Umlaufvermögen	113,1	127,1	14,0
I. Vorräte	0 ^b	0 ^b	0
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	17,6	10,8	-6,8
III. Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	95,4	116,3	20,9
Vermögen gesamt	494,3	485,5	-8,8
Passiva			
A. Rückstellungen	843,5	896,3	52,8
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	772,1	820,1	48,0
II. Sonstige Rückstellungen	71,4	76,2	4,8
B. Verbindlichkeiten	1 413,3	1 550,2	136,9
I. Anleihen und Obligationen	1 336,9	1 461,2	124,3
II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	36,7	52,3	15,6
III. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	25,3	26,0	0,7
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	14,3	10,6	-3,7
Schulden gesamt	2 256,8	2 446,6	189,8
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 762,4	-1 961,1	-198,6

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und daraus folgende Wertberichtigungen unberücksichtigt. Im Zahlungsüberwachungsverfahren gebuchte Forderungen werden in der Vermögensrechnung nicht berücksichtigt. Auch der Schuldenausweis ist noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Das BMF hat vor, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen. So prüft es derzeit, unter welchen Voraussetzungen Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen werden können, die bisher noch immer nicht unter den Anwendungsbereich der VV-ReVuS fallen (vgl. Nummer 1.11.4).

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2021 insgesamt 485,5 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 446,6 Mrd. Euro. Darunter waren Anleihen und Obligationen von 1 461,2 Mrd. Euro.

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2021 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand sank das Vermögen unterjährig um 8,8 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem der Rückgang der Wertpapiere des Anlagevermögens um 31,8 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Anstieg der Bankguthaben um 20,9 Mrd. Euro ausgewirkt.

Die Schulden des Bundes erhöhten sich gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 189,8 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen. Diese erhöhten sich im Jahr 2021 um 124,3 Mrd. Euro. Die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen lagen um 48 Mrd. Euro über dem Wert vom Jahresanfang.

1.11.2 Kapitalbeteiligungen

Die Kapitalbeteiligungen werden aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS abhängig von der Beteiligungsquote des Bundes wie folgt in der Vermögensrechnung dargestellt:

- Bei einer Beteiligungsquote von mehr als 50 % werden sie als Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen,
- bei einer Beteiligungsquote zwischen 20 und 50 % als Beteiligung und

- und bei einer Beteiligungsquote von weniger als 20 % als sonstige Anteilsrechte ausgewiesen.

Der Rechnungswert der Beteiligungen ergibt sich weiterhin aus dem anteiligen Eigenkapital des Bundes. Im Beteiligungswert der Deutschen Bahn AG (DB AG) sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese in Ausübung eines Bilanzierungswahlrechts nicht aktiviert.

Eine weitere Änderung der VV-ReVuS betrifft die unmittelbaren Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das betreffende Jahr vorlegten. Diese wurden bisher nicht in die Vermögensermittlung einbezogen, sondern nachrichtlich im Anhang dargestellt. Jetzt werden diese Kapitalbeteiligungen mit dem Rechnungswert, der sich aus dem letzten vorgelegten Jahresabschluss ergibt, im Vermögensbestand geführt. Später testierte Abschlüsse werden nicht mehr rückwirkend berücksichtigt. Dadurch sind auch keine Anpassungen der Anfangsbestände in der Vermögensrechnung mehr erforderlich. Dies trägt zur Bilanzkontinuität bei.

Bis zur Vermögensrechnung 2020 wies das BMF das Vermögen und die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen getrennt aus. Nunmehr werden die Sonder- und Treuhandvermögen, die über Vermögen und Schulden verfügen, mit ihrer Nettoposition – also den saldierten Vermögens- und Schuldenbeträgen – ausgewiesen. Positive Nettopositionen werden in den Finanzanlagen dargestellt, negative Nettopositionen in den Rückstellungen. Hierdurch soll die Transparenz zu möglichen finanziellen Verpflichtungen und Risiken des Bundes erhöht werden.

Die Vermögensrechnung 2021 weist als Sondervermögen mit negativen Nettopositionen den ITF (vgl. Nummer 1.12.1), den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS – vgl. Nummer 1.12.2) sowie die Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost aus.

1.11.3 Pensions- und Beihilferückstellungen

Aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS ist für die Berechnung von Pensions- und Beihilferückstellungen ab dem Haushaltsjahr 2021 der Zinssatz der Standards staatlicher Doppik anzuwenden. Dieser entspricht dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Bis Ende 2020 wurde ein siebenjähriger Durchschnitt der Umlaufrenditen zugrunde gelegt. Die veränderte Berechnungsgrundlage führt zu einer Abweichung des Anfangsbestands 2021 vom Endbestand 2020.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen um 48,0 Mrd. Euro im Jahr 2021 ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,33 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte

zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,03 % berechnet. Im Vorjahr lag er – nach neuer Berechnung – bei 1,36 %, im Jahr 2019 noch bei 1,72 %.

Mit dem siebenjährigen Diskontsatz von 0,71 % für das Jahr 2021 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 60,8 Mrd. Euro höher. Das BMF weist diesen Wert nachrichtlich in der Vermögensrechnung aus. Er unterstreicht, wie stark die ausgewiesenen Pensions- und Beihilferückstellungen vom gewählten Diskontsatz abhängig sind.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 820,1 Mrd. Euro zum Jahresende 2021 standen Vermögenswerte von 28,1 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Mrd. Euro gestiegen.

1.11.4 Aktivitäten des BMF

Das BMF ist im Juni 2022 einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat ihm ein Konzept zur Einbeziehung der mittelbaren Bundesverwaltung in die Vermögensrechnung übersandt. Darin hat es in einem ersten Schritt Kriterien aufgestellt, nach denen Einrichtungen in die Vermögensrechnung aufzunehmen wären. Darauf aufbauend hat es die unterschiedlichen Einrichtungen (Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie staatliche Stiftungen) dahingehend untersucht, ob die aufgestellten Kriterien voraussichtlich zur Aufnahme in die Vermögensrechnung des Bundes führen würden.

Bei den Körperschaften des öffentlichen Rechts und staatlichen Stiftungen kommt das BMF zu dem Ergebnis, dass diese überwiegend nicht die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Vermögensrechnung erfüllen würden. Bei den Anstalten des öffentlichen Rechts kommt es zu dem Ergebnis, dass diese in die Vermögensrechnung aufgenommen werden können, sofern der Bund aufgrund seiner Kapitalbeteiligung im Gegenzug eine Beteiligung am Stammkapital der Anstalt des öffentlichen Rechts erhält. Dies ist z. B. bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben der Fall.

Das BMF beabsichtigt daher, den Fokus zunächst auf diese Einrichtungen zu richten. Es will hierzu eine Ressortabfrage durchführen. Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen für schlüssig.

Für die Vermögensrechnung 2022 will das BMF die Kontierung der übergeleiteten Bestände an Vermögen und Schulden überprüfen. Darüber hinaus will es die webbasierte Anwendung zur Erstellung der Vermögensrechnung weiterentwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 27 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Im Haushaltsjahr 2021 wurde das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ neu gegründet.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu neun wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2021 bietet Tabelle 1.9.

Tabelle 1.9

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	Davon: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2021	2021	2021	2021	Ende 2021	Ende 2021
<i>in Mio. Euro</i>						
Investitions- und Tilgungsfonds	0	68	68	0	351	16 499
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	36 791	36 791	0	57 736	80 555
ERP-Sondervermögen	0	1 229	358	0	23 123	643
Bundeseisenbahnvermögen	5 368	1 094	6 486	0	548	16
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	0	15 217	15 217	0	38 801	38 732
Energie- und Klimafonds	62 479	43 977 ^a	106 456	85 410	0	0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	0	3 861 ^a	3 861	2 847	0	0
Digitale Infrastruktur	571	4 554 ^a	5 125	4 253	0	0
Aufbauhilfe 2021	16 000	0	16 000	15 612	0	0

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Durch diesen Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen

Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an.

Vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts hält der Bundesrechnungshof für haushaltsrechtlich bedenklich. An Stelle einer Rücklagenzuführung in den Sondervermögen wäre das haushaltsrechtlich angemessene Instrument für in künftigen Haushaltsjahren geplante, aber für das Aufstellungsjahr nicht ausgabewirksame Maßnahmen das Ausbringen von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen beim EKF, dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF), dem Digitalinfrastrukturfonds und dem „Aufbauhilfefonds 2021“ werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine grundsätzliche Kritik an der Errichtung dieser Sondervermögen unverändert aufrecht. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen ITF wurde im März 2009 durch das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)⁴⁸ errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen.

⁴⁸ Artikel 6 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I S. 416, 417, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016, BGBl. I S. 1217.

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kreditmittel bis zu 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.⁴⁹

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem bestehen seine Ausgaben ausschließlich aus Zinszahlungen für Kredite zu seiner Finanzierung. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des ITF Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2021 rund 2,8 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen noch über eine Ausgabeermächtigung von 2 Mrd. Euro.

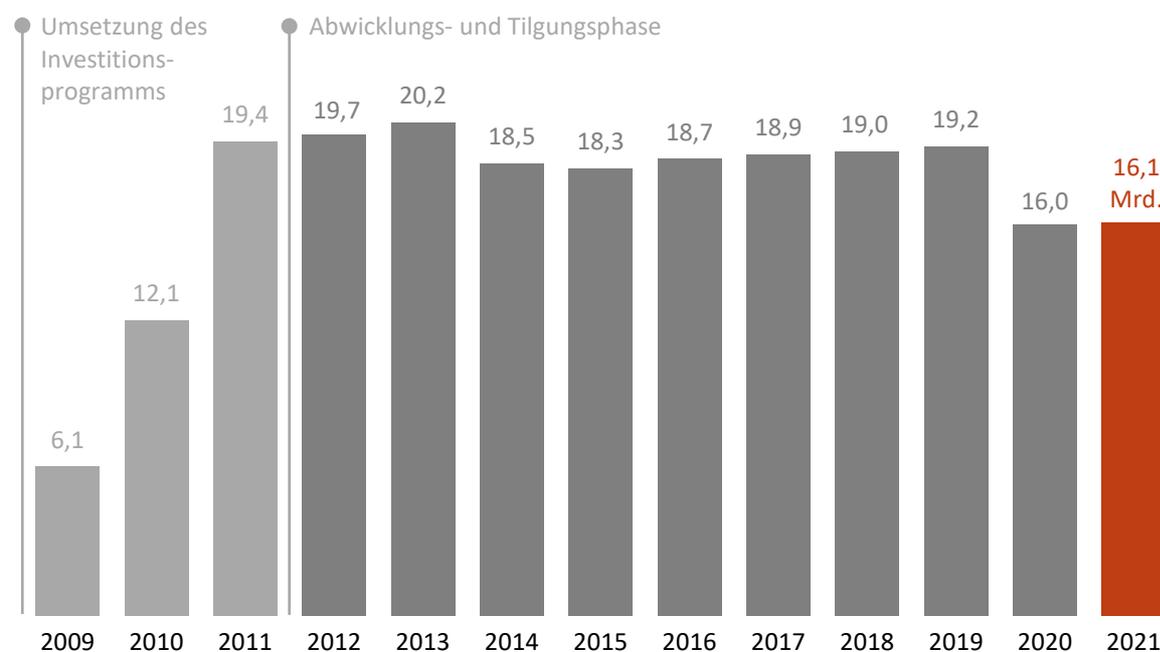
Es war das erklärte Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang auf einen kontinuierlichen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) in einer Größenordnung von 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.11). Erst im Jahr 2020 verringerte sich die Verschuldung des ITF signifikant. Aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sank es um 3,2 auf 16,0 Mrd. Euro.

⁴⁹ § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009, BGBl. I S. 1577.

Abbildung 1.11

Zügige Tilgung der Gesamtschulden des ITF nicht absehbar

Entgegen der politischen Absichtserklärungen, die Schulden des ITF ab dem Jahr 2012 zügig zu tilgen, liegen die Gesamtschulden im Jahr 2021 immer noch bei 16,1 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar leicht gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2021.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Im Jahr 2021 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2020 keinen Gewinn erwirtschaftete. Folglich erhielt der Bund auch keine Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn, die er – zumindest teilweise – an den ITF hätte weiterreichen können. Außerdem schloss der Bundeshaushalt 2021 aufgrund der Corona-Pandemie zum zweiten Mal in Folge mit einem hohen Finanzierungsdefizit ab. Überschüsse, mit denen die Verbindlichkeiten des ITF hätten getilgt werden können, standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital stieg durch Zinszahlungen auf 16,1 Mrd. Euro. Entsprechend den neuen VV-ReVus hat das BMF in der Vermögensrechnung des Bundes erstmals Rückstellungen hierfür gebildet.

Das Sondervermögen profitierte dennoch vom Abbau der Verbindlichkeiten im Jahr 2020, denn seine Zinsausgaben lagen im Jahr 2021 mit 67,9 Mio. Euro deutlich unter dem

Vorjahresbetrag (195,9 Mio. Euro). Diesen Ausgaben standen Einnahmen von 0,2 Mio. Euro⁵⁰ gegenüber. Diese Einnahmen sind jedoch nicht beeinflussbar und schwanken jährlich erheblich (Vorjahr: 1,4 Mio. Euro⁵¹). Damit können sie keinen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Verbindlichkeiten des ITF zu tilgen.

Die Einnahmen und Ausgaben sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

Tabelle 1.10

Haushaltsrechnung des ITF

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	195	68	-127
davon:			
• Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,2	0,02	-0,18
• Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn	3 351	-	-3 351
• Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	-3 157	68	3 225
Ausgaben	195	68	-127
davon:			
• Zinsen für Kreditaufnahmen	196	68	-128
• Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-1,2	-0,2	1,0
Nachrichtlich:			
Eigenkapital	-16 016	-16 148	-132

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan bei Titel 6091/325 01 sind aus diesem Einnahmetitel auch die Ausgaben für die Tilgung von Krediten zu leisten. Übersteigt die Tilgungsleistung die Krediteinnahme, führt dies zu einer Ausgabe beim Einnahmetitel (Rotbuchung).

^c Gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 6091 Titelgruppe 01 fließen Rückzahlungen von Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz aus nicht zweckentsprechend verwendeten Mitteln den Ausgaben zu. Übersteigen die Rückzahlungen die Ausgaben, führt dies zu einer Einnahme auf dem Ausgabebetitel (Rotbuchung).

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

⁵⁰ Vermischte Einnahmen (0,02 Mio. Euro), sonstige Zinseinnahmen (0,002 Mio. Euro) und Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (0,2 Mio. Euro).

⁵¹ Einnahmen ohne den zugeführten Bundesbankgewinn.

Bewertung/Ausblick

Im zehnten Jahr der Abwicklungs- und Tilgungsphase sind die Einnahmen des ITF aus Erstattungen für nicht zweckentsprechend verwendete Mittel auf niedrigem Niveau rückläufig. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der durch die Corona-Pandemie stark gestiegenen Staatsverschuldung, ist mit einer Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Der Schuldenabbau im Jahr 2020 wird sich zwar auch in kommenden Jahren dämpfend auf die Zinsbelastungen auswirken. Das für den Bundeshaushalt aufgrund der hohen Inflation steigende Zinsrisiko wird aber auch den ITF erfassen.

Die Chance, in konjunkturell guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, wurde verpasst. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden geringer. Sind die Mittel verbraucht, wird der Bundeshaushalt für die Zinsausgaben des Sondervermögens aufkommen müssen. Der ITF ist damit erneut ein Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen, trotz aller guten Tilgungsvorsätze, zu dauerhaften Zusatzlasten führen.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der FMS wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)⁵² als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen).⁵³ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.⁵⁴

⁵² Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG) geändert.

⁵³ § 2 Absatz 1 StFG.

⁵⁴ § 13 Absatz 1 StFG.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100 Mrd. Euro.⁵⁵

Der Bund haftet gemäß § 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.⁵⁶

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium⁵⁷ hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

Sicherungsmaßnahmen des FMS bestehen in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS aus, teils nachrangig gemäß einer vereinbarten Haftungskaskade. Der FMS erzielt Einnahmen aus Dividenden und Entgelten für Finanzierungszusagen. Sowohl die Abwicklungsanstalten als auch die Unternehmen, an denen der FMS beteiligt ist, müssen dem Bund die Kosten erstatten, die bei der Finanzagentur aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Zum Jahresende 2021 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung) und der FMS VV GmbH. Die verbliebene Aktienbeteiligung an der Deutschen Pfandbriefbank (pbb) wurde in den Monaten August bis November 2021 vollständig über die Börse verkauft. Als Abwicklungsanstalt hatte die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) in den Jahren 2009, 2010 und 2012 Teile des Portfolios der ehemaligen WestLB AG, die heute als Portigon AG firmiert, übernommen. Die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) hatte im Jahr 2010 Teile der Hypo Real Estate-Gruppe übernommen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2021 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

⁵⁵ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement AÖR Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10 Mrd. Euro können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

⁵⁶ § 13 Absatz 2 StFG.

⁵⁷ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

Tabelle 1.11

Jahresabschluss des FMS

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^b</i>		
Einnahmen	6 616	36 791	30 175
Ausgaben	6 616	36 791	30 175
Vermögen	31 823	57 736	25 913
Schulden	55 172	80 555	25 383
nicht gedeckter Fehlbetrag	23 349	22 819	-530
nachrichtlich:			
Erträge ^a	196	559	363
Aufwendungen ^a	520	29	-491
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	-324	530	854
Bilanzsumme ^c	55 172	80 555	25 383
Finanzanlagen ^d	1 164	1 450	286

Erläuterung:

^a In den Jahren 2020 und 2021 sind die Werte bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 137,2 und 229,5 Mio. Euro.

^b Differenzen durch Rundungen.

^c In den Werten sind die sonstigen Ausleihungen in Form von Darlehensforderungen (30 Mrd. Euro (2020) und 55 Mrd. Euro (2021)) für die Refinanzierung der FMS-WM enthalten.

^d Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung in Höhe von 30 Mrd. Euro (2020) und 55 Mrd. Euro (2021) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021 sowie Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 9 vom 24. Juni 2022 – Jahresabschluss 2021 des FMS; FMS Frankfurt am Main – Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2021 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2021.

Entsprechend den neuen VV-ReVuS hat das BMF in der Vermögensrechnung des Bundes erstmals Rückstellungen für den nicht gedeckten Fehlbetrag des FMS von 22,8 Mrd. Euro zum Jahresende 2021 gebildet.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens und der Schulden des Sondervermögens ist durch eine Kreditaufnahme von 25,0 Mrd. Euro geprägt, die der FMS an die FMS-WM weitergereicht hat.

Das handelsrechtliche Jahresergebnis des FMS ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die Zuschreibungen auf die Beteiligungen an der Commerzbank AG (277,9 Mio. Euro) und der HRE (49,1 Mio. Euro),

- den Gewinn aus dem Verkauf der Aktienbeteiligung an der pbb (6,3 Mio. Euro),
- die teilweise Auflösung von Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG in Höhe von 22,5 Mio. Euro,
- die teilweise Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM in Höhe von 189 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (24,9 Mio. Euro).

Als Umsatzerlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens an die EAA an. Die Sonstigen betrieblichen Erträge (544,8 Mio. Euro) setzen sich aus den zuvor genannten Positionen zusammen. Weiter ergaben sich Aufwendungen aus der Aufzinsung der Rückstellungen für die Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der FMS-WM und für die Portigon AG in Höhe von 4,5 Mio. Euro. Die im Vergleich zum Jahr 2020 geringeren Aufwendungen sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2020 eine sehr hohe Zuführung zur Rückstellung für Ausgleichsverpflichtungen des FMS sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen vorgenommen werden mussten.

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2021 wie folgt dar:

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ursprüngliche Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2020	Bilanzwert zum 31.12.2021
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Commerzbank AG	5,1	1,0	1,3
HRE	7,6	0,1	0,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	14,6	1,1	1,4

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2021⁵⁸ sowie Bericht über das Geschäftsjahr 2021 des FMS.

Die Beteiligung an der FMS VV GmbH war wie im Vorjahr mit 0,4 Mio. Euro bewertet. Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 1,0 Mrd. Euro (Gesamthaftungsrahmen) ausgewiesen.

⁵⁸ [Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2021](#), Abruf vom 4. Juli 2022.

Die Kreditermächtigung des FMS wurde zum Jahresende 2021 mit 79,8 Mrd. Euro in Anspruch genommen (Vorjahr: 55,5 Mrd. Euro).⁵⁹

Bewertung/Ausblick

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA sind aktuell keine maßgeblichen Anzeichen für eine Belastung des FMS erkennbar.⁶⁰ Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Ob, wann und in welcher Höhe der FMS aus der FMS-WM in Anspruch genommen werden wird, lässt sich derzeit nicht einschätzen. Zum Jahresende 2021 ist diese Verlustausgleichsverpflichtung bei angenommenem Bestehen der FMS-WM bis zum Jahr 2060 mit 484,0 Mio. Euro (Vorjahr: 670,0 Mio. Euro) bewertet.

Ausschüttungen an den FMS werden im Jahr 2022 (für das Geschäftsjahr 2021) nicht erwartet. Die Commerzbank AG strebt die Zahlung einer Dividende für das Jahr 2023 an. Ihre letzten veröffentlichten Zahlen bestätigen eine gute Geschäftsentwicklung zum Jahresbeginn 2022. Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Ausschüttungen vor. Trotz des positiven Jahresüberschusses im Jahr 2021 ist durch bestehende Verlustvorträge keine Ausschüttung im Jahr 2022 möglich. Ausschüttungen in der Zukunft werden insbesondere von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen.

Für das Geschäftsjahr 2022 ist, ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte, aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen von einem negativen Ergebnis des FMS auf Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Dem gegenüber dürfte für die HRE ein Ertrag aus der Zuschreibung auf ihren Beteiligungswert resultieren, da ein Vergleich mit den Klagenden (aus Anlegerklagen) geschlossen wird.⁶¹ Möglicherweise sind Wertkorrekturen bei den Beteiligungen sowie Zuführungen zu den Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen erforderlich. Dies hängt maßgeblich von der weiteren Entwicklung der Coronapandemie, des Ukraine-Krieges und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Bankenbilanzen ab.⁶²

⁵⁹ Haushaltsausschussdrucksachen 20/0035 und 20/0156. Die Kreditermächtigung des FMS per Dezember 2021 wurde in Höhe von 24,8 Mrd. Euro genutzt (Vorjahr 25,5 Mrd. Euro), die für die Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 55 Mrd. Euro (Vorjahr 30 Mrd. Euro).

⁶⁰ Lagebericht, S. 16.

⁶¹ Anhang, S. 10. Die für Risiken aus Anlegerklagen und die damit einhergehenden Verzugszinsen gebildeten Rückstellungen können in diesem Fall teilweise aufgelöst werden. Durch die erhebliche Reduzierung der Risiken aus Anlegerklagen wäre mit einer deutlichen Zuschreibung auf den Beteiligungswert der HRE zu rechnen.

⁶² Lagebericht, S. 17.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands.

Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Investitionsvorhaben durch zinsverbilligte Darlehen für Unternehmen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Einnahmen des Sondervermögens im Jahr 2021 betrugen 1,2 Mrd. Euro und resultierten überwiegend aus Gewinnbeteiligungen an der KfW (0,7 Mrd. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (0,5 Mrd. Euro). Dem standen Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 0,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 0,6 Mrd. Euro) führte zur Substanzstärkung des Sondervermögens. Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.13 abgebildet.

Tabelle 1.13

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	979	770	1 229	459	250
davon:					
• Einnahmen aus Vermögen	712	310	680	370	-32
• Tilgung von Darlehen	239	383	505	122	266
• Zinszuschüsse Bundeshaushalt	27	56	24	-32	-3
• sonstige Einnahmen	1	20	20	0	19
Ausgaben	407	770	358	-412	-49
davon:					
• Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	9	47	11	-36	2
• Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	159	168	-8	-176	-167
• deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	231	500	344	-156	113
• sonstige Ausgaben	8	55	11	-44	3
Einnahmeüberschuss	572	0	871	871	299
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	1 164	0	1 326	0	162
Eigenkapital	21 155	0	22 481	0	1 326

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2020 und 2021.

Im Jahr 2021 leistete das Sondervermögen Auszahlungen von 3 Mio. Euro⁶³, um neu gewährte oder in früheren Jahren ausgereichte Förderdarlehen zu verbilligen. Da in den Auszahlungen Rückflüsse von 160 Mio. Euro verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen bei 163 Mio. Euro. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen von insgesamt 11 Mio. Euro zuzurechnen. Die im Jahr 2021 erbrachte Förderleistung lag somit bei insgesamt 174 Mio. Euro. Geplant war allerdings eine Förderleistung von 365 Mio. Euro.

⁶³ Dieser Betrag setzt sich zusammen aus 11 Mio. Euro Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen und -8 Mio. Euro Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren.

Nach der vom BMWK für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2021 um 1,3 Mrd. Euro auf 22,5 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 6,3 Mrd. Euro (39 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁶⁴ von 16,1 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen deutlich überschreitet, hat das BMWK den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erheblich übererfüllt.

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2021 deutlich unter der für das Jahr 2021 geplanten Förderleistung von 365 Mio. Euro (-191 Mio. Euro). Die Förderleistung war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Selbst ohne die vorgeschriebene Berücksichtigung der Preisentwicklung wurde die im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro um 126 Mio. Euro unterschritten.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWK mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleisteten Förderungen deutlich unter den jeweiligen Zielgrößen lagen. Die Entwicklung zeigt aktuell erneut, dass bei einem Festhalten an der vor 15 Jahren festgelegten Förderzielgröße auch künftig signifikante Abweichungen wahrscheinlich sind.

Das BMWK sah bislang von einer Anpassung der Förderzielgröße ab. In einem zwischenzeitlich mit dem Bundesrechnungshof geführten Gespräch zeigte sich das Ressort jedoch offen gegenüber einer Neufestlegung der Förderleistung. Dabei sei es eine Option, neue Parameter zur Messung der Förderleistung festzulegen. Das BMWK hat zugesagt, bis zum ERP-Wirtschaftsplangesetz 2024 zu prüfen, wie die Effekte der ERP-Förderung besser mess- und sichtbar gemacht werden können. Der Bundesrechnungshof befürwortet die Festlegung neuer Förderzielgrößen, da er die bisherige Berechnungsmethode angesichts der aktuellen Entwicklungen für nicht mehr sinnvoll anwendbar hält.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde im Zuge der Bahnreform im Januar 1994 errichtet. Heute hat es insbesondere noch die Aufgaben,

⁶⁴ Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2021.

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

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2021

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2021 sind in Tabelle 1.14 dargestellt.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des BEV

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^o</i>				
Einnahmen	6 701	6 585	6 462	-123	-239
davon:					
• Zuführungen Bundeshaushalt	5 490	5 593	5 368	-225	-122
• Eigene Einnahmen	1 211	992	1 094	102	-117
Ausgaben	6 700	6 585	6 486	-99	-214
davon:					
• Personalausgaben	6 115	5 991	5 936	-55	-179

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021 und Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2020 und 2021.

Das BEV hatte im Jahr 2021 Ausgaben von 6,5 Mrd. Euro.⁶⁵ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,1 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,1 Mrd. Euro⁶⁶ wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2022 sind hierfür erneut 5,2 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2021⁶⁷ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 548,1 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

⁶⁵ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See enthalten.

⁶⁶ Ohne die Ausgaben für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See von 0,3 Mrd. Euro.

⁶⁷ Vgl. S. 103 der Vermögensrechnung.

- Immobilien (249,1 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,0 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (279,0 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2021 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 16,3 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (7,9 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,6 Mio. Euro).

Der Buchwert des Immobilienbestands verringerte sich von 254,4 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 249,1 Mio. Euro im Jahr 2021. Der Rückgang von 2,1 % resultiert aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von 3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 92,7 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 35 Personen und damit um 5,7 %. Die Zahl der zur DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 16 386 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 86,0 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2021 zahlte das BEV 3,4 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 134 462 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 107 017 Personen und damit um 44,3 % zurück.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ihrer Pflicht zur Erstattung der Personalkosten befreit. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend. Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit Beschlüssen vom November 2016 und Oktober 2019 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine Anträge auf Befreiung von den Personalkosten aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen mehr geltend machen kann. Ein entsprechendes Gesetz ist nunmehr im Juni 2021 in Kraft getreten. Der Bundesrechnungshof hat im August 2021 das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)⁶⁸ in dieser Angelegenheit abschließend beraten.

Bewertung/Ausblick

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat die

⁶⁸ Bis zum Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Bundesregierung bisher keinen Gebrauch gemacht. Sie vertritt die Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Er hat der Bundesregierung bereits im Jahr 2018 empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten.⁶⁹

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMDV im Jahr 2019 u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der alle Ausgabenbereiche des BEV umfasst und Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Im Dezember 2020 hat er den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

Das BMDV hat in den Jahren 2019 und 2020 im Wesentlichen nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV berichtet. Die übrigen Bereiche hat es in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt, der dem Bundesrechnungshof seit Ende November 2021 vorliegt. Das BEV beabsichtigt, bis Sommer 2022 eine umfassende Bestandsaufnahme aller aktuell wahrgenommener Aufgaben zu erstellen. Es will zudem eine Prognose erarbeiten, welche Aufgaben des BEV bis Ende 2025 vollständig oder nahezu vollständig abgewickelt sein werden und welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen seien.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vorsieht, die nicht bahnotwendigen Immobilien des BEV in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einzugliedern. Er erwartet, dass das BEV das Vorhaben unterstützt und bei der angekündigten Prognose berücksichtigt.

Das BMDV teilte mit, dass zunächst die notwendigen Entscheidungen der zuständigen Ressorts BMF und BMDV erforderlich seien. Sobald diese vorlägen, werde das BEV seinerseits alles Erforderliche unternehmen.

⁶⁹ Vgl. Bemerkungen 2018, Nummer 17, Bundestagsdrucksache 19/5500.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der WSF wurde im Zusammenhang mit der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite per Gesetz im März 2020 eingerichtet. Er ist ein Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung.

Zweck des WSF ist nach § 16 Absatz 1 StFG die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.

Der WSF ist nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Das Gesetz sieht für den WSF folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

- Garantien (§ 21 StFG),
- Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und
- Refinanzierung der Sonderprogramme der KfW (§ 23 StFG).

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen kann der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen sind temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen. Zudem trägt er über die Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme mittelbar zur Stabilisierung von Unternehmen bei.

Unternehmen, die Hilfen des WSF beanspruchen wollen, müssen nach der Gesetzesbegründung durch die nationalen und internationalen staatlichen Maßnahmen unverschuldet in Liquiditätsengpässe geraten sein. Ihnen dürfen anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Durch die Stabilisierungsmaßnahmen muss eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie bestehen. Unternehmen, die eine Maßnahme dieses Gesetzes beantragen, dürfen zum 31. Dezember 2019 nicht die EU-Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ erfüllt haben. Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF nach den §§ 21 und 22 StFG in Anspruch nehmen, müssen die Gewähr für eine solide und umsichtige Geschäftspolitik bieten. Sie sollen insbesondere einen Beitrag zur Stabilisierung von Produktionsketten und zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten. Damit sollen langfristige und dauerhafte volkswirtschaftliche und soziale Schäden von Deutschland abgewendet werden.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Am 18. November 2021 beschloss die Europäische Kommission, den „Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von

COVID-19“ bis zum 30. Juni 2022 zu verlängern. Der Deutsche Bundestag verlängerte daraufhin am 16. Dezember 2021 die aktive Phase des WSF entsprechend. Anträge für Stabilisierungsmaßnahmen konnten die Unternehmen noch bis zum 30. April 2022 stellen.

Der WSF verfügte bis Ende 2021 über ein Gesamtvolumen von bis zu 600 Mrd. Euro. Mit der Verlängerung der aktiven Phase reduzierte der Deutsche Bundestag das Finanzvolumen des WSF zum 1. Januar 2022 auf 250 Mrd. Euro.

Tabelle 1.15

Finanzvolumen und Inanspruchnahme des WSF

Stabilisierungsinstrumente des WSF	2020/2021	2022	Vertraglich vereinbarte Maßnahmen/Stand ausgezahlte KfW-Darlehen
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Gewährleistungsermächtigung für Garantien (§ 21 StFG)	400	100	0
Rekapitalisierungen (§ 22 StFG)	100	50	9,6
Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme (§ 23 StFG)	100	100	33,9
Gesamtvolumen	600	250	43,6

Quelle: Daten der Finanzagentur; Stand 14. Juli 2022.

Nach den Vorgaben des StFG darf sich der WSF auch nach dem 30. Juni 2022 noch an Unternehmen beteiligen, an denen er auf Grund von Rekapitalisierungen bereits beteiligt ist. Dies muss nach der gesetzlichen Vorgabe allerdings erforderlich sein, um den Anteil seiner Kapitalbeteiligung an den Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abzusichern.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Der WSF vereinbarte im Haushaltsjahr 2021 mit 18 Unternehmen Rekapitalisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 2,0 Mrd. Euro.⁷⁰ Die Gesamtsumme der bis zum 31. Dezember 2021 zugesagten Rekapitalisierungen betrug 8,8 Mrd. Euro. Hiervon riefen die Unternehmen 3,7 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2021 ab. Garantien reichte der WSF auch im

⁷⁰ Dies beinhaltet auch die Ausweitung der Stabilisierungsmaßnahme für die MV Werften von 193 auf 300 Mio. Euro im Oktober 2021. Diese wird von der Finanzagentur nicht als eigenständige Stabilisierungsmaßnahme gezählt.

Haushaltsjahr 2021 nicht aus. Das zur Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme vom WSF an die KfW ausgereichte Darlehensvolumen reduzierte sich im Jahr 2021 auf 35,4 Mrd. Euro.

Die Entwicklung wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen des WSF ist in Tabelle 1.16 abgebildet.

Tabelle 1.16

Jahresabschluss des WSF

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	40 788	15 217	-25 571
Ausgaben	40 788	15 217	-25 571
Vermögen	40 673	38 801	-1 873
Schulden	40 699	38 723	-1 977
Vermögens-/Schuldensaldo	-26	78	104
nachrichtlich:			
Erträge ^b	27	433	406
Aufwendungen ^b	53	329	276
Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	-26	104	130
Bilanzsumme	40 699	38 801	-1 898
Finanzanlagen ^b	34 152	36 097	1 946

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der KfW.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021, sowie Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 11 vom 6. Juli 2022 – Jahresabschluss 2021 des WSF.

Bis zum Ende der Gewährungsphase am 30. Juni 2022 vereinbarte der WSF mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 9,6 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

Da der WSF über eine eigene Kreditermächtigung verfügt, ist er nicht auf Zuführungen aus dem Bundeshaushalt angewiesen. Wenn er seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen der einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen. Folglich werden die mit dem WSF verbundenen Risiken für

den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes erst abschließend sichtbar, wenn der WSF abgewickelt wird. Auch der Jahresabschluss des WSF eignet sich nur eingeschränkt, um die künftigen Risiken des WSF für den Bundeshaushalt abzuschätzen und zu bewerten. Das BMF will die Anregung des Bundesrechnungshofes prüfen, jährlich zu den Auswirkungen und Risiken des Sondervermögens auf den Bundeshaushalt und die Finanzplanung zu berichten.

Die weitere Entwicklung des WSF wird allerdings auch entscheidend von seiner Neuausrichtung abhängen. Die Bundesregierung will den WSF in erheblichem Umfang für neue Maßnahmen zur Abfederung steigender Energiekosten für Privathaushalte und Unternehmen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise nutzen. Hierzu erhält er eine eigene Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro, die noch im Jahr 2022 vollständig in Anspruch genommen werden soll, obwohl der weit überwiegende Teil der Ausgaben erst in den Jahren 2023 und 2024 anfällt („Kreditaufnahme auf Vorrat“). Die nicht benötigten Mittel sollen am Jahresende in eine Rücklage überführt werden und zur Finanzierung von Maßnahmen in anschließenden Haushaltsjahren dienen. Der Bundesrechnungshof hält die Finanzierung des WSF für haushaltsverfassungsrechtlich problematisch. Der Transparenzverlust des Bundeshaushalts wird mit der Auslagerung der Ausgaben in ein Sondervermögen noch einmal verstärkt und der Grundsatz der Jährlichkeit mit der „Kreditaufnahme auf Vorrat“ verletzt. Zudem steht der zur Legitimation der Kreditaufnahme vorgesehene Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestages teilweise außerhalb des zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs.⁷¹

1.12.6 Energie- und Klimafonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen EKF errichtet⁷², das im Jahr 2021 von sieben Ressorts bewirtschaftet wurde. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Unter anderem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung fließen dem EKF die auf ihn entfallenden Anteile der Erlöse zu, die in der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz erzielt

⁷¹ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO „Finanzierung des Schutzschirmes zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den WSF“ vom 18. Oktober 2022 – Gz: I 2 - 0001465.

⁷² Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) geändert worden ist.

werden (CO₂-Emissionshandel) sowie ab dem Jahr 2021 die auf ihn entfallenden Anteile der Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz. Außerdem kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der EKF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁷³ Bei den Rücklagen des Sondervermögens handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre, die ohne eine Anrechnung auf die Schuldenregel über Kredite finanziert werden können (vgl. Nummer 1.4.4).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die seit mehreren Jahren bestehende Tendenz zur Ausweitung des Fondsvolumens hat sich im Jahr 2021 fortgesetzt. Das Fondsvolumen hat sich auf 106,5 Mrd. Euro erheblich erhöht (Vorjahr: 36,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung ist in Tabelle 1.17 abgebildet.

⁷³ § 5 EKF-Gesetz.

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des EKF

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	36 535	102 695	106 456	3 762	69 921
davon:					
• Erlöse aus der Versteigerung von CO ₂ -Zertifikaten	2 642	2 745	5 286	2 541	2 644
• Erlöse Emissionshandelssystem zur CO ₂ -Bepreisung	0	7 413	7 184	-229	7 184
• Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	27 649	62 479	62 479	0	34 830
• Entnahme aus der Rücklage	6 237	30 057	31 500	1 442	25 263
• Sonstige Einnahmen	6	0	7	7	1
Ausgaben	36 535	102 695	106 456	3 762	69 921
davon:					
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	3 992	15 790	13 380	-2 410	9 388
• Investitionen	1 043	10 703	7 666	-3 037	6 623
• Zuführung an die Rücklage	31 500	76 211	85 410	9 199	53 910
• Globale Minderausgabe	0	-10	0	10	0

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021 sowie EKF-Jahresrechnung 2020.

Die Finanzausstattung des Fonds war in erster Linie geprägt durch eine Bundeszuweisung von zunächst 2,5 Mrd. Euro. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 erhöhte sich die Zuweisung um weitere 60,0 Mrd. Euro auf insgesamt 62,5 Mrd. Euro. Sie betrug damit mehr als das Doppelte des Vorjahres. Die Erlöse aus den Versteigerungen der CO₂-Zertifikate lagen um 2,5 Mrd. Euro über dem Soll. Die erstmalig im Jahr 2021 erzielten Erlöse zur CO₂-Bepreisung lagen mit 7,2 Mrd. Euro um 0,2 Mrd. Euro unter der Veranschlagung.

Wie in den vergangenen Jahren blieben auch im Jahr 2021 die Ausgaben und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen bei den Fördermaßnahmen teilweise erheblich unter dem Soll. Die Ressorts begründeten den geringen Mittelabfluss mit administrativen Verzögerungen sowie mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Minderausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (-2,4 Mrd. Euro) und bei den Investitionen (-3,0 Mrd. Euro) trugen mit dazu bei, dass die Rücklage auf 85,4 Mrd. Euro angewachsen ist. Sie lag damit um 9,2 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert und stieg gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 Mrd. Euro an.

Bewertung/Ausblick

Auch im Jahr 2021 waren bei vielen Ausgabetiteln erhebliche Überveranschlagungen festzustellen, die an einer bedarfsgerechten Veranschlagungsreife der Mittel zweifeln lassen. Nach Angaben mehrerer bewirtschaftender Ressorts konnte bei einzelnen Titeln wegen des hohen Zeitbedarfs für die Einführung neuer Förderrichtlinien oder aufgrund eines Klärungsbedarfes förderrechtlicher Aspekte mit der Europäischen Kommission realistischerweise noch nicht mit Mittelabflüssen gerechnet werden. Die Argumentation wiederholt sich jedoch nun bereits seit Jahren und wirft die Frage auf, weshalb die bewirtschaftenden Ressorts die bekannt langen Verfahrensdauern nicht realistisch einschätzen. Bewusste Überveranschlagungen allein vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen sind mit wesentlichen Haushaltsgrundsätzen unvereinbar und zu unterlassen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Vorjahren beanstandet, dass der EKF erhebliche Bundeszuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt erhalten hatte, die für die vorgesehene Leistungserbringung nicht erforderlich waren. In diesem Zusammenhang kritisiert er auch die haushaltsrechtlich fragwürdige Vorgehensweise des BMF, dem EKF mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 nachträglich weitere 60,0 Mrd. Euro zuzuweisen (vgl. Nummer 1.3 und Nummer 1.4.4). Er betrachtet damit wesentliche Haushaltsgrundsätze als verletzt. Der haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich überzeugendste Weg wären die Auflösung des Sondervermögens und seine Eingliederung in den Bundeshaushalt.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁷⁴ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert⁷⁵. Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015 und wurden zuletzt im September 2021 geändert.⁷⁶ Mit der Änderung wurden die gesetzlichen Antragsfristen nochmals um jeweils zwei weitere Jahre verlängert. Für das Infrastrukturprogramm⁷⁷ endet der Förderzeitraum nunmehr mit Ablauf des Jahres 2023 und für das Schulsanierungsprogramm⁷⁸ mit Ablauf des Jahres 2025. Für Vorhaben mit Öffentlich-

⁷⁴ KInvFErrG vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015, Nummer 24, S. 974 f.

⁷⁵ KInvFG vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015, Nummer 24, S. 975 ff.

⁷⁶ Artikel 3 und 4 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, Nummer 63, S. 4147, 4148 f.

⁷⁷ Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁷⁸ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

Privater-Partnerschaft-Beteiligung verlängert sich der Förderzeitraum beider Programme um jeweils ein Jahr. Zudem müssen Bundesmittel für Maßnahmen, die aufgrund von Schäden durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 nicht innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen werden können, nicht zurückgezahlt werden.

Der Bund stattete den KInvF mit Ausgabeermächtigungen von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvolumen von 7,0 Mrd. Euro ist je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Es wurde in den Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an den KInvF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später beim Mittelabruf durch die Länder.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2021 ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des KInvF

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	4 845	3 861	-984
davon:			
• Entnahme aus der Rücklage	4 845	3 861	-984
Ausgaben	4 845	3 861	-984
davon:			
• Infrastrukturprogramm	559	492	-67
• Schulsanierungsprogramm	426	522	96
• Zuführung an die Rücklage	3 861	2 847	-1 013

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2021 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 1 013,2 Mio. Euro ab. Davon entfielen 491,7 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 521,5 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 2 847,3 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 40,7 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2021 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Der KInvF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und wiederholt geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalinfrastrukturfonds)

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.⁷⁹ Mit ihm werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum,
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus⁸⁰ und
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („DigitalPakt Schule“).

Der Digitalinfrastrukturfonds wurde im Jahr 2018 mit einer steuerfinanzierten Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).⁸¹ Ihm fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden.⁸² Das Auktionsergebnis belief sich auf 6,5 Mrd. Euro. Außerdem stellt der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds bis zum Jahr 2025 weitere 5 Mrd. Euro zum Ausbau des Mobilfunknetzes in den Bereichen zur Verfügung, in denen den Mobilfunkbetreibern keine Ausbaupflichtung

⁷⁹ Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2525.

⁸⁰ In § 2 DIFG eingefügt durch Artikel 1 Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1683.

⁸¹ Vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

⁸² Vgl. § 4 Absatz 1 DIFG.

obliegt.⁸³ Somit verfügt der Digitalinfrastrukturfonds über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 13,9 Mrd. Euro.⁸⁴

Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁸⁵ Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG kann der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds für das Jahr 2021 ist in Tabelle 1.19 abgebildet.

⁸³ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; vgl. § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁸⁴ Das Budget erhöhte sich im Jahr 2020 um weitere 1,5 auf 15,4 Mrd. Euro durch Verstärkungsmittel aus dem Bundeshaushalt für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (digitale Endgeräte an Schulen).

⁸⁵ Vgl. § 5 DIFG.

Tabelle 1.19

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
<i>in Mio. Euro^a</i>					
Einnahmen	4 554	4 194	5 125	931	571
davon:					
• Frequenzerlöse	111	518	519	1	408
• Zuführung aus dem Bundeshaushalt	1 722	571	571	0	-1 152
• Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 904	1 667	1 944	277	40
• Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	817	1 439	2 092	653	1 275
Ausgaben	4 554	4 194	5 125	931	571
davon:					
• Mobilfunkausbau	0	266	4	-262	4
• Gigabitnetzausbau	37	435	129	-305	92
• Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	481	2 165	738	-1 426	258
• Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 944	1 328	2 173	845	230
• Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 092	0	2 080	2 080	-12
nachrichtlich:					
Rücklagenbildung	4 036	1 328	4 253	2 925	217
Zweckausgaben	518	2 866	872	-1 994	354

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021.

Der geplante erhebliche Ausgabenanstieg wurde nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr von 518 auf 872 Mio. Euro und damit auf das 1,7-fache. Allerdings waren Ausgaben in Höhe des 5,5-fachen (2 866 Mio. Euro) geplant. Die Zweckausgaben blieben damit wiederholt deutlich hinter dem Soll zurück. Dementsprechend wuchsen die Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds erneut. Verglichen mit dem Stand zum Ende des Jahres 2020 ist dies zwar ein nur leichter Anstieg um 5,4 %. Geplant war hingegen, die Rücklagen im Jahr 2021 auf 1 328 Mio. Euro zurückzuführen. Dies entspricht einem Drittel des tatsächlichen Ergebnisses des Jahres 2021 von 4 253 Mio. Euro.

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Etatreife der Mittelzuweisungen. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt war nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Haushaltsjahr 2021 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen mehr als hinreichend gedeckt waren. Statt – wie beabsichtigt – die Rücklagen des Fonds herunterzufahren, ist tatsächlich das Gegenteil bewirkt worden.

Die Zuweisungen an den Digitalinfrastrukturfonds werden als tatsächliche Ausgabe im Bundeshaushalt 2021 gebucht, obwohl die Mittel kassenmäßig erst Jahre später abfließen werden. Damit gelten auch hier die in Nummer 1.12 geäußerten Vorbehalte gegen unechte Sondervermögen.

1.12.9 Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde am 15. September 2021 errichtet. Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen. Diese Katastrophe richtete an der Infrastruktur des Bundes sowie in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe an. Nach aktuellen Schätzungen liegen die Schäden bei circa 33,1 Mrd. Euro. Die endgültige Schadensermittlung, insbesondere bei den Kommunen, ist bislang nicht abgeschlossen.

Der Bund will für das Sondervermögen bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Bei seiner Errichtung im September 2021 hat er es zunächst mit Haushaltsmitteln von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Weitere Mittel werden bei Bedarf zugeführt.

Von den bereits zugeführten 16 Mrd. Euro sind 2 Mrd. Euro ausschließlich für den Wiederaufbau der Infrastruktur des Bundes vorgesehen. Diese 2 Mrd. Euro trägt der Bund vollständig. Die restlichen 14 Mrd. Euro werden vollständig vom Bund vorfinanziert. Allerdings beteiligen sich alle Bundesländer mit insgesamt 7 Mrd. Euro. Sie verzichten hierzu bis zum Jahr 2050 auf Anteile an der Umsatzsteuer (Teilverzicht) in Höhe von jährlich 233,3 Mio. Euro.

Die Liquidität des Sondervermögens wird vom Bund sichergestellt. Jede weitere Zuführung durch den Bund kann auf Grundlage des Haushaltsgesetzes stattfinden. Bei weiteren Zuführungen müssen sich der Bund und die Länder erneut über die Refinanzierung des hälftigen Länderanteils verständigen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2021 ist in Tabelle 1.20 abgebildet.

Tabelle 1.20

Haushaltsrechnung des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“

	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll
<i>in Mio. Euro</i>			
Einnahmen	16 000	16 000	0
Ausgaben (ohne Rücklagenzuführung)	16 000	388	-15 612
davon:			
• Infrastruktur des Bundes	2 000	127	-1 873
• Länderprogramme	14 000	261	-13 739
Vermögen	0	0	
Schulden	0	0	

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Im Jahr 2021 sind aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ 387,8 Mio. Euro abgeflossen. Hiervon wurden 126,7 Mio. Euro für die Infrastruktur des Bundes aufgewendet. Die restlichen 261,1 Mio. Euro wurden gemäß den Länderprogrammen insbesondere an Kommunen, Unternehmen und Privathaushalte ausgezahlt. Hierin ist als größter Einzelposten mit 130,9 Mio. Euro die Wiederaufbauhilfe für die Infrastruktur der Kommunen enthalten.

Bewertung/Ausblick

In den vier Monaten nach dem Haushaltsabschluss 2021 stiegen die ausgezahlten Wiederaufbauhilfen auf insgesamt 1,0 Mrd. Euro (Stand: 30. April 2022).

Der Bundesrechnungshof prüft das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“. Über seine Prüfungsergebnisse wird er dem Deutschen Bundestag berichten.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 60)

2 Risiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union ernst nehmen

(Kapitel 6001 Titel 688 09)

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat es unterlassen, die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union zu ermitteln. Dadurch kann sie für diese Risiken nicht angemessen vorsorgen. Es ist ihr so auch nicht möglich, den Deutschen Bundestag über etwaige zusätzliche Beiträge an den EU-Haushalt aufgrund von ausfallenden Darlehen und Garantien zu unterrichten.

Seit Jahren weitet die Europäische Union ihre Kreditaufnahme im Wege von EU-Anleihen aus. Die Mittel reicht sie als zinsgünstige Darlehen an Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten weiter. Zudem übernimmt sie Garantien für Darlehen öffentlicher Geldgeber an Nicht-EU-Staaten und private Investoren. Das Gesamtvolumen dieser Darlehen und Garantien beträgt inzwischen mehr als 365 Mrd. Euro und wird absehbar weiter zunehmen.

Für Zahlungsausfälle haftet die Europäische Union über ihren Haushalt. Bei Darlehen an Mitgliedstaaten kann die EU-Kommission bei allen Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge zum EU-Haushalt abrufen, wenn die EU-Mittel nicht ausreichen. Der EU-Gesetzgeber hat die Obergrenze für diese zusätzlichen Beiträge (Eigenmittelobergrenze) zuletzt deutlich erhöht. Der Bundesrechnungshof führt dies u. a. darauf zurück, dass das Volumen der ausgezahlten Darlehen inzwischen erheblich gestiegen ist.

Die Bundesregierung muss angesichts des erheblich höheren Gesamtvolumens an Darlehen und Garantien prüfen, ob hier finanziell bedeutsame Ausfallrisiken bestehen. Über das Ergebnis sowie über mögliche Risiken für den Bundeshaushalt sollte sie den Deutschen Bundestag bei den jährlichen Haushaltsberatungen unterrichten. Dann kann der Deutsche Bundestag

seine Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union wirksam wahrnehmen. Ziel muss sein, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, hierfür national Vorsorge zu treffen und die Informationen in den Verhandlungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Volumen der Darlehen und Garantien hat sich verzehnfacht

Seit Jahren weitet die Europäische Union die Kreditaufnahme im Wege von EU-Anleihen aus. Die Mittel reicht sie als zinsgünstige Darlehen an Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten weiter. Zudem übernimmt sie Garantien für Darlehen öffentlicher Geldgeber an Nicht-EU-Staaten und private Investoren. Im Einzelnen:

Als Reaktion auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise gewährte die Europäische Union Darlehen aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie erhielten EU-Mitgliedstaaten Darlehen aus dem EU-Instrument für die Finanzierung von Kurzarbeitergeld sowie aus dem Wiederaufbaufonds.

Zudem gewährt die Europäische Union Garantien für Darlehen öffentlicher Geldgeber an Nicht-EU-Staaten (Außengarantien). Sie gewährt weitere Garantien für Investitionen des Privatsektors aus dem EU-Fonds für strategische Investitionen und aus dem EU-Fonds für nachhaltige Entwicklung. Mit diesen Fonds unterstützt sie risikoreiche Investitionen, für die der Kapitalmarkt – ohne die Garantien – womöglich nur Darlehen zu ungünstigeren und damit nicht rentablen Konditionen bereitstellen würde.

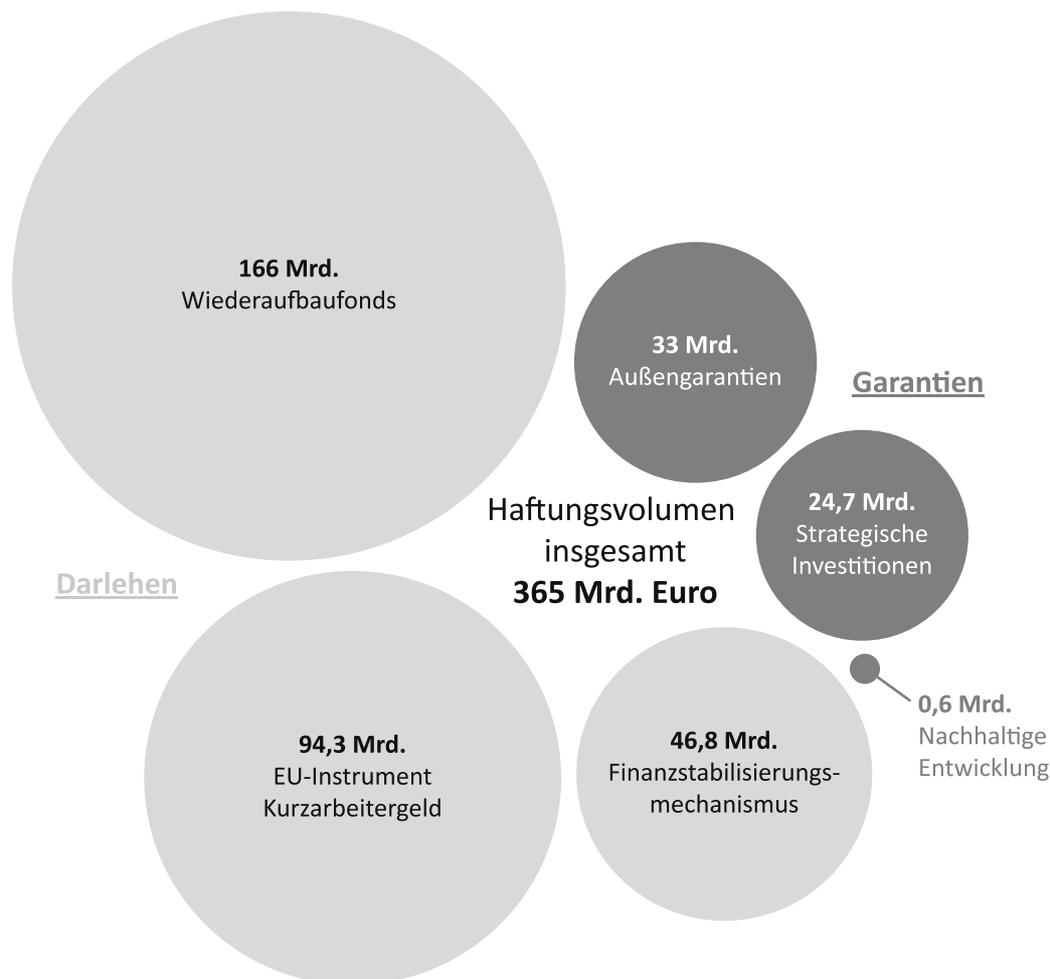
Bei einem Zahlungsausfall sind die Darlehen und Garantien grundsätzlich über den EU-Haushalt abgesichert. Wenn die Empfänger der Darlehen diese nicht wie geplant bedienen, Zins- und Tilgungszahlungen also ausbleiben, muss die Europäische Union etwaige Verluste hieraus tragen. Es handelt sich hierbei also um sogenannte Eventualverbindlichkeiten.

Das Gesamtvolumen der Darlehen und Garantien der Europäischen Union hat sich in der vergangenen Dekade verzehnfacht. Inzwischen betragen die Eventualverbindlichkeiten der Europäischen Union mehr als 365 Mrd. Euro.

Abbildung 2.1

Europäische Union haftet für mehr als 365 Mrd. Euro

Ausfallrisiken bei Darlehen und Garantien sichert die Europäische Union mit ihrem Haushalt ab. Das potenzielle Haftungsvolumen von insgesamt 365,4 Mrd. Euro verteilt sich auf sechs Bereiche. Die Darlehen machen mehr als 300 Mrd. Euro aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten der EU-Kommission zu den vom Rat der Europäischen Union gebilligten Darlehen und zu unterzeichneten Transaktionen für Garantien (Juni 2022).

Bis zum Jahr 2023 könnten weitere Darlehen von bis zu 220 Mrd. Euro für den Wiederaufbaufonds hinzukommen. Das Gesamtvolumen an Darlehen und Garantien läge dann bei 585 Mrd. Euro. Außerdem plant die Europäische Union weitere Außengarantien zugunsten der Ukraine.

Darlehen und Garantien bergen erhebliche Risiken für die öffentlichen Haushalte

Das Gesamtvolumen an Darlehen und Garantien der Europäischen Union und damit auch das Haftungsrisiko für die öffentlichen Haushalte ist erheblich und wird absehbar weiter steigen. Hinzu kommt, dass die Darlehensempfänger zumeist bereits hoch verschuldet sind. Bei einer Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten müssen diese Mitgliedstaaten i. d. R. hohe Risikoprämien (Zinsaufschläge) zahlen.

Zahlungsausfälle im Zusammenhang mit Darlehen und Garantien der Europäischen Union soll grundsätzlich der EU-Haushalt auffangen. Reichen die EU-Mittel nicht aus, müssen die Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge leisten. Diese Beiträge bemessen sich dabei für die einzelnen Mitgliedstaaten nach ihrem jeweiligen Anteil am Bruttonationaleinkommen der Europäischen Union. Auf Deutschland würden 24 % entfallen.

Der EU-Gesetzgeber hat die Eigenmittelobergrenze – und damit die maximal von den Mitgliedstaaten abrufbaren Beiträge zum EU-Haushalt – erhöht. Durch den Rückgriff auf die Mitgliedstaaten kann die EU-Kommission nach eigener Einschätzung Zahlungen für fällig werdende EU-Anleihen selbst bei ausbleibenden Zins- und Tilgungszahlungen der Darlehensempfänger jederzeit bedienen.

Die Europäische Union muss die EU-Anleihen in den kommenden Jahrzehnten zurückzahlen. Bis dahin sind die EU-Haushalte mit Eventualverbindlichkeiten in Milliardenhöhe belegt, die in einzelnen Jahren mehr als 30 Mrd. Euro betragen. Die Tilgung dieser Kredite könnte dabei länger dauern als geplant. Denn die EU-Kommission darf fällige EU-Anleihen unter bestimmten Bedingungen umschulden. So löst die EU-Kommission z. B. beim Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus seit dem Jahr 2018 fällige Anleihen durch neue Anleihen ab, weil die Empfängerländer die Darlehen noch nicht tilgen möchten. Dadurch verschieben sich die Risiken für die öffentlichen Haushalte immer weiter in die Zukunft. Die Verbindlichkeiten gehen folglich nicht zurück.

Die EU-Kommission hat zuletzt im November 2021 über die Eventualverbindlichkeiten der Europäischen Union berichtet und dabei deren langfristige Tragfähigkeit bewertet. In diesem sogenannten Tragfähigkeitsbericht berücksichtigte sie die zum 31. Dezember 2020 bestehenden Eventualverbindlichkeiten. Im Dezember 2020 verständigte sich der Rat der Europäischen Union auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union und auf die Einrichtung des Wiederaufbaufonds. Gleichwohl ging die EU-Kommission in dem Bericht nicht auf die Eventualverbindlichkeiten ein, die sich aus dem Wiederaufbaufonds ergeben. Sie kündigte jedoch an, diese in der nächsten Ausgabe ihres Berichts zu berücksichtigen.

Nach dem Tragfähigkeitsbericht verfügt der EU-Haushalt – unter Rückgriff auf die zusätzlich bei den Mitgliedstaaten abrufbaren Beiträge – grundsätzlich über ausreichende Mittel, um etwaige Verluste aus Darlehen und Garantien auszugleichen. Im Übrigen hätten die

Empfänger von Darlehen ihre Zahlungsverpflichtungen in der Vergangenheit stets erfüllt, sodass die Europäische Union die EU-Anleihen regelmäßig bedienen konnte. Bei den Garantien seien die bislang eingetretenen Zahlungsausfälle im Vergleich zum Gesamtvolumen der übernommenen Garantien gering.

Die Bundesregierung hat nicht untersucht, welche Risiken die Darlehen und Garantien der Europäischen Union für den Bundeshaushalt bergen. Auf Nachfrage teilte sie mit, dass die Bewertung der EU-Kommission zur Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt nicht zu beanstanden sei. Daher habe sie auf dieser Basis den Deutschen Bundestag unterrichtet und damit ihre diesbezüglichen gesetzlichen Pflichten erfüllt.

2.2 Würdigung

Die Bundesregierung hat es unterlassen, die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union sachgerecht zu ermitteln. Dies ist bedenklich: Das Gesamtvolumen der Darlehen und Garantien und damit auch das Risiko hat erheblich zugenommen und wird absehbar weiter steigen. Bereits im Jahr 2023 könnte es bei 585 Mrd. Euro liegen. Reichen die EU-Mittel nicht aus, um die Verbindlichkeiten aus Darlehen und Garantien zu bedienen, müssen alle Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge leisten. Bei einem hypothetisch angenommenen Totalausfall könnten auf Deutschland Mehrausgaben von bis zu 140 Mrd. Euro zukommen.

In den vergangenen Jahren waren die Zahlungsausfälle und damit auch das Risiko einer Nachschusspflicht für die Mitgliedstaaten zwar gering. Diesen positiven Verlauf fortzuschreiben, wäre indes nicht sachgerecht: Angesichts der ökonomischen Folgen des Kriegs in der Ukraine, der Corona-Pandemie und des Klimawandels stehen die Mitgliedstaaten vor enormen finanziellen Herausforderungen. Zusätzlich könnte eine eingetrübte wirtschaftliche Entwicklung auch dazu führen, dass mehr Darlehen als in Vorjahren ausfallen und die Europäische Union aufgrund ihrer Garantiezusagen in Anspruch genommen wird. Die nun höhere Eigenmittelobergrenze führt der Bundesrechnungshof daher auch auf die höheren Ausfallrisiken bei Darlehen und Garantien zurück.

Vor diesem Hintergrund hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung systematisch untersucht, ob und inwieweit Verbindlichkeiten aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt durchschlagen können. Dazu hätte sie nicht nur die Berichte der EU-Kommission auswerten und kritisch hinterfragen müssen. Vielmehr hätte sie weitergehende Informationen einholen und ihre Einschätzung mit eigenen Analysen unterlegen müssen. Denn die Analyse der EU-Kommission zielt in erster Linie darauf ab, ob etwaige Rückstellungen sowie die Eigenmittelobergrenzen ausreichen, um jederzeit zahlungsfähig zu sein. Das heißt, die EU-Kommission kalkuliert zusätzliche Mittelabrufe bei den Mitgliedstaaten ein. Zudem hat sie in ihrem Tragfähigkeitsbericht die Risiken aus den Eventualverbindlichkeiten für den Wiederaufbaufonds ausgeklammert.

Der Tragfähigkeitsbericht der EU-Kommission ist damit hinsichtlich der Risiken für den Bundeshaushalt wenig aussagekräftig. Als Grundlage für die Information des Deutschen Bundestages eignet er sich nicht. Im Ergebnis hat die Bundesregierung ihre gesetzlichen Rechenschafts- und Transparenzpflichten gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber nur unzureichend erfüllt.

2.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, dass die Bundesregierung der frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Tragfähigkeit der Darlehen und Garantien der Europäischen Union eine große Bedeutung beimesse. Sie sehe kein Informationsdefizit und werde ihren gesetzlich festgelegten Unterrichtungspflichten weiterhin in vollem Umfang nachkommen.

In der Anhebung der Eigenmittelobergrenze sehe die Bundesregierung keinen Beleg für ein höheres Haftungsrisiko aufgrund von Darlehen und Garantien. Sie resultiere vielmehr aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, dem deutlichen Rückgang der Wirtschaftsleistung infolge der Corona-Pandemie sowie der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt.

Die Bundesregierung hat zudem darauf hingewiesen, dass mit Stand 30. Juni 2022 noch nicht alle genehmigten Darlehen vollständig ausgezahlt worden seien. Nur für die tatsächlich ausgezahlten Darlehen bestehe aus ihrer Sicht jedoch ein Haftungsrisiko.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung der Bundesregierung nicht. Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag nicht frühzeitig, umfassend und transparent über die Risiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union unterrichtet. Eine Weitergabe des Tragfähigkeitsberichts der EU-Kommission allein kann dies nicht leisten. Denn dieser Bericht ist auf die Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt ausgerichtet. Er reicht nicht aus, um über die Risiken für den Bundeshaushalt sachgerecht zu informieren. Im Einzelnen:

Der Tragfähigkeitsbericht vom November 2021 geht nicht auf die Eventualverbindlichkeiten aus dem Wiederaufbaufonds und die daraus erwachsenden Haftungsrisiken ein. Fast ein Jahr nach dem Beschluss des Rates der Europäischen Union zur Einrichtung des Wiederaufbaufonds war dies schon allein aufgrund des Volumens dieser Verbindlichkeiten geboten. Eine Unterrichtung des Deutschen Bundestages auf der Grundlage dieses unvollständigen Berichts muss damit immer unzureichend sein.

Hinzu kommt, dass eine Analyse der Risiken aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union für den Bundeshaushalt fehlt. Dazu hätte die Bundesregierung der Frage nachgehen müssen, ob und inwieweit es aufgrund der Risiken für die Tragfähigkeit des EU-Haushalts zu zusätzlichen Mittelabrufen durch die EU-Kommission kommen kann. Dabei wären die Erfahrungen aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet zu berücksichtigen. Dem Risiko zusätzlicher Belastungen für den Bundeshaushalt misst die Bundesregierung bisher eine viel zu geringe Bedeutung bei.

Unklar ist zudem, weshalb die Bundesregierung keinen Zusammenhang zwischen einer höheren Eigenmittelobergrenze und dem gestiegenen Volumen an Eventualverbindlichkeiten sieht. Denn eben diese höhere Eigenmittelobergrenze sollte in die Beurteilung der Bonität der Europäischen Union bei den EU-Anleihen für das EU-Instrument Kurzarbeitergeld und für den Wiederaufbaufonds einfließen. Das höhere „Haftungskapital“ hat hier also eine wesentliche Rolle gespielt. Und natürlich ist dies Ausdruck eines höheren Haftungsrisikos.

Der Bundesrechnungshof teilt hingegen die Einschätzung der Bundesregierung, dass aus genehmigten – aber noch nicht ausgezahlten Darlehen – keine unmittelbaren Haftungsrisiken erwachsen. Gleichwohl geht er davon aus, dass die Darlehensempfänger die genehmigten Darlehen auch abrufen werden. Das heißt, selbst wenn sich im Einzelfall die Auszahlung eines Darlehens verzögern mag, wird dies nichts am Gesamtvolumen der Darlehen und den damit verbundenen Haftungsrisiken ändern, sobald alle Darlehen ausgezahlt wurden.

Insgesamt sollte die Bundesregierung mithilfe von Szenarioanalysen die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt aus den Darlehen und Garantien der Europäischen Union systematisch ermitteln. Dazu sollte sie auf der Grundlage des Tragfähigkeitsberichts prüfen, ob und inwieweit für Zahlungsausfälle im EU-Haushalt ausreichend Vorsorge getroffen wurde. Anschließend sollte sie der Frage nachgehen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang solche Zahlungsausfälle auf den Bundeshaushalt durchschlagen können.

Über das Ergebnis und über etwaige zusätzliche Lasten für den Bund sollte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag bei den jährlichen Haushaltsberatungen unterrichten. Dann kann der Deutsche Bundestag seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten wirksam wahrnehmen. Ziel muss sein, etwaige Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und in den Verhandlungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

3 Verstoß von Bundesbehörden gegen Geheimhaltungsvorgaben gefährdet Sicherheit sensibler Daten

Zusammenfassung

Viele Bundesbehörden haben ihre Behördennetze nicht ausreichend abgesichert und nicht für sensible, geheimhaltungsbedürftige Daten freigegeben. Gleichwohl sind sie an die ressortübergreifende Kommunikationsinfrastruktur „Netze des Bundes“ angebunden, über die sie auch solche Daten austauschen. Der Bundesrechnungshof sieht dadurch die Vertraulichkeit der Daten und die Sicherheit aller an den Netzen des Bundes teilnehmenden Bundesbehörden gefährdet.

Die meisten Bundesbehörden verarbeiten in ihren Behördennetzen auch sensible, geheimhaltungsbedürftige Daten (sog. Verschlusssachen). Dazu müssen die Behördennetze bestimmte Mindestanforderungen erfüllen und für die Verarbeitung von Verschlusssachen freigegeben sein. Neben den Behördennetzen gibt es für den Datenaustausch mit anderen Bundesbehörden die Netze des Bundes. Für deren Sicherheit ist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zuständig. 80 % der Bundesbehörden missachten wesentliche Pflichten, die sie erfüllen müssen, wenn sie die Netze des Bundes nutzen. Auch verstoßen sie gegen Vorgaben für die Verarbeitung von Verschlusssachen. Das BSI hatte nicht geprüft, inwieweit die Bundesbehörden die Voraussetzungen für die Teilnahme an den Netzen des Bundes erfüllten. Ihm war bekannt, dass die Mehrzahl der Behördennetze nicht für die Verarbeitung von Verschlusssachen freigegeben ist. Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bereits im Jahr 2019 über Gefahren für die Vertraulichkeit der Daten und für die Sicherheit aller an den Netzen des Bundes teilnehmenden Bundesbehörden unterrichtet. Das BMI hatte daraufhin zugesagt, die Mängel für die Netze des Bundes bis zum Jahr 2020 zu beheben. Diese Zusage galt jedoch nicht für die Behördennetze. Dort bestehen die Mängel fort.

Das BMI hat dringend auf alle Bundesbehörden einzuwirken, damit diese ihre Behördennetze endlich absichern und für die Verarbeitung von Verschlusssachen freigeben. Bis dahin muss es die Risiken für die Netze des Bundes minimieren. Zudem muss das BSI künftig zeitnah reagieren, wenn Bundesbehörden ihren Verpflichtungen im Geheimschutz nicht nachkommen. Dies hat das BMI im Wege seiner Aufsichtspflicht sicherzustellen.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Teilnahme an den Netzen des Bundes nur für sichere und freigegebene Behördennetze

Der Eigenschutz staatlicher Strukturen ist – wie das BMI z. B. in seiner Cybersicherheitsagenda darstellt – grundlegend für eine handlungsfähige Bundesverwaltung. In Zeiten zunehmender Bedrohung aus dem Cyberraum gilt dies besonders für Behörden, die geheimhaltungsbedürftige Daten verarbeiten.

Das BMI ist auch für den staatlichen Geheimschutz zuständig. Es hat im Jahr 2006 die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz“ (Verschlusssachenanweisung) erlassen und diese im Jahr 2018 novelliert. Darin ist geregelt, wie die Bundesverwaltung mit geheimhaltungsbedürftigen Daten umzugehen hat. Darunter fallen auch Daten des Geheimhaltungsgrades „VS – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“ (VS-NfD). Dieser wird für Daten verwendet, deren Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann. Die Verschlusssachenanweisung regelt u. a., wie Verschlusssachen elektronisch zu verarbeiten sind. Das BSI soll die Bundesbehörden bei organisatorischen und technischen Sicherheitsmaßnahmen unterstützen und beraten.

Für die sichere Kommunikation und den Datenaustausch bis zum Geheimhaltungsgrad VS-NfD nutzt die Bundesverwaltung die Netze des Bundes als ressortübergreifende Kommunikationsinfrastruktur. Das BSI hat deren Informationssicherheit zu gestalten und zu prüfen. Hierzu hat es Schutzmechanismen für die Netze des Bundes zentral vorgegeben.

Um an den Netzen des Bundes teilzunehmen, muss jede Bundesbehörde die sogenannten „Nutzerpflichten Netze des Bundes“ (Nutzerpflichten) erfüllen. Dazu gehört, dass sie ihr Behördennetz für die Verarbeitung von VS-NfD absichern und anschließend freigeben muss. Diese Verschlusssachen-Freigabe ist u. a. daran gebunden, dass die Bundesbehörde ein aktuelles Informationssicherheitskonzept hat. Dafür muss sie bestehende Risiken für die Informationssicherheit ermitteln, bewerten und ihnen ggf. begegnen. Stellt eine Bundesbehörde Sicherheitsmängel fest, muss sie diese unmittelbar beheben.

Bundesbehörden nehmen trotz IT-Sicherheitsmängeln und fehlender Verschlusssachen-Freigabe an den Netzen des Bundes teil

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2017 bis 2022 bei 19 Prüfungen zur Informationssicherheit in der Bundesverwaltung gleichgelagerte Verstöße gegen die Nutzerpflichten und die Verschlusssachenanweisung festgestellt. Bundesbehörden hatten u. a.

- keine, keine vollständigen oder veraltete Informationssicherheitskonzepte,
- ihre Netze nicht ausreichend abgesichert,
- veraltete Betriebssysteme auf Servern im Einsatz,
- Server, Clients und Datenbanken nicht genügend gegen Cyberangriffe geschützt und
- IT-Personal eingesetzt, das nicht sicherheitsüberprüft war, obwohl es mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten betraut war.

Die Bundesbehörden nahmen an den Netzen des Bundes teil, obwohl ihre Behördennetze weder die Nutzerpflichten noch die Verschlusssachenanweisung erfüllten. Entsprechend hatte auch keine dieser Bundesbehörden ihr Netz für die Verarbeitung von VS-NfD freigegeben.

Das BSI hatte zuletzt im Jahr 2021 die Verschlusssachen-Freigabe von Behördennetzen abgefragt. 21 der insgesamt 105 an den Netzen des Bundes teilnehmenden Bundesbehörden meldeten dem BSI, ihr Behördennetz oder Teile davon für die Verarbeitung von VS-NfD freigegeben zu haben. Auf die geringe Anzahl der Rückmeldungen reagierte das BSI nicht.

Verschärfte Vorgaben für „Dienststellen mit besonderem Geheimschutzbedarf“

Das BMI hat insgesamt 18 Bundesbehörden, darunter acht aus seinem Geschäftsbereich, als „Dienststellen mit besonderem Geheimschutzbedarf“ festgelegt. Deren Verschlusssachen sind in besonderem Maße Ziel von Angriffen. Diese Bundesbehörden müssen gemeinsam mit dem BSI weitere Sicherheitsvorkehrungen treffen. U. a. müssen sie sich mindestens alle vier Jahre vom BSI umfassend beraten und prüfen lassen.

Einige Bundesbehörden gaben an, dass sie infolge mangelnder Ressourcen beim BSI keine oder keine zeitnahe Geheimschutzberatung erhalten hätten. Inwieweit sie noch angemessen geschützt seien, könnten sie deshalb nicht einschätzen.

BMI waren Mängel schon im Jahr 2019 bekannt

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bereits im Jahr 2019 über fehlende Verschlusssachen-Freigaben und Sicherheitsmängel bei Behördennetzen unterrichtet. Das BMI sagte daraufhin zu, die Verschlusssachen-Freigabe für die Netze des Bundes bis zum Jahresbeginn 2020 abschließen zu wollen. Die Netze des Bundes haben zwischenzeitlich eine Verschlusssachen-Freigabe mit Auflagen bis zum Jahr 2023 erhalten. Auf die Verschlusssachen-Freigabe für die Behördennetze ging das BMI in seiner damaligen Stellungnahme nicht ein. Dort bestehen die Mängel fort.

3.2 Würdigung

Die Bedrohung der Bundesverwaltung durch Cyberangriffe verschärft sich seit Jahren. Dennoch missachten Bundesbehörden den staatlichen Geheimschutz in ihren Behördennetzen und erfüllen nicht die Mindestanforderungen. Dies ist nicht hinnehmbar. Eine Bundesbehörde gefährdet nicht nur die Sicherheit ihrer eigenen Daten, wenn sie wesentliche Vorgaben der Verschlusssachenanweisung und der Nutzerpflichten nicht beachtet. Sie gefährdet vielmehr die Sicherheit aller anderen Bundesbehörden, die an den Netzen des Bundes teilnehmen. Die zentral bereitgestellten Schutzmechanismen für die Netze des Bundes reichen allein **nicht** aus, wenn Behördennetze nur unzureichend abgesichert sind.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2019 darauf hingewiesen, dass die Behördennetze zeitnah zu überprüfen sind. Er hat in seinen Prüfungen immer wieder Mängel bei der Informationssicherheit in Behördennetzen festgestellt. Zwar sind die Netze des Bundes zwischenzeitlich für Verschlusssachen freigegeben. Dies reicht jedoch nicht aus, wenn Bundesbehörden an den Netzen des Bundes teilnehmen, obwohl sie die Nutzerpflichten nicht erfüllen. Dieser Zustand dauert bereits seit Jahren an. Dies birgt erhebliche Risiken für den Schutz der geheimhaltungsbedürftigen Verschlusssachen. Das BSI ist sowohl für die Informationssicherheit der Netze des Bundes als auch der gesamten Bundesverwaltung verantwortlich. Es hätte kontrollieren müssen, ob **ausschließlich** Bundesbehörden an den Netzen des Bundes teilnehmen, die in ihren Behördennetzen die Mindestanforderungen erfüllen.

Seit fast einem Jahr ist dem BSI bekannt, dass 80 % der an Netzen des Bundes teilnehmenden Bundesbehörden ihre Behördennetze nicht für Verschlusssachen freigegeben haben. Es hat bislang weder die Gründe hierfür ermittelt noch die Bundesbehörden auf ihre Pflichten hingewiesen. Das BSI hätte diese kontrollieren und zusätzliche Schutzmaßnahmen verlangen müssen.

Angesichts der aktuellen Bedrohungslage im Cyberraum stellen „Dienststellen mit besonderem Geheimschutzbedarf“ herausgehobene Angriffsziele dar. Dies auch, weil diese Dienststellen viele Verschlusssachen in ihren Behördennetzen verarbeiten. Das BMI hätte daher besonders darauf achten müssen, dass diese Bundesbehörden, vor allem in seinem eigenen Geschäftsbereich, ihre Beratungs- und Prüfpflichten einhalten. Indem es diese Pflichten nicht aktiv einforderte, war der Schutz der dort verarbeiteten Verschlusssachen gefährdet.

Das BMI muss darauf hinwirken, dass **jede** an den Netzen des Bundes teilnehmende Bundesbehörde ihr Behördennetz für die Verarbeitung von VS-NfD umfassend absichert und anschließend für die Verarbeitung von Verschlusssachen freigibt.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass die Behördennetze bereits Anfang des Jahres 2019 in die Netze des Bundes aufgenommen worden seien. Die Nutzerpflichten dafür seien jedoch erst im September 2019 in Kraft getreten. In der Folge habe sich ein Teil der betroffenen Bundesbehörden außerstande gesehen, die Anforderungen der Nutzerpflichten zu erfüllen. Es sei jedoch weder realistisch, praktikabel noch erwünscht gewesen, Bundesbehörden von den Netzen des Bundes abzukoppeln. Alle Beteiligten würden daran arbeiten, die fehlenden Verschlusssachen-Freigaben schnellstmöglich nachzuholen. Einige Bundesbehörden könnten die Sicherheitsvorgaben der Nutzerpflichten auch perspektivisch nicht erfüllen. Für diese habe das BMI damit begonnen, ein eigenes Netz aufzubauen; die sogenannte „Grundschutzzone/Extranet“.

Das BSI habe bei der Geheimschutzberatung und -kontrolle seine Belastungsgrenze überschritten. Beträchtliche Ressourcen seien für Geheimschutzaspekte in verschiedensten Projekten gebunden. Daher habe das BSI bereits seit längerer Zeit nicht mehr alle Bundesbehörden beraten können. Von den „Dienststellen mit besonderem Geheimschutzbedarf“ sei bislang nur eine einzige mit einem entsprechenden Beratungs- und Prüfbedarf an das BSI herangetreten.

Das BMI hat angekündigt, das BSI nunmehr in die Lage zu versetzen, seinen gesetzlichen Aufgaben besser nachzukommen. Hierzu wolle es das BSI zu einer umfassenden Aufgabenkritik und -priorisierung auffordern. Auch sei das Freigabeverfahren für Verschlusssachen-IT wegen unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen für Geheimschutz und Informationssicherheit nicht praktikabel. Es prüfe aktuell, dieses anzupassen.

3.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMI verdeutlicht: Die Mängel bei der Absicherung und der Verschlusssachen-Freigabe der Behördennetze sind nicht Folge eines Erkenntnis-, sondern eines Umsetzungsdefizits. BMI und BSI hatten alle erforderlichen Informationen schon seit längerer Zeit. Sie traten den Verstößen der Bundesbehörden gegen die Geheimschutzvorgaben jedoch nicht wirksam entgegen.

Die Argumentation des BMI, die Nutzerpflichten seien erst nach der Aufnahme der Bundesbehörden in die Netze des Bundes in Kraft getreten, geht fehl. Sie verkennt, dass die Vorgaben der Verschlusssachenanweisung zum ausschließlichen Einsatz von für Verschlusssachen freigegebener IT bereits viel früher galten. Hiergegen verstieß die Mehrzahl der Bundesbehörden schon, bevor sie in die Netze des Bundes aufgenommen wurden. Solange die IT-Sicherheitsmängel in den Bundesbehörden nicht abgestellt sind, verbleiben erhebliche Risiken für den Schutz der Verschlusssachen: Das schwächste Glied in der Kette der an den Netzen

des Bundes teilnehmenden Bundesbehörden bestimmt die Sicherheit im gesamten Kommunikationsverbund.

Die „Grundschutzzone/Extranet“ kann für einige Bundesbehörden eine angemessene Lösung darstellen; für die Mehrzahl ist sie das jedoch nicht. Die Ankündigung des BMI, die fehlenden Verschlusssachen-Freigaben schnellstmöglich nachzuholen, reicht hier nicht aus. Es ist unklar, bis wann dies abgeschlossen sein soll. Angesichts der teils gravierenden Defizite in der Informationssicherheit der Bundesbehörden sind Verschlusssachen-Freigaben kurzfristig nicht realistisch zu erwarten. Das BMI sollte daher zunächst die Ursachen für die fehlenden Verschlusssachen-Freigaben ermitteln und diese anschließend beheben. Hierzu hat es mit den betroffenen Bundesbehörden einen risikoorientierten Zeitplan zu erarbeiten. Für die Zwischenzeit muss das BMI Ausgleichsmaßnahmen vorsehen, um die Risiken für die Netze des Bundes zu minimieren.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMI darin überein, dass das BSI seine vielfältigen Aufgaben kritisch analysieren und anschließend priorisieren muss. Einen Schwerpunkt sollte das BSI dabei auf die Geheimschutzberatung und -kontrolle legen. Hier muss es deutlich aktiver werden. Erst recht gilt dies für die „Dienststellen mit besonderem Geheimschutzbedarf“. Es ist unverständlich, dass das BMI für diese Bundesbehörden einerseits feststellt, sie seien in besonderem Maße das Ziel von Angriffen auf ihre Verschlusssachen, andererseits die verschärften Vorgaben daraus aber nicht konsequent umsetzt. Dies betrifft insbesondere die acht Bundesbehörden im eigenen Geschäftsbereich. Das BMI muss hier seine Aufsichtspflicht intensiver wahrnehmen.

Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung in der Bundesverwaltung erachtet es der Bundesrechnungshof als sachgerecht, zu überprüfen, ob die Prozesse zur Freigabe von Verschlusssachen-IT anzupassen sind. Unabhängig davon bleibt er bei seiner Auffassung, dass die Bundesbehörden ihre Informationssicherheit deutlich steigern müssen. Nur so lassen sich die Verschlusssachen, die Behördennetze und die Netze des Bundes auch in Zeiten stetig zunehmender Bedrohungen wirksam schützen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

(Einzelplan 04)

4 46 Mio. Euro für den Neubau eines Museumsschiffs: Bundesinteresse fehlt

(Kapitel 0452 Titel 894 24)

Zusammenfassung

Die BKM will 46 Mio. Euro für den Nachbau des historischen Stahlseglers „Najade“ als Museumsschiff in Bremerhaven ausgeben. Dieser Neubau ist kein Kulturdenkmal von nationaler Bedeutung, weil es bereits vergleichbare Museumsschiffe in der Region gibt. Deshalb fehlt es an der Finanzierungskompetenz des Bundes und am erheblichen Bundesinteresse; die BKM darf den Neubau der „Najade“ nicht fördern.

Für Kulturförderungen sind grundsätzlich die Länder zuständig. Ausnahmsweise kann es in der Finanzierungskompetenz des Bundes liegen, den Erhalt von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung zu fördern. Zusätzlich muss sein Interesse an der Förderung erheblich sein.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hatte im Juni 2018 zunächst beschlossen, das marode Holzsegelschiff „Seute Deern“ des Deutschen Schifffahrtsmuseums in Bremerhaven zu sanieren. Dafür stellte er der BKM 17 Mio. Euro zur Verfügung. Die „Seute Deern“ havarierte im August 2019 und sank. Daher entschied der Stiftungsrat des Deutschen Schifffahrtsmuseums, das Schiff abzuwracken. Danach stockte der Haushaltsausschuss die Sanierungsmittel auf 46 Mio. Euro auf. Der daraufhin angedachte Nachbau der „Seute Deern“ erwies sich als zu teuer und zu schwierig. Der Haushaltsausschuss beschloss später, dass die Haushaltsmittel „für den Neubau eines das nationale maritime Kulturerbe repräsentierenden Schiffs und dessen Vermittlung“ verwendet werden dürfen. Die BKM will mit den Mitteln nun ein völlig anderes Schiff neu bauen, den Stahlsegler „Najade“. Das maritime Kulturerbe wird in Bremerhaven inzwischen durch das Segelschulsschiff „Deutschland“ repräsentiert. Darüber hinaus restauriert die BKM mit der „Peking“ bereits einen Stahlsegler für das Hafenumuseum in Hamburg.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Finanzierungskompetenz und kein erhebliches Interesse des Bundes am Neubau der „Najade“. Der Bau und die Folgekosten sind mit erheblichen finanziellen Risiken behaftet. Er empfiehlt dringend, den Bau der „Najade“ unverzüglich zu stoppen und aufzugeben. Auch das für das Deutsche Schifffahrtsmuseum zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die BKM gebeten, den Bau zu stoppen.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Vom Holzsegler „Seute Deern“ zum Stahlsegler „Najade“

Aufgrund der Kulturhoheit der Länder sind diese grundsätzlich für Kulturförderungen zuständig. Ausnahmsweise kann auch der Bund Kultureinrichtungen und -projekte von nationaler Bedeutung fördern. Dafür muss eine Finanzierungskompetenz des Bundes gegeben und das Bundesinteresse erheblich sein. Dazu kann auch der Erhalt denkmalgeschützter Schiffe als maritimes Kulturgut zählen.

Die „Seute Deern“ war der größte erhaltene hölzerne Frachtsegler. Zugleich war sie das Flaggschiff der Museumsflotte des Deutschen Schifffahrtsmuseums in Bremerhaven. Bereits im Jahr 2010 wurde deutlich, dass das marode Schiff umfassend restauriert werden muss. Um es über Wasser zu halten, mussten jahrelang täglich bis zu 150 m³ Wasser aus seinem Rumpf gepumpt werden. Der Haushaltsausschuss beauftragte die BKM im Juni 2018, die Sanierung der denkmalgeschützten „Seute Deern“ mit 17 Mio. Euro zu fördern.

Noch vor Beginn der Sanierung havarierte das Schiff im August 2019 im Museumshafen des Deutschen Schifffahrtsmuseums und sank. Dessen Stiftungsrat beschloss daraufhin im Oktober 2019, das Schiff abzuwracken. Der Haushaltsausschuss stockte im November 2019 die Bundesmittel für den Wiederaufbau der „Seute Deern“ auf 46 Mio. Euro auf. Das Schiff konnte jedoch nicht mehr restauriert werden. Der dann angedachte Neubau der „Seute Deern“ erwies sich als zu teuer und zu schwierig.

Im Jahr 2020 erwog die BKM stattdessen, die ursprünglich für die „Seute Deern“ vorgesehenen Bundesmittel für den Bau eines anderen Schiffes zu verwenden. Mit der „Najade“, einem stählernen Frachtsegler, will sie ein Denkmal von nationaler Bedeutung schaffen. Die „Najade“ war das erste stählerne Vollschiff, das in Deutschland gebaut wurde. Ihr Neubau soll der Stadt Bremerhaven auch einen Teil ihrer Silhouette zurückgeben, die bislang von der „Seute Deern“ geprägt war. Der Haushaltsausschuss beschloss im November 2020, dass die ursprünglich für die „Seute Deern“ bewilligten Haushaltsmittel nun „für den Neubau eines das nationale maritime Kulturerbe repräsentierenden Schiffes und dessen Vermittlung“ verwendet werden dürfen.

Die jährlichen Unterhaltskosten für die „Najade“ liegen nach jetzigen Planungen bei 0,5 Mio. Euro und sollen aus Eintrittsgeldern von Besuchern finanziert werden.

Seit August 2021 wird das maritime Kulturerbe in Bremerhaven durch das denkmalgeschützte Segelschulschiff „Deutschland“ repräsentiert. Dieses Schiff wurde aus dem 50 Kilometer entfernten Bremen nach Bremerhaven verlegt und liegt als kultureller Blickfang in Sichtweite des Deutschen Schifffahrtsmuseums. Darüber hinaus fördert die BKM mit der Restaurierung des in Hamburg liegenden Schiffs „Peking“ bereits ein Schiff aus der Epoche der stählernen Frachtsegler.

Verantwortung des Landes Bremen und der Stadt Bremerhaven

Das Deutsche Schifffahrtsmuseum ist aufgeteilt in einen Museumshafen und ein Forschungsmuseum der Leibniz-Gemeinschaft. Das Land Bremen und die Stadt Bremerhaven sind dafür verantwortlich, die denkmalgeschützte Museumsflotte und den Museumshafen zu unterhalten. Bisher finanzierten sie nur oberflächliche Instandhaltungsmaßnahmen. Die denkmalgeschützten Wasserfahrzeuge der Museumsflotte sind in einem stark sanierungsbedürftigen Zustand. Bereits im Jahr 2006 musste das Deutsche Schifffahrtsmuseum ein ehemaliges Marine-Schnellboot aufgrund seines maroden Zustands aufgeben und abwracken.

Das Forschungsmuseum fällt in die Zuständigkeit des BMBF. Trotz der grundsätzlichen inhaltlichen und finanziellen Trennung vom Forschungsmuseum, bindet der Museumshafen administrative Ressourcen des Forschungsbetriebs.

Bedenken des BMBF

Das BMBF drückte mehrfach die Sorge aus, dass der Museumshafen die wissenschaftliche Arbeit des Deutschen Schifffahrtsmuseums belasten könnte. Es drängte nachdrücklich auf eine stärkere institutionelle Trennung des Museumshafens vom Forschungsmuseum. Im Mai 2022 bat das BMBF die BKM, auf die „Najade“ zu verzichten. Stattdessen empfahl es, die Mittel – zumindest anteilig – für den sanierungsbedürftigen und denkmalgeschützten Scharoun-Bau zu verwenden. Bei diesem handelt es sich um das zentrale Ausstellungsgebäude des Deutschen Schifffahrtsmuseums. Das BMBF verwies darauf, dass

- nunmehr das Segelschulschiff „Deutschland“ nach Bremerhaven überführt worden sei, welches das maritime Kulturerbe am Standort repräsentieren könne und
- beim Leibniz-Institut des Deutschen Schifffahrtsmuseums, das seinerseits einen sehr zentralen Beitrag zur Bewahrung und Vermittlung des maritimen Kulturerbes leiste, ein erheblicher baulicher Sanierungsbedarf bestehe.

4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof kann keine Finanzierungskompetenz und auch kein erhebliches Interesse des Bundes an dem Neubau als Voraussetzung für eine rechtmäßige Förderung durch die BKM erkennen.

Zum einen fehlt es bei dem Neubau an einer erhaltenswerten Denkmalsubstanz von nationaler Bedeutung. Außerdem sieht der Bundesrechnungshof für den Neubau der „Najade“ keinen Bedarf, da mit dem in Hamburg restaurierten Schiff „Peking“ die Epoche der stählernen Frachtsegler bereits museal vermittelt wird. Mit der „Najade“ soll nunmehr ein beliebiges touristisches Wahrzeichen für die Stadt Bremerhaven neu gebaut werden, obwohl Bremerhaven inzwischen mit dem Segelschulschiff „Deutschland“ einen kulturellen Blickfang hat.

Zum anderen bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass die Mittel für den Neubau der „Najade“ ausreichen und die Finanzierung der künftigen jährlichen Unterhaltskosten gesichert ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund stark gestiegener Stahl- und Rohstoffpreise. Bereits jetzt können die vorhandenen Schiffe der denkmalgeschützten Museumsflotte kaum unterhalten und saniert werden. Der Unterhalt der „Najade“ als sehr großes Schiff im Vergleich zu den übrigen Museumsschiffen droht das Deutsche Schifffahrtsmuseum sowie das Land Bremen und die Stadt Bremerhaven finanziell zu überfordern. Damit ist ein künftiger Sanierungsstau absehbar und nicht auszuschließen, dass die „Najade“ zu einer Förderruine werden könnte.

4.3 Stellungnahme

Die BKM hat darauf verwiesen, dass es nicht dem parlamentarischen Willen entspreche, die für die „Najade“ vorgesehenen Mittel für die Sanierung von Gebäuden des Deutschen Schifffahrtsmuseums einzusetzen. Aufgrund der Ressortzuständigkeit des BMBF erscheine es ihr problematisch, sich an einer solchen Sanierung zu beteiligen.

Nach Ansicht der BKM sei dem Haushaltsgesetzgeber bei seiner Entscheidung bewusst gewesen, dass sich das Schulschiff „Deutschland“ seit Jahrzehnten in Bremen befindet. Deshalb führe der Hinweis des Bundesrechnungshofes, das nationale maritime Erbe werde bereits durch ein Schiff in angemessener Weise repräsentiert, nicht zu einer Neubewertung des Projekts.

Die vom Bundesrechnungshof genannten finanziellen Risiken eines Schiffsneubaus könne die BKM durch ein zweistufiges Antragsverfahren sachgerecht abwägen. Dazu habe sie ein Projekt vorgeschaltet, um die Planungsunterlagen zu erstellen, bevor der Neubau umgesetzt werde.

Die BKM wolle zunächst das Ergebnis des Planungsprojekts abwarten. Auf seiner Grundlage könne sie die Fördervoraussetzungen einschließlich des erheblichen Bundesinteresses an der Umsetzung erneut bewerten.

4.4 Abschließende Würdigung

Die Beschlussfassung des Haushaltsausschusses ist zwar eine Ausgabeermächtigung. Sie entbindet die BKM jedoch nicht davon, bei der Finanzierung von Vorhaben zunächst ihre Finanzierungskompetenz und das erhebliche Bundesinteresse als rechtliche Voraussetzungen zu beachten. Bei Zweifeln, ob diese rechtlichen Voraussetzungen für eine Maßnahme erfüllt sind, hätte sie den Haushaltsgesetzgeber darüber zu informieren. Gegebenenfalls könnte sie ihm auch eine alternative Mittelverwendung vorschlagen.

Das Schulschiff „Deutschland“ befand sich vor seiner Verlegung nach Bremerhaven 50 Kilometer entfernt in Bremen. Am Standort Bremerhaven repräsentiert es seit August 2021 das maritime Kulturerbe und kann die „Seute Deern“ auch als kulturellen Blickfang ersetzen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung der BKM, wonach die Mittel nicht ohne Weiteres für die Sanierung des Scharoun-Baus verwendet werden dürfen. Vor einer alternativen Verwendung wären zunächst eine Prüfung des Vorhabens und eine entsprechende Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers erforderlich.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind die Finanzierungskompetenz und das erhebliche Bundesinteresse für den Neubau der „Najade“ bereits im jetzigen Stadium zu verneinen. Er sieht die Gefahr, dass eine Vorentscheidung getroffen wird, wenn die BKM das Planungsprojekt einleitet. Der Bunderechnungshof empfiehlt daher, dringend alle weiteren Planungen zur Projektumsetzung „Najade“ unverzüglich zu stoppen und den Neubau aufzugeben.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

5 Steuerdatenaustausch: Verstöße der Finanzinstitute gegen Meldepflichten wirksam und einheitlich ahnden

Zusammenfassung

Finanzinstitute, z. B. Banken und bestimmte Versicherungsgesellschaften, müssen zum Teil nur geringe Bußgelder fürchten, wenn sie Meldepflichten für den Steuerdatenaustausch verletzen. Dies schwächt den Kampf gegen grenzüberschreitende Steuerhinterziehung. Das BMF hat bereits mehrfach zugesagt, die unterschiedlichen Bußgeldrahmen zu vereinheitlichen, dies jedoch nie umgesetzt.

Deutschland tauscht mit zahlreichen Staaten auf der Grundlage des Common Reporting Standard (CRS) und des Foreign Tax Account Compliance Act (FATCA-Abkommen) Informationen aus. U. a. handelt es sich dabei um die Kontostände und Kapitalerträge von mehreren Millionen Konten. Inländische Finanzinstitute sind verpflichtet, Kontoinformationen ihrer im Ausland steuerlich ansässigen Kunden zu erheben und sie dem Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) mitzuteilen. Dieses führt den Austausch mit den Partnerstaaten durch.

Das Bundeszentralamt kann bei fehlerhaften, unvollständigen oder verspäteten Meldungen der Finanzinstitute im Verfahren CRS Bußgelder von bis zu 50 000 Euro verhängen. Für einen vergleichbaren Verstoß im FATCA-Verfahren kommt hingegen nur ein Bußgeld von bis zu 5 000 Euro in Betracht. Der Bundesrechnungshof hält dieses Bußgeld für nicht geeignet, eine abschreckende Wirkung zu erzeugen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF seit dem Jahr 2017 mehrfach auf die erforderliche Angleichung der Bußgeldrahmen hingewiesen. Das BMF hat die Angleichung jeweils in Aussicht gestellt. Es hat seine Zusagen aber nicht umgesetzt.

Im Jahr 2021 stellte der Bundesrechnungshof außerdem fest, dass das Bundeszentralamt keinen genauen Überblick darüber besitzt, welche Finanzinstitute tatsächlich meldepflichtig sind. Es hat nur unzureichende Möglichkeiten, Finanzinstitute zu ermitteln, die nicht mitwirken.

Das BMF sollte seine Zusagen endlich umsetzen und die Initiative ergreifen, die Bußgeldrahmen in den Verfahren CRS und FATCA anzugleichen. Es sollte auch prüfen, wie es dem

Bundeszentralamt ermöglichen kann, das Meldeverhalten der Finanzinstitute wirksam zu überwachen und Institute zu ermitteln, die nicht mitwirken.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Steuerdatenaustausch zu Kapitalerträgen

Deutschland hat in den vergangenen Jahren zahlreiche internationale Abkommen zum Austausch von Steuerdaten abgeschlossen. In diesen Verfahren werden festgelegte Informationen automatisch zwischen den beteiligten Staaten ausgetauscht. Dies soll eine effektive Durchsetzung von Steueransprüchen ermöglichen.

Nach den Verfahren CRS und FATCA (speziell für Kontoinformationen mit US-Bezug) tauscht Deutschland mit mehr als 100 Staaten Informationen über Finanzkonten und deren Kapitalerträge aus. Dadurch können die Steuerverwaltungen auf ihnen bislang unbekannteste steuerliche Informationen zugreifen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die grenzüberschreitende Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen.

Inländische Finanzinstitute müssen die Daten von Kontoinhabern, die nicht im Inland steuerlich ansässig sind, erheben und dem Bundeszentralamt für den Austausch bereitstellen. Zu den verpflichteten Finanzinstituten gehören dabei neben Verwahr- und Einlageninstituten auch Investmentunternehmen und bestimmte Versicherungsgesellschaften.

Bußgeldrahmen differieren um das Zehnfache

Im Verfahren CRS kann das Bundeszentralamt bei fehlerhaften, unvollständigen oder verspäteten Meldungen der Finanzinstitute Bußgelder von bis zu 50 000 Euro verhängen. Für einen vergleichbaren Verstoß im FATCA-Verfahren kann es hingegen nur ein Bußgeld von bis zu 5 000 Euro aussprechen. Das ist ein Zehntel des möglichen Bußgeldes im CRS-Verfahren.

Den Bußgeldrahmen für Meldepflichtverstöße im Verfahren CRS hatte der Deutsche Bundestag bei der gesetzlichen Festlegung im Jahr 2015 eingehend diskutiert. Für eine Verhaltensänderung bei den Finanzinstituten müsse der gesetzlich normierte Bußgeldrahmen so erheblich sein, dass von ihm eine generalpräventive Wirkung ausgehe. In der Diskussion wurden Bußgelder von bis zu 500 000 Euro gefordert, bevor sich das Parlament auf den Bußgeldrahmen von 50 000 Euro verständigte.

Auch der Europäische Rechnungshof hob im Jahr 2021 in einem Sonderbericht zum Austausch von Steuerinformationen in der Europäischen Union hervor, dass die Sanktionen für meldepflichtige Finanzinstitute eine abschreckende Wirkung entfalten müssen.

Zusagen zur Angleichung der Bußgeldrahmen nicht umgesetzt

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des Steuerdatenaustausches seit dem Jahr 2017 begleitet. In drei Prüfungen hat er das BMF auf die erforderliche Angleichung der Bußgeldrahmen hingewiesen. Das BMF hat die Angleichung jeweils in Aussicht gestellt. Es hat seine Zusagen aber nicht umgesetzt.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Jahr 2021 empfohlen, die Angleichung der Bußgeldrahmen in den Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Steuervermeidung und unfairem Steuerwettbewerb einzubringen. Diese Empfehlung hat das BMF nicht aufgegriffen.

Kaum Ordnungswidrigkeitenverfahren in der Praxis

Deutschland ist unionsrechtlich verpflichtet zu überwachen, ob die inländischen Finanzinstitute ihre Meldepflichten erfüllen, und Verstöße zu ahnden. Hierfür wurde im Jahr 2018 im Bundeszentralamt eine Arbeitseinheit geschaffen, die insbesondere folgende Aufgaben hat:

- meldepflichtige Finanzinstitute identifizieren,
- die fristgerechte Abgabe der Meldungen überwachen und
- bei festgestellten Verstößen Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten und nötigenfalls Bußgelder verhängen.

Für die Besteuerungszeiträume 2014 bis 2020 übermittelte Deutschland circa 24,9 Millionen Datensätze an seine CRS-Partnerstaaten, im FATCA-Verfahren circa 2 Millionen Datensätze an die Vereinigten Staaten. Für diese Zeiträume leitete das Bundeszentralamt 19 Ordnungswidrigkeitenverfahren ein.

Kein Überblick über meldepflichtige Finanzinstitute

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2021 fest, dass das Bundeszentralamt keinen genauen Überblick darüber besitzt, welche inländischen Finanzinstitute tatsächlich meldepflichtig sind. Es hat nur unzureichende Möglichkeiten, Finanzinstitute zu ermitteln, die in den Verfahren nicht mitwirken. Darüber hinaus bestehen in den Ländern erhebliche rechtliche Unsicherheiten, ob sie Verdachtsfälle dem Bundeszentralamt mitteilen dürfen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, die hiermit zusammenhängenden Fragen in einem Verwaltungsschreiben an die Länder zu regeln. Dieser Empfehlung ist das BMF nicht gefolgt.

5.2 Würdigung

Ein sachlicher Grund für die erhebliche Abweichung der Bußgeldrahmen in den Verfahren CRS und FATCA ist nicht erkennbar. In beiden Verfahren werden identische Sorgfalts- und Meldepflichtverstöße im Inland ansässiger Finanzinstitute sanktioniert.

Der Bundesrechnungshof hält das im Verfahren FATCA vorgesehene maximale Bußgeld von 5 000 Euro für nicht geeignet, eine generalpräventive Wirkung zu erzeugen. Er sieht sich dabei durch die parlamentarische Debatte zu den Bußgeldern im Verfahren CRS sowie durch die Auffassung des Europäischen Rechnungshofes bestätigt.

Die Wirksamkeit der Bußgeldandrohungen ist eingeschränkt, wenn das Bundeszentralamt die meldepflichtigen Finanzinstitute nicht ermitteln und überwachen kann. Es ist nicht auszuschließen, dass hier ein Zusammenhang zu der insgesamt geringen Zahl tatsächlich eingeleiteter Ordnungswidrigkeitenverfahren besteht. Dessen ungeachtet wird Deutschland seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht gerecht, solange es nicht in der Lage ist, inländische Finanzinstitute hinreichend auf die Einhaltung ihrer Melde- und Sorgfaltspflichten zu überwachen.

Es ist überfällig, dass das BMF seine Zusagen umsetzt und die Initiative ergreift, um die Bußgeldrahmen in den Verfahren CRS und FATCA anzugleichen. Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, hierfür den Bußgeldrahmen im Verfahren FATCA entsprechend anzuheben. Zudem sollte das BMF das Bundeszentralamt in den Stand setzen, das Meldeverhalten der Finanzinstitute wirksam zu überwachen. Das Bundeszentralamt muss in der Lage sein, die Institute zu ermitteln, die ihre Mitwirkung verweigern. Die Unsicherheiten der Länder im Zusammenhang mit der Meldung von Verdachtsfällen bestehen unverändert fort. Das BMF sollte sie schnellstmöglich ausräumen.

5.3 Stellungnahme

Das BMF hat erneut anerkannt, dass die in den Verfahren FATCA und CRS geltenden Bußgeldrahmen vereinheitlicht werden sollten. Dafür beabsichtige es weiterhin, die zugrunde liegenden Rechtsnormen zu ändern. Einen Zeitplan hierfür hat das BMF nicht mitgeteilt.

Das BMF prüfe weiterhin Möglichkeiten, um einen zuverlässigeren Überblick über die meldepflichtigen Finanzinstitute zu erhalten. Die vom Bundesrechnungshof angeführten rechtlichen Unsicherheiten zur Meldung von Verdachtsfällen durch die Länder könne es nicht nachvollziehen.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die erneute Zusage des BMF zur Vereinheitlichung der Bußgeldrahmen zur Kenntnis. Er sieht das BMF aufgefordert, seine Zusage nun endlich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Prüfung des BMF, mit der es einen zuverlässigeren Überblick über die meldepflichtigen Finanzinstitute erreichen möchte. Das BMF sollte schnellstmöglich ein tragfähiges Konzept entwickeln, um inländische Finanzinstitute zu ermitteln, die ihren Meldepflichten in den Verfahren CRS und FATCA nicht nachkommen.

Der zurückhaltende Umgang des BMF mit den rechtlichen Unsicherheiten der Länder bei Mitteilungen an das Bundeszentralamt wird den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof bekräftigt, dass das BMF die Unsicherheiten der Länder mit einem Verwaltungsschreiben ausräumen sollte.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (Einzelplan 09)

6 Effizient fördern: Keine Verlosung von Fördermöglichkeiten zur Digitalisierung von Unternehmen

(Kapitel 0901 Titel 686 25)

Zusammenfassung

Das BMWK verlost Fördermöglichkeiten zur Digitalisierung von Unternehmen nach dem Gießkannenprinzip, statt seine Förderung mit sinnvollen Kriterien zu hinterlegen.

Mit dem Programm „Digital jetzt“ fördert das BMWK Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen in digitale Technologien und die Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Es will einen Anreiz für Unternehmen setzen, Digitalisierungsinvestitionen vorzuziehen. Dadurch soll sich deren Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Bis zum Jahr 2025 sind dafür 500 Mio. Euro vorgesehen. Bei den Förderentscheidungen des BMWK spielt es nur eine unzureichende Rolle, ob ein wirtschaftlich leistungsfähiges Unternehmen die Förderung für eine ohnehin rentable Investition benötigt. Dieses Vorgehen hat zu so vielen Anträgen geführt, dass das BMWK seit Anfang 2021 verlost, welches Unternehmen einen Förderantrag stellen darf. Das BMWK sieht in den vielen Anträgen einen Beleg für einen hohen Förderbedarf. Der Bundesrechnungshof geht dagegen von hohen Mitnahmeeffekten aus. Zudem kann die Verlosung dazu führen, dass Unternehmen Investitionen verschieben, weil sie auf einen positiven Losentscheid warten. Das BMWK würde damit Digitalisierungsmaßnahmen verzögern statt sie zu beschleunigen. Es sollte die Verlosung unverzüglich beenden. Stattdessen sollte es im Einzelfall prüfen, ob und inwieweit ein finanzieller Anreiz notwendig ist. Dafür sollte es Kriterien für die Förderung abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der erwarteten Rentabilität festlegen.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMWK startete im Jahr 2020 das Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für Kleine und Mittlere Unternehmen“. Es fördert mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen Investitionen dieser Unternehmen in digitale Technologien und die Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Bis Ende 2025 plante das BMWK dafür 500 Mio. Euro Fördermittel ein. Nach seinen Angaben kommen grundsätzlich über 2,5 Millionen Unternehmen für eine Förderung

infrage. Das BMWK finanziert bis zu 60 % der förderfähigen Ausgaben. Der Zuschuss für ein einzelnes Unternehmen beläuft sich auf maximal 50 000 Euro.

Zusammen mit dem Förderantrag müssen die Unternehmen online einen sogenannten „Digitalisierungsplan“ einreichen. Dieser besteht aus Antworten der Unternehmen auf Fragen

- zum aktuellen Stand ihrer Digitalisierung,
- zur geplanten Investition und zu den damit verfolgten Zielen sowie
- zu den voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten Investition auf ihre Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit.

Mit dem „Digitalisierungsplan“ will das BMWK die langfristige Wirkung der geförderten Investition sichern und Mitnahmeeffekte verringern. Mitnahmeeffekte bestehen, wenn Unternehmen auch ohne eine Förderung in die Digitalisierung investieren würden.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Rentabilität der Investitionen unzureichend berücksichtigt

Wie bei Förderungen des Bundes üblich, müssen die Unternehmen in ihren Förderanträgen versichern, dass sie sich nicht in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden und kein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet worden ist. Weitere Angaben zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt das BMWK nicht. Solche Angaben würden laut BMWK nur auf Selbsteinschätzungen der Unternehmen beruhen. Ihre Prüfung würde die Bewilligung der Anträge verzögern.

Das BMWK geht aufgrund von Studien davon aus, dass die beantragten Investitionen im Allgemeinen rentabel, aber nicht ohne Förderung zu finanzieren seien. Es fehle eine einfache Methode, mit der Unternehmen schnell und verständlich die Rentabilität einer Digitalisierungsmaßnahme ermitteln könnten. Außerdem seien Investitionen vereinzelt erst nach langer Zeit rentabel oder wirkten sich in anderen Bereichen aus. Aus diesen Gründen verzichte ein Unternehmen oftmals auf die Investition. Mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss senke das BMWK die Hürde für eine Investition.

BMWK beachtete die Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWK schon vor Beginn der Förderung auf hohe Risiken für Mitnahmeeffekte hingewiesen. Das BMWK hatte nicht begründet, weshalb es Investitionen fördern wolle, die auch ohne staatliche Zuschüsse rentabel seien. Außerdem hatte es den Kreis der Unternehmen nur unzureichend eingegrenzt, die eine Förderung erhalten können.

Das BMWK beachtete die Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht. Es begründete dies damit, dass es den Investitionsbedarf und die Notwendigkeit von Förderanreizen anders einschätze als der Bundesrechnungshof.

BMWK führte wegen zu vieler Förderanträge Verlosung ein

Zu Beginn des Förderprogramms erhielt das BMWK viel mehr Anträge als es erwartet hatte, sodass es die Förderung wegen ausgeschöpfter Haushaltsmittel wiederholt aussetzen musste. Seit dem Jahr 2021 teilt das BMWK deshalb die jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in monatliche, gleich große Kontingente auf. Es entscheidet dann per Los, welche Unternehmen einen Förderantrag stellen dürfen. Nicht ausgeloste Unternehmen können in den Folgemonaten erneut teilnehmen.

Das BMWK bewertet die vielen Anträge als Beleg für den großen Bedarf an seinem Förderprogramm. Die Fördermittel wurden deshalb von zunächst 200 auf 500 Mio. Euro aufgestockt.

6.2 Würdigung

Das BMWK darf aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit keine Unternehmen fördern, die wirtschaftlich in der Lage sind, auch ohne staatliche Zuschüsse rentable Investitionen in Digitalisierung umzusetzen. Dies überprüfte das BMWK nur unzureichend.

Das BMWK ließ sich vor der Förderentscheidung lediglich Erklärungen der Unternehmen zu ihrer Bonität vorlegen. Diese erfüllen damit aber nur eine Mindestvoraussetzung für die Förderung. Aus den Erklärungen lassen sich keine Rückschlüsse ziehen, ob ein Unternehmen die Förderung benötigt. Gleiches gilt für den „Digitalisierungsplan“. Das BMWK ist bei der Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit keineswegs auf Selbsteinschätzungen der Unternehmen angewiesen. Es könnte sich mit den Förderanträgen die Jahresabschlüsse der Unternehmen vorlegen lassen. Das BMWK könnte damit die Erträge der Unternehmen bewerten. Ein unverhältnismäßiger Aufwand für die Unternehmen und das BMWK wäre damit nicht verbunden.

Auch die Rentabilität der geplanten Investition darzustellen, erzeugt keinen unverhältnismäßigen Aufwand. Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, sollten die Rentabilität ihrer Investitionsentscheidungen ermitteln und darstellen können. Insofern überzeugt die Argumentation des BMWK nicht, es verzichte auf einen Rentabilitätsnachweis, weil es an einer leicht anwendbaren Berechnungsmethode fehle. Den Nachweis der Rentabilität sollte sich das BMWK vorlegen lassen.

Der Bundesrechnungshof führt die vielen Anträge darauf zurück, dass das BMWK die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen und die Rentabilität der Investitionen unzureichend berücksichtigt. Die Antragszahlen sind kein Beleg für einen hohen Bedarf an Förderung. Der Bundesrechnungshof geht stattdessen von hohen Mitnahmeeffekten aus, weil bis zu 2,5 Millionen Unternehmen gefördert werden können. Darunter sind viele wirtschaftlich leistungsfähige Unternehmen, die eine Förderung nicht benötigen. Das BMWK hat diese Risiken ignoriert, indem es Fördermöglichkeiten nach dem Zufallsprinzip vergab. Zudem kann die Verlosung dazu führen, dass Unternehmen Investitionen verschieben, weil sie auf einen positiven Losentscheid warten. Damit würden Digitalisierungsmaßnahmen verzögert statt beschleunigt.

Das BMWK muss seine Förderung unverzüglich neu ausgestalten. Es darf ausschließlich rentable Investitionen von Unternehmen fördern, die diese nur mit einem Zuschuss finanzieren können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dadurch die Wirksamkeit des Förderprogramms steigt.

6.3 Stellungnahme

Das BMWK hält es nicht für erforderlich, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in dem vom Bundesrechnungshof angemahnten Umfang zu prüfen. Mit den unterschiedlichen Förderquoten bis zu 60 % könne es auf die voraussichtlichen finanziellen Möglichkeiten der Unternehmen reagieren. Es könne zudem höhere Förderungen in strukturschwachen Regionen sicherstellen sowie stärkere Anreize für bestimmte Digitalisierungsthemen setzen. Mitnahmeeffekte würden durch die Förderquoten und die Struktur des Förderverfahrens im Wesentlichen vermieden. Die Bonität jedes Antragstellers werde durch eine Wirtschaftsauskunftei geprüft. Jahresabschlüsse seien nur vorzulegen, wenn Zweifel an der Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens bestehen. Eine generelle Prüfung von Jahresabschlüssen erzeuge keinen Mehrwert, sondern nur unnötigen Aufwand.

Auch die Rentabilität sei kein passendes Kriterium für das Förderprogramm. Das BMWK hat erneut vorgetragen, dass Unternehmen begrenzte Ressourcen hätten. Sie könnten vorab nicht abschließend klären, ob eine Investition rentabel sei. Dies sei zu komplex. Das BMWK könne daher unverändert keine geeigneten Kriterien für die Rentabilität festlegen. Allerdings müssten sich die Förderinteressenten beim „Digitalisierungsplan“ mit Fragen zur Planung der Digitalisierungsmaßnahme auseinandersetzen. Außerdem müssten die Unternehmen einen wesentlichen Teil der Maßnahme selbst finanzieren. Dies spreche für die Rentabilität, die das BMWK deshalb nicht umfassend prüfen müsse.

Mit dem Förderprogramm wolle das BMWK einen Anreiz für Unternehmen setzen, mehr in digitale Technologien und Know-how zu investieren, um damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Studien hätten eine bundesweite Digitalisierungslücke belegt. Ursächlich seien zu geringe Investitionen, Fachkräftemangel und unzureichende Weiterbildung der

Beschäftigten. Bei Förderprogrammen mit Anreizwirkung spiele die eigene Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Ziel sei nicht, einen Fehlbedarf des Zuwendungsempfängers zu decken, sondern dessen Investitionsprioritäten durch die Förderung zu ändern.

Das BMWK habe Mitnahmeeffekte gering gehalten. Durch die Verlosung sei der konkrete Zeitraum der Investition für die Unternehmen weder vorhersehbar noch planbar. Darüber hinaus müssten die Unternehmen ihre Investitionsidee und deren Folgen für das Unternehmen nachvollziehbar dokumentieren. Des Weiteren müssten sie die Investition vorfinanzieren. Sie würden den Zuschuss erst nach der Investition erhalten, i. d. R. eineinhalb Jahre nach dem Förderantrag. Schließlich könnten bei der Verwendungsnachweisprüfung Investitionen noch abgelehnt werden, wenn sie vom Bewilligungsbescheid abweichen.

Das BMWK teilt die Befürchtung des Bundesrechnungshofes nicht, dass Digitalisierungsmaßnahmen durch die Verlosung verzögert würden. Dem BMWK lägen keine Hinweise hierzu vor. Eine Investition zu einem späteren Zeitpunkt könnte zu höheren Kosten und weiteren Unsicherheiten wegen Lieferschwierigkeiten führen. Sie läge deswegen nicht im Interesse der Unternehmen. Ein Unternehmen, welches über ausreichende Eigenmittel verfüge und sich digitalisieren wolle, werde u. a. wegen des unsicheren Realisierungszeitraumes im Zweifel auf einen Förderantrag verzichten. Nur so könnten Unternehmen Planung und Umsetzung der Digitalisierungsmaßnahme eigenständig steuern und sich einen Wettbewerbsvorteil sichern. Dass nicht alle förderinteressierten Unternehmen tatsächlich einen Zuschuss erhalten könnten, folge aus dem begrenzten Förderbudget.

Das Förderverfahren mindere im Übrigen den bürokratischen Aufwand nicht ausgeloster Unternehmen. Diese müssten keine unnötigen Förderanträge stellen. Außerdem könnten sich die ausgelosten Unternehmen sicher sein, dass für ihren Antrag ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Das Verfahren solle Chancengleichheit auch für diejenigen Unternehmen sicherstellen, die nur begrenzte personelle, zeitliche und technische Kapazitäten für einen Förderantrag haben.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof geht nach wie vor davon aus, dass das BMWK 500 Mio. Euro Fördergelder wegen der Mitnahmeeffekte weitgehend wirkungslos ausgibt. Unternehmen würden auch ohne eine Förderung in die Digitalisierung investieren, wenn dies rentabel ist und ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Unnötig hohe Mitnahmerisiken im Zusammenhang mit einer Förderung verstoßen gegen das haushaltsrechtliche Sparsamkeitsprinzip.

Mitnahmerisiken sollte das BMWK mindern, indem es Unternehmen nur bei Bedarf fördert anstatt Fördermöglichkeiten zu verlosen. Je wirtschaftlich leistungsfähiger ein Unternehmen und je schneller eine geplante Investition rentabel ist, umso geringer ist die Notwendigkeit

eines Anreizes. Das BMWK will aber beide Kriterien weiterhin nicht im Einzelfall prüfen, sondern verweist pauschal auf Studien. Es führt auch nicht zu Chancengleichheit, wenn der Bund Fördermöglichkeiten für 2,5 Millionen Unternehmen verlost, ohne dabei deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Rentabilität ihrer geplanten Investitionen zu berücksichtigen.

Das BMWK erkennt, dass die vom Bundesrechnungshof empfohlene Vorlage der Jahresabschlüsse nicht auf einen Bonitätsnachweis abzielt. Es soll vielmehr die Jahresabschlüsse heranziehen, um die Notwendigkeit einer Förderung und eines Anreizes zu bewerten. Das BMWK lässt offen, unter welchen Voraussetzungen ein wirtschaftlich leistungsfähiges Unternehmen einen Anreiz braucht, um eine ohnehin rentable Investition umzusetzen. Es könnte beispielsweise die Gewinne des Unternehmens aus den letzten Jahren vor dem Förderantrag heranziehen. Es hätte damit ein messbares Kriterium, um die Förderquote nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu staffeln.

Das BMWK setzt voraus, dass eine geförderte Investition rentabel ist, damit sie für eine Förderung infrage kommt. Ein Unternehmen kann nur mit rentablen Investitionen seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unverzichtbar, dass die Antragsteller die Rentabilität im Förderantrag darstellen. Sonst kann das BMWK nicht prüfen, ob und inwieweit es die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens verbessert, indem es die Digitalisierung fördert. Als Kriterium könnte das BMWK eine Amortisationsdauer vorgeben, die durch die Förderung unterschritten werden soll. Wenn ein Unternehmen die Rentabilität einer Investition nicht nachweisen kann, sollte das BMWK von einer Förderung absehen.

Dass wirtschaftlich leistungsfähige Unternehmen wegen der Unsicherheit der Verlosung auf eine rentable Investition verzichten, hat das BMWK nicht belegt. Auch durch die Struktur des Förderverfahrens werden die Mitnahmerisiken nicht gemindert. Die Beschreibung der geplanten Investition und ihrer Folgen sowie die Verwendungsnachweisprüfung sind übliche Bestandteile jedes Zuwendungsverfahrens. Sie sind keine Besonderheit des Förderprogramms. Auch eine Vorfinanzierung ist üblich.

Nach wie vor führt der Bundesrechnungshof die vielen Anträge auf die unbestimmten Förderkriterien zurück. Mit klar definierten, messbaren Förderkriterien könnte das BMWK Qualität und Quantität der Anträge besser steuern. Auch der Aufwand für die Unternehmen würde reduziert. Sie könnten besser einschätzen, welche Erfolgsaussichten ein Förderantrag hat.

Das BMWK sollte die Verlosung unverzüglich beenden. Es sollte stattdessen mit geeigneten Förderkriterien im Einzelfall prüfen, ob und inwieweit ein finanzieller Anreiz notwendig ist. Die Kriterien sollte es abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der erwarteten Rentabilität der Digitalisierungsinvestition festlegen. Damit würde es auch dem Sparsamkeitsprinzip entsprechen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

7 Handwerkliche Mängel bei Einführung der Grundrente: Hohe Bürokratiekosten

(Kapitel 11 02)

Zusammenfassung

Die vom BMAS angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente ist für die Verwaltung gescheitert. Vielmehr gestaltet sich ihre Einführung für die Deutsche Rentenversicherung als organisatorischer Kraftakt mit immensen Verwaltungskosten. Warnende Hinweise von Beteiligten im Gesetzgebungsverfahren hat das BMAS nicht ausreichend berücksichtigt.

Am 1. Januar 2021 ist das Grundrentengesetz in Kraft getreten. Ziel ist es, mit einem Rentenzuschlag die Lebensleistung von Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen besser anzuerkennen. Die Grundrente soll ausdrücklich keine bürokratische Last werden – weder für die Rentnerinnen und Rentner, noch für die Deutsche Rentenversicherung, die sie umsetzt.

Schon im Vorfeld hatten Fachleute vor unnötiger Bürokratie und nicht auskömmlicher Finanzierung der Grundrente gewarnt. Eine erste Bestandsaufnahme zeigt, dass diese Warnungen in weiten Teilen berechtigt waren. Die Verwaltungskosten der Deutschen Rentenversicherung belaufen sich laut Gesetzesentwurf im ersten Jahr mit 0,4 Mrd. Euro auf 31 % der Leistungsausgaben. Üblich sind 1,3 %. Für die Folgejahre sind jährlich wiederkehrende Verwaltungskosten von 0,2 Mrd. Euro veranschlagt. Auch ist nach wie vor offen, ob die Mehrausgaben für die Grundrente wie vorgesehen durch die Erhöhung des Bundeszuschusses gedeckt werden können.

Um diese frühzeitig vorhersehbaren negativen Effekte wenigstens jetzt abzufedern, sollte das BMAS bei der Evaluierung des Grundrentengesetzes vor allem die hohen Verwaltungskosten in den Blick nehmen. Bei komplexen Gesetzesvorhaben sollte es künftig den beteiligten Fachleuten angemessene Zeit für ihre Prüfung einräumen. Ihre Stellungnahmen sollte es aussagefähig wiedergeben und darstellen, wie es sie im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt hat.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Gesetzgebungsverfahren zu Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung geprüft, inwieweit das BMAS die für

Gesetzesvorhaben geltenden Grundsätze und Verfahrensschritte eingehalten hat. Besonders deutliche Schwachstellen zeigten sich im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz).

Auffälligkeiten im Gesetzgebungsverfahren

Mit der Grundrente will der Gesetzgeber die Lebensleistung von Menschen besser anerkennen, die bei unterdurchschnittlichen Einkommen jahrzehntelang Pflichtbeiträge gezahlt haben. Sie soll ausdrücklich keine bürokratische Last werden – weder für die Renteninnen und Rentner, noch für die Deutsche Rentenversicherung, die sie umsetzt.

Für die Prüfung des Gesetzesentwurfs gab das BMAS den Beteiligten nur wenige Tage Zeit. Einige Ressorts, der Nationale Normenkontrollrat und die Deutsche Rentenversicherung kritisierten die kurze Frist als unzureichend für ein derart komplexes Gesetzesvorhaben. Dadurch sei nur noch eine oberflächliche Prüfung möglich gewesen.

Die beteiligten Fachleute, beispielsweise der Deutschen Rentenversicherung sowie der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, wiesen das BMAS nachdrücklich und wiederholt auf verschiedene Schwachstellen hin. Sie warnten insbesondere vor

- dem enorm hohen bürokratischen Aufwand und dessen Kosten sowie
- den nur schwer absehbaren finanziellen Konsequenzen.

In seinem abschließenden Gesetzentwurf ließ das BMAS die Warnungen der Fachleute weitgehend unberücksichtigt. Am 1. Januar 2021 ist das Grundrentengesetz in Kraft getreten. Anders, als es die Grundsätze für eine bessere Rechtsetzung vorsehen, setzt sich die Gesetzesbegründung nicht ausreichend mit den Bedenken der Fachleute auseinander. Auch Alternativen, wie die Grundrente verwaltungspraktisch und finanziell abgewickelt werden kann, sind darin nicht ausreichend dargestellt.

Herausforderungen bei der Umsetzung der Grundrente

Die vom BMAS im Gesetzgebungsverfahren geschätzten Verwaltungskosten bestätigen die zahlreichen Warnungen verschiedener Fachleute vor einem enormen bürokratischen Aufwand. Den 1,3 Mrd. Euro für die Leistungsausgaben in der Einführungsphase stehen fast 0,4 Mrd. Euro (31 %) an Verwaltungskosten gegenüber. In den Folgejahren rechnet das BMAS mit Verwaltungskosten von jährlich 0,2 Mrd. Euro (15 %). Zum Vergleich: In den letzten fünf Jahren kam die Deutsche Rentenversicherung mit Verwaltungskosten von jährlich 1,3 % ihrer Leistungsausgaben aus.

Die Deutsche Rentenversicherung hat inzwischen begonnen, trägerübergreifend nach einheitlichen Kriterien die Verwaltungskosten der Grundrente zu erfassen.

Die Grundrente ist eine nicht beitragsgedeckte Leistung und daher vom Bund zu finanzieren. Dafür hat er den allgemeinen Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung erhöht. Die Erhöhung wird jährlich fortgeschrieben.

Die Deutsche Rentenversicherung hatte wiederholt auf mögliche Finanzierungsrisiken hingewiesen, wenn sich die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses und die Ausgaben für die Grundrente nicht parallel entwickeln. Weil aussagefähige Daten zu den tatsächlichen Ausgaben fehlen, ist die auskömmliche Finanzierung derzeit nicht überprüfbar.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof bewertet nicht das mit der Grundrente verfolgte Ziel des Gesetzgebers. Die Auswirkungen bei der verwaltungspraktischen Umsetzung hat er jedoch kritisch gesehen. Die angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente hält er für gescheitert.

Im Hinblick auf die Qualität der Rechtsetzung ist es bedenklich, dass das BMAS bei einem so komplexen Gesetzgebungsvorhaben wie der Grundrente wiederholt kritische Hinweise und Verbesserungsvorschläge aus Fachkreisen und aus der Verwaltungspraxis nicht angemessen berücksichtigt. Dies widerspricht nicht nur den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung, denen auch das BMAS verpflichtet ist. Das BMAS hat hierdurch für die Deutsche Rentenversicherung vermeidbare bürokratische Hürden und Verwaltungskosten geschaffen.

Diese Hürden haben maßgeblich dazu beigetragen, dass aussagefähige Daten zur Anzahl der Anspruchsberechtigten, zur durchschnittlichen Höhe, zu den Leistungsausgaben der Grundrente insgesamt sowie zu den Verwaltungskosten auch eineinhalb Jahre nach ihrer Einführung fehlen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dadurch der finanzielle Bedarf für die Leistungsausgaben und der Verwaltungsaufwand weiterhin offenbleiben. Er bezweifelt, ob die vorgesehene Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses ausreichen wird, um die Grundrente auskömmlich zu finanzieren.

7.3 Stellungnahme

Die Deutsche Rentenversicherung hat bestehende Finanzierungsrisiken bestätigt.

Auch im Juli 2022 sei die tatsächliche Auskömmlichkeit der Finanzierung über den allgemeinen Bundeszuschuss noch immer offen. Aussagen zur künftigen Entwicklung der

Mehrausgaben seien mit großen Unsicherheiten behaftet. Deshalb lasse sich nicht ermitteln, wie sich die Ausgaben für die Grundrente langfristig entwickeln und in welchem Verhältnis sie langfristig zu den zusätzlichen Bundesmitteln stehen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Das BMAS hat erklärt, derzeit könne es weder die vom Bundesrechnungshof angeführten finanziellen Risiken noch den Umsetzungsaufwand der Deutschen Rentenversicherung abschließend bewerten. Die Umsetzung des Grundrentengesetzes befinde sich dabei in dem Zeitplan, der sich im Gesetzgebungsverfahren abgezeichnet habe. Der Umsetzungsaufwand halbiere sich nach der Einführungsphase. Er sei zum einen der Bürgerfreundlichkeit geschuldet und zum anderen dem Entwickeln innovativer Verwaltungsverfahren, wie z. B. automatisierter Datenabrufverfahren mit der Finanzverwaltung. Die vom Gesetzgeber angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente werde erreicht. Auch die Befürchtungen, die mit Einführung der Grundrente entstehenden Mehrausgaben könnten nicht auskömmlich finanziert sein, teile das BMAS nicht. Es hat die Finanzierung der Grundrente als auskömmlich erachtet, weil anderslautende Erkenntnisse darüber nicht vorlägen.

Das BMAS hat betont, dass es in den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens ausreichend Möglichkeiten zur Beteiligung gegeben habe.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die angestrebte unbürokratische Umsetzung der Grundrente für die Verwaltung gescheitert ist. Die Einführung erweist sich für die Deutsche Rentenversicherung als organisatorischer Kraftakt mit immensen Verwaltungskosten.

Er bestreitet nicht, dass das BMAS Beteiligungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren eingeräumt hat. Diese bieten aber keinen Mehrwert, wenn die Zeiträume für die Beteiligten zu knapp bemessen sind und ihre Hinweise und Verbesserungsvorschläge nicht im gebotenen Maße dargestellt werden. Der Bundesrechnungshof sieht sich bestätigt, dass dadurch für die Deutsche Rentenversicherung vermeidbare bürokratische Hürden und Verwaltungskosten entstanden sind.

Aufgrund der bürokratischen Hürden verfügen sowohl das BMAS als auch die Deutsche Rentenversicherung eineinhalb Jahre nach Einführung der Grundrente noch immer nicht über aussagefähige Daten zur Anzahl der Anspruchsberechtigten, zur durchschnittlichen Höhe, zu den Leistungsausgaben der Grundrente insgesamt sowie zu den Verwaltungskosten. Dadurch sind finanzieller Bedarf und Verwaltungsaufwand weiterhin offen und es bleibt

fraglich, ob über die derzeit vorgesehenen Bundeszuschüsse eine auskömmliche Finanzierung der Grundrente erreicht werden kann.

Für die Folgezeit sollte das BMAS gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung prüfen, wie sich der Aufwand durch weitere Vereinfachungen im Verfahren reduzieren lässt. Bei komplexen Gesetzesvorhaben sollte es künftig den beteiligten Fachleuten angemessene Zeit für ihre Prüfung einräumen. Ihre Stellungnahmen sollte es aussagefähig wiedergeben und darstellen, wie es sie im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt hat.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

8 Kapitalisierung von Ersatzansprüchen – zu niedrige Kapitalabfindungen belasten Beitragszahler und Bund

Zusammenfassung

Die Renten- und Unfallversicherungsträger (Träger) vereinbaren für ihre unfallbedingten Ersatzansprüche meist zu geringe Einmalzahlungen (Kapitalabfindungen) mit den Kfz-Haftpflichtversicherungen (Versicherern). Ursache sind unrealistische Annahmen für den Zinsfuß und den Dynamisierungssatz bei der Berechnung der Kapitalabfindungen. Die fehlenden Einnahmen sind von den Beitragszahlern und – im Bereich der Rentenversicherung – auch vom Bund aufzubringen. Die Träger könnten ihre Verhandlungsposition gegenüber den Versicherern stärken, wenn sie ihr Vorgehen vereinheitlichen würden. Außerdem sollten sie ein Verfahren entwickeln, um einheitliche Berechnungsgrößen zu bestimmen.

Opfer von Verkehrsunfällen, die unfallbedingt ihren Beruf nicht mehr ausüben können, erhalten unter bestimmten Voraussetzungen eine Rente der gesetzlichen Renten- oder Unfallversicherung. Für diese Rente können die Träger ggf. einen Schadensersatzanspruch bei den Versicherern geltend machen. Um das Verfahren für beide Seiten abzukürzen, dürfen sie hierzu auch einmalige Kapitalabfindungen mit den Versicherern vereinbaren.

Bei der Berechnung der Kapitalabfindung sind u. a. die erzielbaren Zinsen zu berücksichtigen. Aus dem Abfindungsbetrag und den Zinsen zahlt der Träger die unfallbedingte Rente an das Unfallopfer. Die Träger unterstellten bei der Berechnung der Kapitalabfindung weiterhin Renditen von 3 %, obwohl sie zuletzt nur noch 0 % erzielten. Die Kapitalabfindungen könnten höher ausfallen, wenn die Träger mit einem realistischen, geringeren Zinsfuß rechnen würden.

Auch künftige Rentensteigerungen (Dynamisierungen) wirken sich auf die Höhe der Kapitalabfindungen aus. Obwohl die Renten aller Träger stets identisch angepasst werden, benutzen sie unterschiedliche Dynamisierungssätze. Diese waren zudem niedriger als die von der Bundesregierung für ihre Prognosen im Rentenversicherungsbericht verwendeten Sätze. Die Träger sollten ihre Schadensersatzforderungen künftig mit realitätsnäheren, einheitlichen Dynamisierungssätzen berechnen.

Die unterschiedliche Berechnung der Kapitalabfindung zeigt außerdem, dass die Träger nicht ausreichend zusammenarbeiten. Mit einem einheitlichen Vorgehen könnten sie ihre

Verhandlungsposition gegenüber den Versicherern stärken und zu niedrige Kapitalabfindungen vermeiden.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Bei der Kapitalisierung von Ersatzansprüchen zahlt der Versicherer vorab einen Einmalbetrag, aus dem der Träger in den kommenden Jahren die Rentenzahlungen leistet. Mit der Zahlung der Kapitalabfindung ist der entstandene Schaden abgegolten. Beide Seiten können den Schadensfall abschließen.

Der Bundesrechnungshof prüfte bei der Deutschen Rentenversicherung Bund, der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung e. V. als Spitzenverband und der Unfallversicherung Bund und Bahn, wie diese Schadensersatzansprüche mit den Versicherern in Form von Kapitalabfindungen abwickeln.

Abzinsung der Schadensersatzansprüche

Unfallopfer erhalten ihre Rentenzahlungen überwiegend erst in Zukunft. Bis dahin können die Träger die von den Versicherern erhaltenen Beträge am Kapitalmarkt anlegen und Zinsen erzielen. Der erzielbare Zinsertrag ist eine der Rechengrößen, die bei der Berechnung der Kapitalabfindung zu berücksichtigen sind. Die Summe aus Zinsertrag und Kapitalabfindung sollte möglichst dem Betrag entsprechen, den der Träger über die Jahre insgesamt an das Unfallopfer auszahlen wird.

Einfluss der Zinsen auf die Höhe der Kapitalabfindung

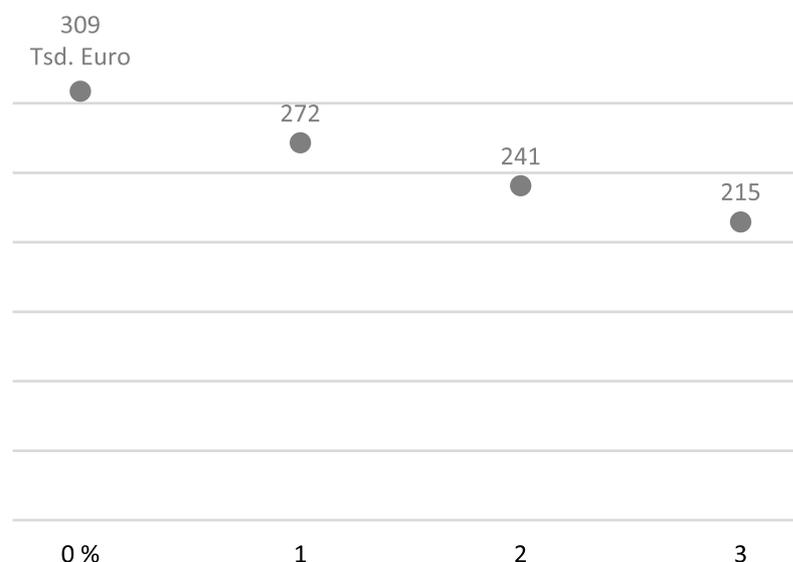
Die zu erwartenden einzelnen Rentenzahlungen werden mit einem Zinsfuß abgezinst und kumuliert. Die Höhe der so gebildeten Kapitalabfindung ist damit maßgeblich von der Höhe des Zinsfußes abhängig. Dabei gilt: Je höher der Zinsfuß ist, umso höher ist auch der angenommene künftige Zinsertrag und umso geringer fällt die Kapitalabfindung aus.

Wie der Zinsfuß die Höhe der Kapitalabfindung beeinflusst, ist in der folgenden Abbildung 8.1 dargestellt. Bei einem angenommenen Zinsfuß von 0 % würde die Kapitalabfindung knapp 310 Tsd. Euro betragen. Wird demgegenüber ein Zinsfuß von 3 % angenommen, sinkt die berechnete Kapitalabfindung um rund 30 % auf nur noch knapp 215 Tsd. Euro.

Abbildung 8.1

Hoher Zinsfuß verursacht niedrige Kapitalabfindung

Je höher der Zinsfuß, desto niedriger die Kapitalabfindung. Am Beispiel eines 40-jährigen Erwerbsminderungsrentners mit 1 000 Euro monatlicher Rente erkennt man den negativen Effekt eines zu hoch geschätzten Zinsfußes auf die Höhe der Kapitalabfindung.



Erläuterung: Annahmen der Beispielrechnung: Nachschüssige monatliche Rentenzahlweise bis zur Regelaltersgrenze von 67 Jahren; ohne Berücksichtigung künftiger Rentensteigerungen; Periodensterbetafel von Destatis 2017/2019.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Verwendeter Zinsfuß deutlich über dem aktuellen Zinsniveau

Wie hoch die erzielbaren Zinserträge sein werden, können die Träger nur schätzen. Es bedarf insofern einer Prognose, wie sich der Zinsfuß künftig entwickeln wird.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Rentenversicherungsträger und die Unfallversicherung Bund und Bahn zum Zeitpunkt der Prüfung für die Abzinsung einen Zinsfuß von 3 % verwendeten. Sie folgten damit einer Empfehlung des 57. Deutschen Verkehrsgerichtstages aus dem Jahr 2019. Dort hatten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wegen der anhaltenden Niedrigzinsphase auf einen Zinsfuß von höchstens 3 % verständigt. Dabei haben sie nicht näher begründet, wie sie zu dieser Empfehlung gelangt sind.

Die Sozialversicherungsträger sind gesetzlich verpflichtet, eine Rücklage zu bilden und diese anzulegen. Die Träger müssen dabei Anlageformen wählen, die einen Verlust möglichst ausschließen, einen angemessenen Ertrag erzielen und gleichzeitig eine ausreichende Liquidität gewährleisten. Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche Verzinsung der sogenannten

Nachhaltigkeitsrücklage im Bereich der Rentenversicherung rund -0,2 %, bei der Unfallversicherung Bund und Bahn rund 0,7 %.

Die durchschnittliche Verzinsung der Nachhaltigkeitsrücklage entwickelt sich grundsätzlich annähernd wie der Referenzzinssatz „Euro InterBank Offered Rate“ (EURIBOR), zu dem sich die Banken untereinander kurzfristig Geld leihen. Der 6-Monats-EURIBOR ist seit dem Jahr 2008 von über 4,5 % fast kontinuierlich gesunken. Im Dezember 2021 lag er bei rund -0,5 %. Seit Beginn des Jahres 2022 ist er bis August wieder auf rund 0,8 % gestiegen. Auch dieser Wert befindet sich auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als vor der Finanzkrise im Jahr 2008.

Dynamisierung der Renten

Für die Berechnung der Kapitalabfindung ist die zu erwartende künftige Steigerung der Renten (Dynamisierung) ebenfalls maßgeblich. Alle Renten sowohl der Renten- als auch der Unfallversicherung werden jährlich identisch erhöht. Diese Erhöhungen sind bei der Berechnung der Kapitalabfindung zu berücksichtigen.

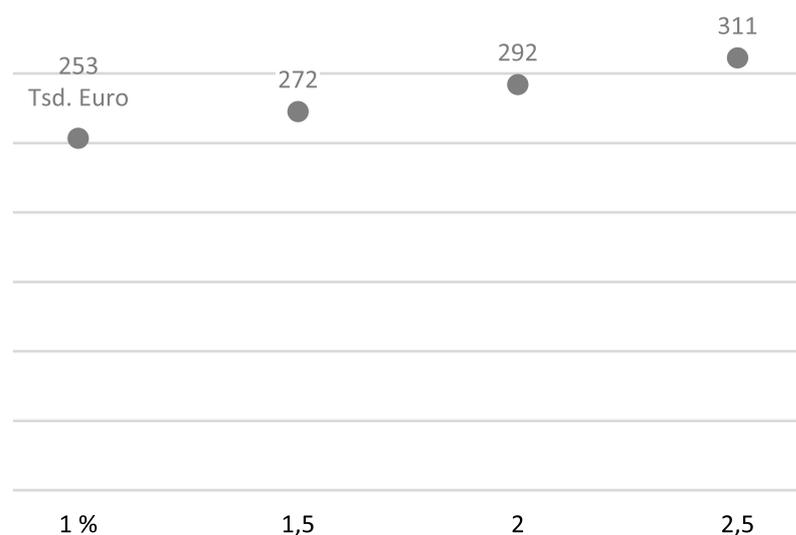
Einfluss der Dynamisierung auf die Höhe der Kapitalabfindung

Die Abbildung 8.2 zeigt, wie die zukünftige Dynamisierung der Rentenzahlungen die Höhe der Kapitalabfindung beeinflusst. Unter ansonsten gleichen Annahmen (vgl. Abbildung 8.1) würde eine Kapitalabfindung, deren zugrunde liegende Rentenzahlung mit 1 % dynamisiert wird, rund 253 Tsd. Euro betragen. Würde die Rente dagegen über die Laufzeit jährlich im Durchschnitt um 2,5 % steigen, müsste eine auskömmliche Kapitalabfindung rund 310 Tsd. Euro betragen. Sie würde damit um fast 23 % höher liegen.

Abbildung 8.2

Niedrige Dynamisierung verursacht niedrige Kapitalabfindung

Je niedriger der Dynamisierungssatz, desto niedriger die Kapitalabfindung. Am Beispiel eines 40-jährigen Erwerbsminderungsrentners mit 1 000 Euro monatlicher Rente erkennt man den negativen Effekt eines zu niedrig geschätzten Dynamisierungssatzes auf die Höhe der Kapitalabfindung.



Erläuterung: Annahmen der Beispielrechnung: Nachschüssige monatliche Rentenzahlweise bis zur Regelaltersgrenze von 67 Jahren; Zinsfuß 3 %; Periodensterbetafel von Destatis 2017/2019.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Verwendeter Dynamisierungssatz geringer als durchschnittliche Rentensteigerungen

Die Rentenversicherungsträger und die Unfallversicherung Bund und Bahn verwendeten unterschiedliche Dynamisierungssätze. Sie lagen zwischen 0,8 und 2 %. Tatsächlich sind die Renten in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 2,2 % pro Jahr gestiegen. Nach dem Rentenversicherungsbericht 2021 erwartet die Bundesregierung bis zum Jahr 2035 durchschnittliche jährliche Rentensteigerungen von 2,3 %.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Prognose der künftig erzielbaren Zinserträge und die Schätzung der künftigen Rentenerhöhungen in besonderer Weise für eine über beide Sozialversicherungszweige hinausgehende Zusammenarbeit eignen. Denn die Höhe dieser Berechnungsannahmen ist unabhängig vom individuellen Schadensfall. Sie sollten für alle Träger einheitlich festgelegt werden.

In der langsam auslaufenden Niedrigzinsphase haben die Träger einen Zinsfuß von 3 % für die Abzinsung verwendet. Einen Zinsfuß dieser Höhe hat der Bundesrechnungshof aktuell als unrealistisch und im Vergleich mit den bei Anlage der Kapitalabfindung erzielbaren Zinserträgen als wesentlich zu hoch angesehen. Am Kapitalmarkt war keine ähnlich sichere Anlageform zu finden, die eine solche Rendite erzielt. Die Träger haben damit zu geringe Kapitalabfindungen vereinbart. Sie haben ihre Einnahmen aus Schadensersatzansprüchen nicht vollständig erhoben. Sie sollten momentan keine Kapitalabfindungen mehr mit einem Zinsfuß von 3 % vereinbaren. Auch sollten die Träger nicht einfach den vom 57. Verkehrsgerichtstag empfohlenen Zinsfuß übernehmen. Sie sollten den Zinsfuß transparent diskutieren und als eine realistische Prognose einheitlich festlegen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einen einheitlichen Dynamisierungssatz zu verwenden, da die Renten trägerübergreifend identisch angepasst werden. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof empfohlen, den Dynamisierungssatz anhand der zu erwartenden künftigen Rentenerhöhungen festzulegen. Hierzu könnte die Prognose der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht dienen.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben zudem gezeigt, dass die Träger im Bereich der Berechnungsannahmen für die Abzinsung und Dynamisierung nicht ausreichend zusammenarbeiten. Dies wird vor allem bei der unterschiedlichen Handhabung des Dynamisierungssatzes deutlich.

Der Bundesrechnungshof hat die Spitzenverbände beider Versicherungszweige aufgefordert, bei der Festlegung dieser Berechnungsannahmen intensiver zusammenzuarbeiten. Die insofern identischen Interessen ihrer Mitglieder sollten sie nach außen einheitlich vertreten. Dies würde die Durchsetzung angemessener Abzinsungs- und Dynamisierungssätze gegenüber den Versicherern erleichtern.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, den Zinsfuß künftig an eine Kennzahl zu koppeln. Die durchschnittliche Verzinsung der Nachhaltigkeitsrücklage könnte beispielsweise als Maßstab dienen, um Veränderungen des Zinssatzes bei der Berechnung von Kapitalabfindungen zu berücksichtigen.

8.3 Stellungnahme

Die geprüften Rentenversicherungsträger haben ausgeführt, dass sie mit dem Zinsfuß von 3 % auch Beweis- und Prozessrisiken sowie eingesparte Verwaltungskosten berücksichtigen. Zudem gehen sie davon aus, dass die Versicherer keine ausschließliche Abzinsung nach Kapitalmarktzinssätzen akzeptieren würden.

Weiterhin haben die Träger signalisiert, künftig einen Dynamisierungssatz von 2 % durchsetzen zu wollen, soweit dies nicht bereits geschieht.

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. hat in ihrer Stellungnahme nochmals auf die im Einzelfall schwierigen Verhandlungen mit den Versicherern bei der Vereinbarung der Berechnungsannahmen zum Zinsfuß und zum Dynamisierungssatz hingewiesen.

Darüber hinaus haben die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. und die Rentenversicherungsträger in ihren Stellungnahmen betont, dass sie schon seit vielen Jahren eng zusammenarbeiten würden. Dabei würden sie sich regelmäßig und intensiv fachlich austauschen.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt nicht infrage, dass die Träger bei der Kapitalisierung von Ersatzansprüchen zusammenarbeiten. Jedoch bleibt die unterschiedliche Handhabung der Dynamisierungssätze ein Indiz dafür, dass die bisherige Zusammenarbeit nicht ausreicht. Gerade im Hinblick auf die übergeordneten und einzelfallunabhängigen Berechnungsparameter sollten sich die Träger auf der Ebene der Spitzenverbände enger als bisher abstimmen. Die Spitzenverbände sollten ein Verfahren entwickeln, bei dem z. B. ein Expertengremium für alle Sozialversicherungsträger einen einheitlichen Zinsfuß und Dynamisierungssatz festlegt. Dieses Gremium könnte den Zinsfuß beispielsweise in Anlehnung an die Höhe des EURIBOR ermitteln. Auch die durchschnittliche Verzinsung der Nachhaltigkeitsrücklage wäre eine geeignete Kennzahl. Dem Dynamisierungssatz könnte es die Prognose der Bundesregierung für künftige Rentenanpassungen zugrunde legen. Beide Faktoren sollten regelmäßig überprüft und ggf. neu festgesetzt werden.

Eine Vereinheitlichung hat den Vorteil, dass die einzelnen Träger diese Faktoren nicht für sich selbst festlegen und auch nicht in jedem Schadensfall individuell verhandeln müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass sich die Prognose für die künftig erzielbaren Zinserträge und die Schätzung der künftigen Rentenerhöhungen in besonderer Weise für eine trägerübergreifende Zusammenarbeit eignen. Sie sollten einheitlich und ausgerichtet an der tatsächlichen Lage festgelegt werden. Eventuelle Beweis- und Prozessrisiken sind dagegen in jedem Einzelfall unterschiedlich gelagert. Sie können nicht allgemein und über alle Fälle pauschal eingepreist werden. Sie sollten in den jeweiligen Fällen transparent und individuell berücksichtigt werden, unabhängig vom Zinsfuß.

Gleiches gilt für die eingesparten Verwaltungskosten der Träger. Bei den Versicherern werden durch die Kapitalisierung ebenfalls Verwaltungskosten eingespart. Daher haben beide Seiten ein gemeinsames Interesse an einer Kapitalisierung.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, derzeit keine Kapitalabfindungen mit einem Zinsfuß von 3 % und mit einem Dynamisierungssatz unter 2 % zu vereinbaren. Auch

sollte der Zinsfuß nicht mit individuellen Aspekten vermischt werden. Das macht die Schadenskalkulation intransparent.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung an die Träger, bei der Kapitalisierung von Ersatzansprüchen über den bisherigen Austausch hinaus intensiver zusammenzuarbeiten. So können sie zu niedrige Kapitalabfindungen vermeiden.

Bundesagentur für Arbeit

(Einzelplan 11)

9 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Wirtschaftlichkeitspotenziale durch größere Organisationseinheiten nutzen

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) bildet in ihrer Zentrale in Nürnberg Organisationseinheiten, die im Vergleich zu den für die Bundesverwaltung entwickelten Maßstäben zu klein sind. Dies führt zu einem unnötig hohen Bedarf an Führungskräften. Die Bundesagentur muss alle Möglichkeiten nutzen, um mit ausreichend großen Organisationseinheiten den Bedarf an Führungskräften zu verringern und ihre personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

Die Bundesagentur hat in ihrer Zentrale unterhalb der Behördenleitung einen dreistufigen Verwaltungsaufbau: Sie bündelt ihre Aufgabenschwerpunkte in Geschäftsbereichen, die sich in Bereiche gliedern. Unterhalb der Bereiche sind Fachbereiche eingerichtet.

Die Bundesagentur muss als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Auch ihre Organisationsstruktur muss sich an diesen Grundsätzen und den hieraus abgeleiteten Maßstäben für die Bundesverwaltung orientieren. Gemessen hieran sind viele Organisationseinheiten in der Zentrale zu klein: Nahezu alle Bereiche bündeln zu wenige Fachbereiche, die Fachbereiche umfassen oft zu wenig Beschäftigte.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Bundesagentur transparente Kriterien für die Größe von Organisationseinheiten ihrer Zentrale entwickelt. Diese müssen sich an den Maßstäben für die Bundesverwaltung ausrichten.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesagentur ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie ist an die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes gebunden und hat danach ihre Organisation wirtschaftlich und sparsam zu gestalten. Die Aufsicht über die Bundesagentur führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Bundesagentur baut seit Jahren die Anzahl der Führungskräfte aus, obwohl sich der Personalbestand insgesamt verringert. Der Bundesrechnungshof prüfte daher im Jahr 2020 die Organisations- und Führungsstruktur der Zentrale der Bundesagentur. Dabei untersuchte er insbesondere die Größe der verschiedenen Organisationseinheiten sowie den daraus resultierenden Einsatz von Führungskräften.

Grundsätze für eine effiziente Aufbauorganisation

Eine Behörde gliedert sich in Organisationseinheiten, denen bestimmte Aufgaben zugewiesen sind (Aufbauorganisation). Die Aufbauorganisation bildet das hierarchische Gerüst einer Organisation. Die Behörden der Bundesverwaltung weisen i. d. R. eine dreistufige Aufbauorganisation mit Abteilungen, Unterabteilungen und Referaten auf.

Für Bundesministerien sind Anforderungen an die Aufbauorganisation und die Mindestgröße von Organisationseinheiten in ihrer gemeinsamen Geschäftsordnung formuliert. Zudem haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Grundsätze für die Verwaltungsorganisation entwickelt. Darin haben sie auch Mindestgrößen für nachgeordnete Verwaltungen empfohlen. Diese Mindestgrößen sind als Richtwert zu verstehen, um eine Aufbauorganisation wirtschaftlich auszugestalten. Sie können unterschritten werden, wenn sachliche Gründe dies im Einzelfall erforderlich machen.

Die Anzahl der Organisationseinheiten innerhalb einer Verwaltung soll möglichst gering sein. Deshalb sollen Organisationseinheiten so groß wie möglich sein. Nach den Empfehlungen der Rechnungshöfe sollen nachgeordnete Verwaltungen durchgängig größere Organisationseinheiten bilden als Ministerien. Dies gilt grundsätzlich auch für die Bundesagentur.

Aufbauorganisation der Zentrale der Bundesagentur im Vergleich

Die Bundesagentur sieht in ihrer Zentrale unterhalb der Behördenleitung eine dreistufige Organisationsstruktur vor: Geschäftsbereiche, Bereiche und Fachbereiche, die jeweils von Führungskräften geleitet werden. Diese führen die Fach- und Dienstaufsicht über die direkt unterstellten Beschäftigten der jeweiligen Organisationseinheit. Die Bundesagentur hat für Geschäftsbereiche und Bereiche keine Mindestgrößen definiert. Fachbereiche sollen mindestens vier Beschäftigte umfassen.

Die dreistufige Organisationsstruktur der Bundesagentur entspricht dem Behördenaufbau der Bundesverwaltung. Danach ist ein Geschäftsbereich mit einer Abteilung, ein Bereich mit einer Unterabteilung und ein Fachbereich mit einem Referat zu vergleichen. Die Regelungen der Bundesagentur lassen sich mit den Grundsätzen für die Verwaltungsorganisation wie folgt gegenüberstellen:

Tabelle 9.1

Mindestgrößen für Organisationseinheiten: Empfehlungen in der Bundesverwaltung und Umsetzung in der Bundesagentur

Bundesverwaltung		Bundesagentur für Arbeit	
Referate je Abteilung:	≥ 5	Fachbereiche je Geschäftsbereich	keine
Referate je Unterabteilung	≥ 5	Fachbereiche je Bereich	keine
Beschäftigte je Referat ^a		Beschäftigte je Fachbereich ^a	
unterhalb von Ministerien	≥ 8		≥ 4
in Ministerien	≥ 5		

Erläuterung: ^a Beschäftigte je Referat und Fachbereich jeweils ohne Führungskraft.

Quelle: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Stand: 22. Januar 2020; Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016; Fachkonzept der Zentrale der Bundesagentur vom 4. Januar 2019.

Organisationseinheiten in der Zentrale der Bundesagentur unterschreiten Mindestgrößen

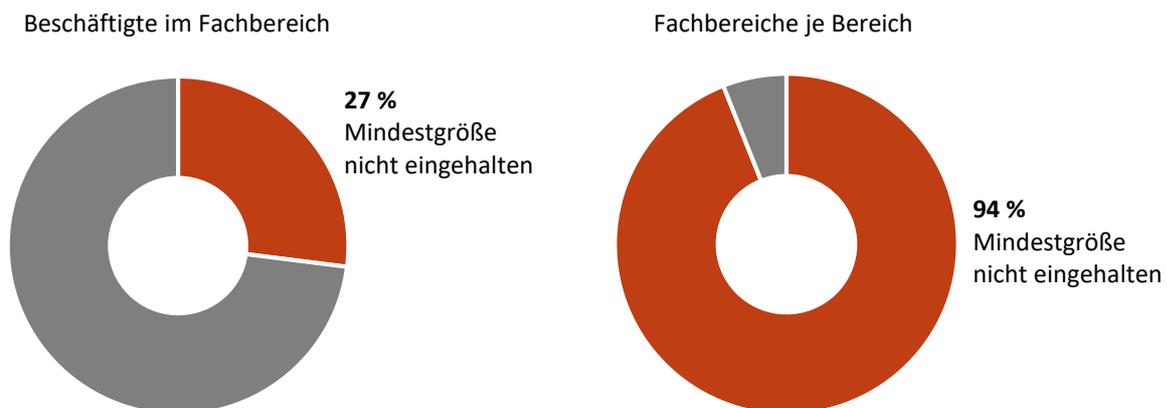
Die Bundesagentur gliedert sich in sieben Geschäftsbereiche mit insgesamt 33 Bereichen und 70 Fachbereichen. Nach ihren Angaben beruht die Einrichtung von Geschäftsbereichen, Bereichen und Fachbereichen in der Zentrale auf einer „geschäftspolitischen Entscheidung“ des Vorstands. Diese Entscheidung hänge insbesondere von der „Aufgabenvielfalt“ und der „Außenvertretung“ des Aufgabenbereichs ab. Die personelle Ausstattung der Organisationseinheiten orientiere sich daran, wie bedeutsam und komplex die zugewiesenen Aufgaben sind. Konkrete Kriterien für die Entscheidung über die Größe der Organisationseinheiten hatte sie nicht festgelegt.

In der Zentrale umfassten 27 % der Fachbereiche weniger als acht Beschäftigte, der Maßstab für Verwaltungen unterhalb von Ministerien. 14 % der Fachbereiche hatten weniger als fünf Beschäftigte und unterschritten damit die Mindestgröße für Referate in Ministerien. 9 % der Fachbereiche hatten weniger als vier Beschäftigte und unterschritten damit die Mindestgröße, die die Bundesagentur für ihre Fachbereiche vorgibt. Nahezu alle Bereiche in der Zentrale bündelten weniger Fachbereiche, als die Grundsätze vorsehen. Für die Leitung der Bereiche und Fachbereiche setzte die Bundesagentur jeweils Führungskräfte ein. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Abweichung anhand der für nachgeordnete Behörden geltenden Maßstäbe.

Abbildung 9.1

Bundesagentur unterschreitet empfohlene Mindestgrößen

Gemessen an den für die Bundesverwaltung empfohlenen Mindestgrößen sind viele Organisationseinheiten in der Zentrale der Bundesagentur zu klein: Die Fachbereiche umfassen oft zu wenig Beschäftigte. Nahezu alle Bereiche bündeln zu wenige Fachbereiche.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gesamtübersicht zum Personalansatz der Bundesagentur vom 30. Juni 2020; Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016.

9.2 Würdigung

Organisationen benötigen eine klare Struktur, um wirtschaftliche Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Angemessene Organisationsgrößen sind von zentraler Bedeutung, um Personal wirtschaftlich einzusetzen und Aufgaben effektiv zu erfüllen.

Die Bundesagentur hat die Voraussetzungen für die Einrichtung von Fachbereichen, Bereichen und Geschäftsbereichen in der Zentrale nicht eindeutig festgelegt. Vielmehr beruht die Einrichtung dieser Organisationseinheiten auf einer „geschäftspolitischen Entscheidung“ des Vorstands. Kriterien wie „Aufgabenvielfalt“ und „Außenvertretung“ lassen dafür einen großen Interpretationsspielraum. Gleichzeitig hat sich die Bundesagentur bei der Ausgestaltung von Organisationseinheiten nicht an den für die Bundesverwaltung geltenden Maßstäben orientiert. Sie hat es unterlassen, für Geschäftsbereiche und Bereiche Mindestgrößen zu definieren. Die von der Bundesagentur für Fachbereiche festgelegte Mindestgröße unterschreitet nicht nur die Mindestgröße für Verwaltungen unterhalb von Ministerien, sondern sogar die Maßstäbe für Ministerien. Für diese unverhältnismäßig niedrige Schwelle hat die Bundesagentur keine Gründe dargelegt. Zudem verstieß sie in einer Größenordnung von 9 % gegen diese eigene Vorgabe.

Die Bundesagentur hat mit diesem Vorgehen nicht sichergestellt, dass die Größe ihrer Organisationseinheiten den Anforderungen an einen möglichst wirtschaftlichen Personaleinsatz Rechnung trägt. Die Anzahl der Beschäftigten in den Fachbereichen war teilweise zu gering,

um ohne weitere Gründe Organisationseinheiten mit eigenem Führungspersonal zu rechtfertigen. Die Möglichkeiten für eine stärkere Bündelung von Fachbereichen in Bereichen hat sie nicht erkennbar ausgeschöpft.

Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass die Bundesagentur ihre Organisation umfassend an transparenten, für die Bundesverwaltung auf einer breiten Praxisgrundlage entwickelten Grundsätzen ausrichtet. Die Bundesagentur sollte für die Einrichtung von Geschäftsbereichen, Bereichen und Fachbereichen in der Zentrale eindeutige Kriterien bestimmen und Mindestgrößen für Organisationseinheiten festlegen. Bei Organisationseinheiten, die sich nicht an den Mindestgrößen orientieren, ist grundsätzlich von einem Potenzial für eine Zusammenfassung in größeren Organisationseinheiten auszugehen. So kann die Bundesagentur Führungspersonal wirtschaftlicher einsetzen und ihre Personalkosten verringern.

9.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat dargelegt, dass sie die Organisationsgrundsätze als Richtwert für eine Aufbauorganisation betrachte. Die darin genannten Werte seien aber nicht allgemeingültig. Sie würden einen groben Anhaltspunkt bieten. Insoweit empfehle die Bundesagentur, die künftige sowie die aktuell bestehende Aufbauorganisation der Zentrale nicht zu schematisch hinsichtlich etwaiger Mindestgrößen zu betrachten. Dies betreffe insbesondere die Bildung von Fachbereichen und Bereichen. Insgesamt müssten in der dreistufigen Aufbauorganisation der Zentrale u. a. die Aufgabenschwerpunkte der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt werden. Die damit verbundene Aufgabenvielfalt und -tiefe sowie die geschäftspolitische Verantwortung der Zentrale können etwaige Ausnahmen begründen.

Unbestritten bleibe, dass es mit zunehmender Entfernung einzelner Organisationseinheiten vom Regelfall einer besonderen Begründungstiefe bedarf. Entsprechendes werde die Verwaltung der Zentrale bei der weiteren Organisationsentwicklung ausreichend zu berücksichtigen haben. Anlässlich der aktuellen Veränderungen auf Vorstandsebene werde die Organisationsstruktur der Zentrale weiterentwickelt. Nach entsprechender Einzelfallbetrachtung und ggf. Begründung müsse es möglich bleiben, von Regelfällen abzuweichen.

Im Übrigen entspreche aus Sicht der Bundesagentur die rein mathematische Bestimmung von Mindestgrößen nicht den allgemein anerkannten Organisationsgrundsätzen.

9.4 Abschließende Würdigung

Aus dem Wirtschaftlichkeitsprinzip leitet sich ab, möglichst große Organisationseinheiten mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz für Leitungsfunktionen zu bilden. An dieser Anforderung muss sich jede organisatorische Entscheidung messen lassen. Mindestgrößen

von Organisationseinheiten sind dabei hilfreich, weil sie Untergrenzen für die Personalausstattung definieren.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass die Bundesagentur organisatorische Flexibilität benötigt. Dies hat zuletzt die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie auf dem Arbeitsmarkt gezeigt. Wenn jedoch – wie bei den Bereichen in der Zentrale der Bundesagentur – Mindestgrößen regelmäßig unterschritten werden, ist dies ein Hinweis auf Optimierungspotenziale beim Ressourceneinsatz. Diese Potenziale sollte die Bundesagentur intensiv nutzen. Die angekündigte Weiterentwicklung ihrer Organisationsstruktur bietet hierfür die Gelegenheit.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die in allgemeiner Form dargestellte Absicht der Bundesagentur, die Grundsätze aufzugreifen. Er vermisst jedoch eine konkrete Perspektive, diese bei künftigen Organisationsentscheidungen zu berücksichtigen. Er hält es weiterhin für unverzichtbar, dass die Bundesagentur transparente Kriterien für die Bemessung der Größe von Organisationseinheiten ihrer Zentrale entwickelt, die sich an den für die Bundesverwaltung geltenden Maßstäben orientieren.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

10 Auch die letzten beiden Bereisungsschiffe stilllegen

(Kapitel 1203 Titel 514 01)

Zusammenfassung

Die letzten beiden sogenannten Bereisungsschiffe der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) sind weder dienstlich notwendig noch wirtschaftlich.

Mit Bereisungsschiffen transportiert die WSV Personal, um z. B. Anlagen an Wasserstraßen zu besichtigen. Als Ergebnis mehrerer Prüfungen des Bundesrechnungshofes seit dem Jahr 2010 hat die WSV die Zahl ihrer Bereisungsschiffe von sieben auf zwei reduziert. Doch auch für die verbliebenen beiden Schiffe ist weder die dienstliche Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit des Betriebs, der jährlich etwa 561 000 Euro kostet, nachgewiesen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auch diese beiden Schiffe stillzulegen und zu veräußern.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMDV hatte im Jahr 2010 u. a. die Nutzung seiner Schiffe für dienstliche Veranstaltungen geregelt: Gemeinsame dienstliche Veranstaltungen sollte die WSV grundsätzlich in den Dienststellen und ortsnah durchführen. Eigene Verkehrsmittel, wie Bereisungsschiffe, sollte sie äußerst zurückhaltend nutzen. Die Entscheidung, Bereisungsschiffe zu nutzen, sollte davon abhängen, ob die Nutzung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Der dienstliche Charakter sollte eindeutig und nachvollziehbar sein.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 2010 bis 2019 bei Ämtern der WSV den Betrieb von Bereisungsschiffen geprüft. Er kam zu dem Ergebnis, dass weder der Bedarf noch die Wirtschaftlichkeit der Bereisungsschiffe nachgewiesen waren. Auch für einzelne Schiffsfahrten waren die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit nicht immer begründet. Stattdessen verwiesen die Ämter wiederholt auf ihre Wasserfahrzeugkonzepte. Die Kriterien des BMDV für die Nutzung eigener Verkehrsmittel für dienstliche Veranstaltungen hatten die Ämter häufig ignoriert.

Nach den Prüfungen und zwei Bemerkungen verzichtete die WSV auf den weiteren Betrieb der untersuchten Bereisungsschiffe.

Der Bundesrechnungshof nahm im Jahr 2020 die übereinstimmenden Ergebnisse der Prüfungen zum Anlass, das BMDV zu den letzten verbliebenen Bereisungsschiffen „Duisburg“ und „Mainz“ zu beraten. Er empfahl, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Schiffe umgehend zu prüfen und nachzuweisen.

Das BMDV verwies darauf, dass es die Zahl der Bereisungsschiffe bereits von sieben auf zwei reduziert habe. Es werde jedoch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (Generaldirektion) auffordern, die Wirtschaftlichkeit der verbliebenen Bereisungsschiffe zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2021 den Betrieb und die Unterhaltung der „Duisburg“ und „Mainz“. Die Feststellungen entsprachen den Ergebnissen der bisherigen Prüfungen.

Weder die verantwortlichen Ämter noch die Generaldirektion legten dem Bundesrechnungshof Unterlagen zu der vom BMDV angekündigten Prüfung der „Duisburg“ und „Mainz“ vor. Sie verwiesen darauf, dass die Bereisungsschiffe im Wasserfahrzeugkonzept enthalten und daher notwendig seien. Im Übrigen seien die Schiffe auch für sogenannte Sonderlagen (z. B. Havarien) vorgesehen. Auf welcher Grundlage die Ämter „Sonderlagen“ festlegten, stellten sie nicht dar. Es bestand weder ein Nutzungskonzept für die Bereisungsschiffe noch ein Havariekonzept.

Die verantwortlichen Ämter setzten die beiden Schiffe in den Jahren 2016 bis 2019 pro Jahr an durchschnittlich 54 („Duisburg“) bzw. 41 Tagen („Mainz“) ein. Unter den Einsätzen befanden sich u. a. Fahrten für Dritte, z. B. Prozessionsfahrten zu Fronleichnam. Für Sonderlagen setzten die verantwortlichen Ämter die Schiffe nicht ein.

Die Einsätze der Bereisungsschiffe genehmigte die Generaldirektion. Sie hatte sich dabei an den Kriterien des BMDV aus dem Jahr 2010 zu orientieren.

Die dienstliche Notwendigkeit der Fahrten war nur stichwortartig begründet. Die Begründungen ließen nicht erkennen, dass die Ämter oder die Generaldirektion die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit geprüft hatten. Es fehlten Hinweise auf den Bedarf, aber z. B. auch Angaben zu Ausgaben und zu alternativen Möglichkeiten der Bedarfsdeckung.

Die beiden Bereisungsschiffe verursachten Personal-, Betriebs- und Unterhaltungsausgaben von jährlich etwa 561 000 Euro. Aus den jährlichen Gesamtausgaben errechnete der Bundesrechnungshof Ausgaben pro Fahrttag von mindestens 5 600 Euro. Nach seinen Erkenntnissen hätten die Ämter gewerbliche Anbieter mit günstigeren Konditionen finden können.

10.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält den Betrieb von Bereisungsschiffen weder für notwendig noch für wirtschaftlich. Alle Prüfungen des Bundesrechnungshofes zu diesem Thema haben nahezu identische Mängel aufgezeigt: In keinem Fall waren der Bedarf für ein Bereisungsschiff sachgerecht begründet oder die Wirtschaftlichkeit des Betriebs nachgewiesen. Daher ist der Hinweis des BMDV, es habe die Anzahl der Bereisungsschiffe der WSV bereits deutlich reduziert, unerheblich.

Auch die verbliebenen Bereisungsschiffe verursachten nicht hinnehmbare Ausgaben. Der Einsatz von Bundesmitteln ist nur zulässig, wenn die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachgewiesen sind. Die dienstliche Notwendigkeit muss sich dabei direkt aus den Aufgaben der WSV ergeben. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen. Bei nachgewiesener Notwendigkeit hätten die Ämter in einem zweiten Schritt prüfen müssen, ob wirtschaftliche Alternativen bestehen. Dazu gehört beispielsweise die Möglichkeit, Veranstaltungen an Land durchzuführen oder Schiffe von gewerblichen Anbietern anzumieten.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass die Generaldirektion als vorgesetzte Dienststelle die Vorgaben des BMDV ebenfalls nicht beachtete, als sie die Fahrten genehmigte.

Der Bundesrechnungshof hat die Ämter deshalb aufgefordert, auch die letzten Bereisungsschiffe stillzulegen und zu veräußern.

10.3 Stellungnahme

Das BMDV teilte mit, es werde die Bereisungsschiffe weiter durch die Ämter betreiben lassen. Sie seien u. a. für repräsentative Termine und als Plattform bei sicherheitsgefährdenden Ereignissen notwendig. Beim Bereisungsschiff „Mainz“ sei „überdies zu berücksichtigen, dass es unter den Augen der Weltöffentlichkeit bei der Überführung des Kanzlers der deutschen Einheit, Dr. Helmut Kohl, nach Speyer zum Einsatz kam“. Das BMDV werde die Generaldirektion auffordern, ein Nutzungskonzept zu erstellen, um die Schiffe besser auszulasten.

Unterlagen, die den Bedarf für zwei Bereisungsschiffe begründen und deren wirtschaftlichen Betrieb nachweisen, legte das BMDV erneut nicht vor.

In einer ergänzenden Stellungnahme gab das BMDV an, es nehme den Bemerkungsbeitrag des Bundesrechnungshofes zum Anlass, die Lage neu zu prüfen. Es könne jedoch nicht kurzfristig über ein neues Konzept entscheiden, das dem Bedarf des BMDV gerecht werde und gleichzeitig eine wirtschaftliche Wasserfahrzeugauslastung sicherstelle. Das BMDV werde dem Bundesrechnungshof das neue Konzept vorlegen, sobald es fertiggestellt ist.

10.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat entschieden, die letzten beiden Bereisungsschiffe weiterzubetreiben, ohne die von ihm angekündigte Untersuchung zu Bedarf und Wirtschaftlichkeit durchzuführen. Den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit kann oder will es offenbar nicht nachweisen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Behauptung des BMDV, die Bereisungsschiffe seien notwendig, nicht ausreichend ist. Die Ämter haben den Bedarf nicht begründet und die Schiffe auch nicht wirtschaftlich eingesetzt. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, dass die Ämter die Schiffe zum Teil ohne dienstlichen Bedarf und auch im Übrigen ohne nachgewiesene Wirtschaftlichkeit eingesetzt haben. Ein dienstlicher Bedarf hätte bei eigenen Veranstaltungen der WSV vorliegen können. Aber auch in diesen Fällen wiesen die Ämter die Wirtschaftlichkeit nicht nach. Sie verstießen damit gegen die BHO und die Vorgaben des BMDV. Das in Aussicht gestellte Nutzungskonzept für die Bereisungsschiffe liegt nach wie vor nicht vor. Das BMDV sollte die Bereisungsschiffe daher sofort stilllegen lassen. Repräsentative Termine sind ohne Bereisungsschiffe wahrzunehmen. Die Schiffe sollten auch nicht als Plattform für besondere Ereignisse vorgehalten werden. Hierzu bestehen wirtschaftliche Alternativen, die die Ämter nicht in Erwägung gezogen haben.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, die Ämter anzuweisen, die Bereisungsschiffe umgehend stillzulegen.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

11 BMDV verzögerte Gebührenerhebung bei Eisenbahnen: Bundeshaushalt entgingen Einnahmen in Millionenhöhe

(Kapitel 1217 Titel 111 01)

Zusammenfassung

Das BMDV schuf über Jahre keine rechtliche Grundlage, um Gebühren für die Aufsicht über Eisenbahnen zu erheben. Damit bürdete es die Kosten dieser Aufgaben den Steuerzahlern und nicht den Eisenbahnen als Veranlassern auf.

Seit dem Jahr 2013 überwacht das Eisenbahn-Bundesamt nach unionsrechtlichen Vorgaben das Sicherheitsmanagement der Eisenbahnen. Für diese Aufgabe erhob es jahrelang keine Gebühren. Haushaltsrechtlich wäre es verpflichtet gewesen, Einnahmen für den Bund rechtzeitig und vollständig zu erzielen. Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV seit dem Jahr 2016 wiederholt aufgefordert, Gebührentatbestände für die Aufsicht zu schaffen. Eine geplante Verordnung des BMDV scheiterte im Jahr 2018 am Bundesrat. Im Juli 2022 hat das BMDV endlich die rechtlichen Grundlagen für die Gebührenerhebung geschaffen. Dem Bund sind jedoch mögliche Einnahmen in Millionenhöhe entgangen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV künftig Haushalts- und Gebührenrecht beachtet. Er empfiehlt, dass das BMDV bei neuen gebührenfähigen Aufgaben umgehend die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung von Gebühren schafft.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Das Bundesgebührengesetz verpflichtet Bundesbehörden, für ihre individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen Gebühren zu erheben. Diese Verpflichtung hat auch das Eisenbahn-Bundesamt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Eisenbahn-Bundesamt nicht für alle gebührenfähigen Aufgaben Gebühren erheben konnte.

Sicherer Eisenbahnverkehr und Infrastruktur

Eisenbahnverkehrsunternehmen benötigen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz für das deutsche Schienennetz grundsätzlich eine Sicherheitsbescheinigung. Eisenbahninfrastrukturunternehmen benötigen eine Sicherheitsgenehmigung. Diese erteilt und verlängert das Eisenbahn-Bundesamt, wenn die Unternehmen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Seit dem Jahr 2013 ist das Eisenbahn-Bundesamt aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben für die Überwachung des Sicherheitsmanagements (Aufsicht) der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Eisenbahnen) zuständig. Die Eisenbahnen müssen u. a. nachweisen, dass sie ein Sicherheitsmanagement eingerichtet haben, das den unionsrechtlichen Anforderungen genügt.

Davon unberührt ist die allgemeine, gebührenfreie Eisenbahnaufsicht nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz.

Fehlende Grundlagen für Gebühren

Für die Aufsicht über das Sicherheitsmanagement der Eisenbahnen erhob das Eisenbahn-Bundesamt bis zum Jahr 2022 keine Gebühren, weil die erforderlichen Gebührentatbestände fehlten. Für die Erteilung und Verlängerung von Sicherheitsbescheinigungen und -genehmigungen erhebt das Eisenbahn-Bundesamt dagegen seit Jahren Gebühren.

Der Bundesrechnungshof hatte seit dem Jahr 2016 wiederholt die fehlende Gebührenerhebung für die Aufsicht bemängelt. Das BMDV hatte dem Bundesrechnungshof mehrfach zugesagt, die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung zu schaffen. Es wollte dafür sorgen, dass rückwirkend bis Februar 2016 Gebühren erhoben werden können.

Vorgehen des BMDV zur Einführung der Gebührentatbestände

Im Jahr 2013 trat das Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes in Kraft. Es regelte u. a., dass die Bundeseisenbahngebührenverordnung spätestens am 1. Oktober 2021 unwirksam werden sollte. Das Eisenbahn-Bundesamt hätte keine Möglichkeit mehr gehabt, Gebühren auf dieser Grundlage zu erheben.

Trotzdem plante das BMDV, Gebührentatbestände für die Aufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes in die Bundeseisenbahngebührenverordnung aufzunehmen. Der Bundesrat musste zustimmen. Er lehnte die Änderung im Jahr 2018 ab. Er vertrat die Auffassung, dass es sich dabei um die allgemeine staatliche Aufsicht über Eisenbahnen handele, die der Gefahrenabwehr diene. Diese sei keine individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Das BMDV teilte

die Einwände des Bundesrates nicht. Es entschied, Gebührentatbestände für die Aufsicht bei der ohnehin anstehenden Reform im Gebührenrecht zu schaffen.

Das BMDV löste die Bundeseisenbahngebührenverordnung im Jahr 2021 durch eine neue Gebührenverordnung ab. Sie sah Gebühren für individuelle zurechenbare öffentliche Leistungen des Eisenbahn-Bundesamtes vor. Der Bundesrat musste ihr nicht zustimmen. Gebührentatbestände für die Aufsicht richtete das BMDV jedoch wieder nicht ein. Der Bundesrechnungshof bemängelte dies und empfahl dem BMDV erneut, Gebührentatbestände zu schaffen. Weiterhin sollte es prüfen, inwieweit es Gebühren rückwirkend erheben darf.

Das Bundesministerium der Finanzen schloss sich der Kritik des Bundesrechnungshofes an. Es stimmte dem Entwurf der neuen Gebührenverordnung unter der Bedingung zu, dass das BMDV Gebührentatbestände für die Aufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes schaffe.

Das BMDV hat dies zwischenzeitlich umgesetzt und Gebührentatbestände geschaffen. Die Rechtsänderung trat im Juli 2022 in Kraft. Die Gebührenerhebung ist rückwirkend ab dem 15. März 2022 vorgesehen. Eine weitergehende Rückwirkung hielt das BMDV für nicht zulässig.

Höhe der entgangenen Gebühren

Das Eisenbahn-Bundesamt konnte nicht beziffern, wie hoch die entgangenen Gebühren seit der Übernahme der Aufsicht waren. Der jährliche Aufwand sei unterschiedlich gewesen. Das BMDV erwartet für die Aufsicht Gebühreneinnahmen von rund 13,7 Mio. Euro im Jahr.

11.2 Würdigung

Das Eisenbahn-Bundesamt hat die Aufsicht seit dem Jahr 2013 wahrgenommen, ohne dass die Eisenbahnen als Veranlasser die Kosten deckten. Stattdessen musste die Allgemeinheit die Kosten tragen. Das BMDV hat damit nicht ordnungsgemäß und unwirtschaftlich gehandelt.

Es hat die Gebührentatbestände nicht rechtzeitig zum Beginn der Aufsicht durch das Eisenbahn-Bundesamt eingerichtet. Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV wiederholt aufgefordert, die Grundlagen zur Erhebung von Gebühren zu schaffen. Er hatte empfohlen, weitere Ausfälle von Gebühren zu vermeiden und soweit wie möglich Gebühren rückwirkend zu erheben.

Trotz seiner mehrfachen Zusagen hat das BMDV die Gebührenerhebung jahrelang verzögert. Es hat die haushaltsrechtliche Verpflichtung nicht beachtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erzielen.

Dem Bund ist ein hoher Millionenbetrag an möglichen Gebühreneinnahmen entgangen. Der Bundesrechnungshof schätzt diesen Betrag für die neun Jahre seit der Übertragung der Aufsicht auf das Eisenbahn-Bundesamt auf 100 Mio. Euro.

Die Einnahmeausfälle sind dem langjährigen Unterlassen des BMDV zuzurechnen. Es hätte eine Gebührenregelung ohne Zustimmungserfordernis des Bundesrates und zumindest mit einer Rückwirkung bis zum Jahr 2016 schaffen können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, Haushalts- und Gebührenrecht zu beachten. Das BMDV muss bei neuen gebührenfähigen Aufgaben rechtzeitig die Voraussetzungen schaffen, um kostendeckende Gebühren in seinem Geschäftsbereich zu erheben.

11.3 Stellungnahme

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es sich mit der Einführung von Gebührentatbeständen für die Aufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes seit dem Jahr 2013 befasse. Die Einführung erfordere umfangreiche rechtliche und tatsächliche Prüfungen. Es verwies u. a. auf die ablehnende Haltung des Bundesrates, Festlegungen im Masterplan Schienengüterverkehr und die beabsichtigte Verkehrsverlagerung auf die Schiene. Diese Gründe hätten zu der Verzögerung beigetragen. Das BMDV habe zudem im Jahr 2022 die rechtlichen Grundlagen für die Gebührenerhebung geschaffen.

Zur rückwirkenden Gebührenerhebung hat das BMDV erläutert, dass die Eisenbahnen wegen der „wechsellvollen Historie“ nicht mehr mit Gebühren rechnen mussten. Ihr Vertrauen sei wieder schutzwürdig gewesen. Den Eisenbahnen sei u. a. mit dem Scheitern im Bundesrat und dem Zeitablauf signalisiert worden, dass es keine Aufsichtsgebühren geben werde. Eine Rückwirkung bis März 2022 sei die rechtlich weiteste Möglichkeit gewesen, um Gebühren rückwirkend zu erheben.

Das BMDV hat erklärt, dass es das Haushaltsrecht und das Bundesgebührengesetz beachtet.

11.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BMDV Gebühren- und Haushaltsrecht missachtet hat. Es hat die Grundlage zur Gebührenerhebung nicht rechtzeitig geschaffen. Dem Bund entgingen dadurch erhebliche Einnahmen.

Die ablehnende Haltung des Bundesrates, der Masterplan Schienengüterverkehr und eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene entbinden das BMDV nicht von rechtlichen Verpflichtungen. Verkehrspolitische Regelungsziele kann es bei der Gebührenbemessung

berücksichtigen. Ausnahmen vom Kostendeckungsprinzip sind im Einzelfall möglich. Ein bewusstes Unterlassen der Gebührenerhebung ist jedoch vorschriftswidrig.

Nach Ansicht des BMDV hätte einer weiter rückwirkenden Gebührenerhebung der Vertrauensschutz entgegengestanden. Die vom BMDV genannten Gründe für ein wiederhergestelltes Vertrauen der Eisenbahnen hat das BMDV jedoch selbst verursacht.

Der Bundesrechnungshof erwartet unverändert, dass das BMDV Haushalts- und Gebührenrecht konsequent beachtet. Notwendige rechtliche Grundlagen für die Erhebung kostendeckender Gebühren muss es umgehend schaffen. Sofern dies im Ausnahmefall nicht rechtzeitig gelingt, sollte es für eine angemessene Rückwirkungsregelung sorgen.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

12 Bundesamt für Güterverkehr seit fast 30 Jahren ohne aktuelles Liegenschaftskonzept

(Kapitel 1201, 1213)

Zusammenfassung

Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) hat seit fast 30 Jahren kein aktuelles Konzept, in dem es seinen Bedarf an Liegenschaften nach Anzahl, Lage und Größe untersucht und begründet.

Das BAG betreibt 15 Liegenschaften. Deren Bestand basiert auf einem Organisationserlass des Bundesministeriums für Verkehr (jetzt: BMDV) aus dem Jahr 1995. Das BAG hat seitdem viele neue Aufgaben erhalten und seine Organisation fortentwickelt. Dennoch hat es seit dem Jahr 1995 kein Liegenschaftskonzept erstellt, um zu überprüfen, ob es seine Liegenschaften wirtschaftlich nutzt oder ob diese entbehrlich sind. Auch das BMDV forderte zunächst kein Liegenschaftskonzept vom BAG. Dies war umso bedenklicher, als der Bundesrechnungshof feststellte, dass in den Liegenschaften Büros leer standen oder nicht als Arbeitsplätze genutzt wurden. Erst im Bemerkungsverfahren hat es angekündigt, dass das BAG ein Liegenschaftskonzept erstellen werde.

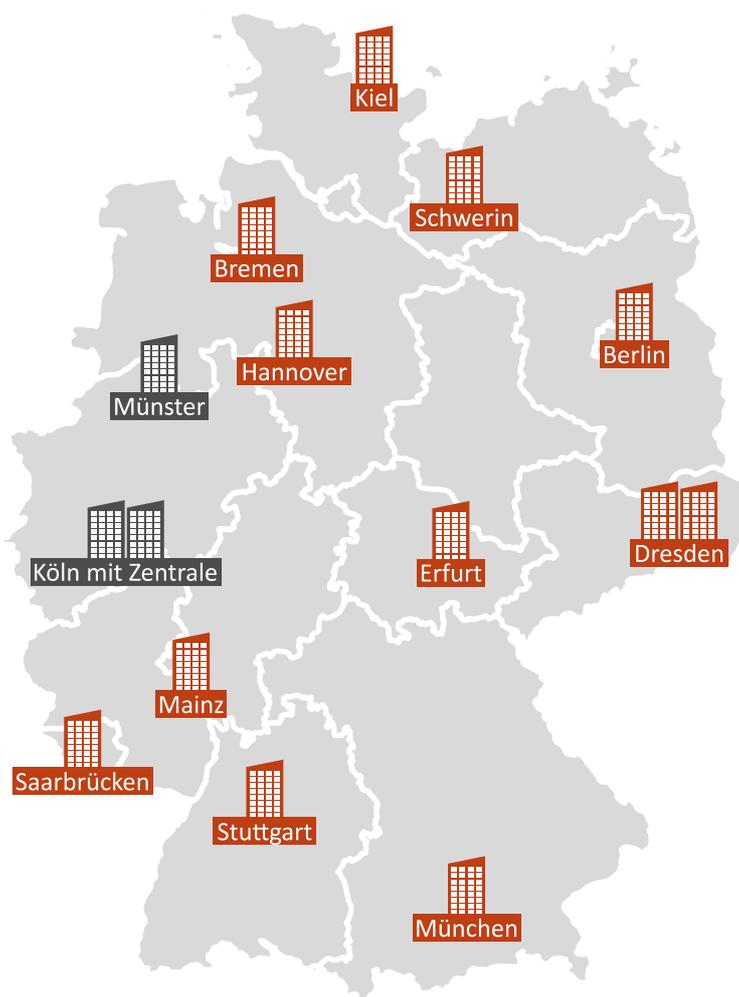
12.1 Prüfungsfeststellungen

Das BAG betreibt bundesweit 15 Liegenschaften an 13 Standorten. In diesen sind die Zentrale in Köln, elf Außenstellen und drei Nebenstellen untergebracht. Nahezu alle Liegenschaften befinden sich in Landeshauptstädten. Die Liegenschaftsverteilung des BAG ist in einem Organisationserlass des damaligen Bundesministeriums für Verkehr aus dem Jahr 1995 geregelt.

Abbildung 12.1

Liegenschaften überwiegend in Landeshauptstädten

Das BAG betreibt 15 Liegenschaften an 13 Standorten. In Köln und Dresden gibt es jeweils zwei Liegenschaften. Die Liegenschaften in Landeshauptstädten sind in der Abbildung rot markiert.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Das BAG hat traditionell die Aufgabe, den Güterkraftverkehr zu kontrollieren und den Verkehrssektor zu beobachten. Es erteilt u. a. Genehmigungen, betreibt einen Straßenkontrolldienst und bearbeitet Ordnungswidrigkeiten.

Das BMDV hat dem BAG seit dem Jahr 1995 viele neue Aufgaben zugewiesen. Dies ist nun auch

- zuständig für hoheitliche Aufgaben beim Vollzug der im Jahr 2005 eingeführten Lkw-Maut sowie seit dem Jahr 2018 für die Ausweitung des Lkw-Mautsystems auf alle Bundesstraßen,

- seit dem Jahr 2014 zuständig für den europäischen elektronischen Mautdienst in Deutschland,
- seit dem Jahr 2009 Träger des Dienstleistungszentrums Reisestelle für den BMDV-Geschäftsbereich und
- zuständig für Förderungen des Güterkraft-, Personen- und Radverkehrs.

Das BAG hat seine Aufgaben teilweise an ein oder zwei Standorten zentralisiert. Andere Aufgaben nimmt es dezentral an mehreren, wenngleich nicht allen Standorten wahr, z. B. den Mautkontrolldienst. Inwieweit diese Verteilung zwingend ist, hat das BAG nicht untersucht.

Das BAG hat in den letzten Jahren seine Organisation für die Beschäftigten des Innen- und Außendienstes fortentwickelt. Beispielsweise hat es seinen Beschäftigten im Innendienst Telearbeit und an drei Tagen pro Woche mobiles Arbeiten ermöglicht. Die Beschäftigten der Straßen- und Mautkontrolldienste (Kontrolldienste) arbeiten überwiegend im Außendienst. Durch die Digitalisierung können sie mittlerweile auch viele Arbeitsschritte mobil erledigen, die sie früher in der Dienststelle wahrnehmen mussten. Sie sind dadurch deutlich seltener in den Außenstellen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2021 die Liegenschaften des BAG geprüft. Er stellte fest, dass weder das BAG noch das BMDV ein übergreifendes Konzept über Anzahl, Lage und Größe der benötigten Liegenschaften hatten (Liegenschaftskonzept). Ungeachtet der veränderten Aufgaben und der fortentwickelten Organisation ging das BAG ohne weitere Prüfung davon aus, dass der Organisationserlass aus dem Jahr 1995 keiner Anpassung bedarf.

Bei seiner Ortsbegehung in der Zentrale und vier Außenstellen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass viele Büros leer standen oder nicht als Arbeitsplätze genutzt wurden. Sie dienten als Lager, obwohl genügend Lagerflächen zur Verfügung standen. Zudem hielt das BAG dauerhaft Büros für nicht ständig anwesende Mitarbeitende, wie den betriebsärztlichen Dienst, vor. Hinzu kamen viele Besprechungsräume, deren Bedarf es nicht überzeugend darlegen konnte. Unabhängig davon belegten viele Beschäftigte des Innendienstes ihre Büros aufgrund von Telearbeit und mobiler Arbeit nicht täglich.

Die Außenstellen des BAG unterschieden sich in der Zahl ihrer Beschäftigten. Die größte Außenstelle hatte 169, die kleinste 24 Beschäftigte. Zudem betrieb das BAG eine Nebenstelle in Berlin mit zehn Beschäftigten. Diese war der Außenstelle Schwerin zugeordnet. Laut Organisationserlass aus dem Jahr 1995 sollte das BAG die Nebenstelle in Berlin spätestens bis zum 31. Dezember 2000 auflösen. Dies ist bisher nicht geschehen.

12.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Anzahl, Lage und Größe sowie dem Betrieb der Liegenschaften des BAG kein Liegenschaftskonzept zugrunde liegt. Dies ist jedoch

notwendig, um angesichts des Aufgabenzuwachses und der geänderten Ablauforganisation festzustellen, ob der Organisationserlass noch aktuell ist. Viele nicht genutzte Büros und variierende Beschäftigtenzahlen zwischen den Liegenschaften geben Anlass, den aktuellen Raumbedarf und die benötigten Liegenschaften mit einem Konzept zu ermitteln. Unabhängig davon ist offen, warum das BAG die Nebenstelle Berlin nicht aufgelöst hat.

Für das Liegenschaftskonzept muss das BAG zunächst seine Aufgaben analysieren und seinen Personalbedarf bestimmen. Dabei sollte es untersuchen, welche Aufgaben es zentral oder dezentral wahrnehmen muss. Sofern bei der örtlichen Wahrnehmung Spielräume bestehen, müsste das BAG ermitteln, welche Verteilung in der Fläche wirtschaftlich ist. Daraus abgeleitet sind Anzahl und Lage der Standorte sowie die Größe der Liegenschaften festzulegen.

12.3 Stellungnahme

Das BAG hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung ein Liegenschaftskonzept zunächst als nicht erforderlich bezeichnet. Die Standortverteilung aus dem Jahr 1995 sei aufgrund der dezentralen Aufgaben wirtschaftlich. Dies habe der anhaltende Zuwachs von Aufgaben u. a. in den dezentral organisierten Kontrolldiensten bestätigt. Eine größere Zahl an Liegenschaften erleichtere es zudem, Beschäftigte zu gewinnen. Das BAG könne Arbeitsplätze teilweise in strukturschwachen Regionen anbieten. Es hat bestritten, dass zunehmende Telearbeit und mobiles Arbeiten den Bürobedarf in den Liegenschaften reduziert haben oder reduzieren werden.

Das BMDV hat sich der Auffassung des BAG zunächst angeschlossen. Es hat dem Bundesrechnungshof ein Dokument des BAG mit dem Titel „Standortwahl des BAG“ vorgelegt. Dieses beschreibt die Aufgabenentwicklung des BAG und die Fortschritte bei der Digitalisierung der Arbeitsschritte seit dem Jahr 1995. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der aktuellen Organisation enthält es nicht. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit der Anzahl und Lage der Liegenschaften, deren Kosten, möglichen Alternativen und den Effizienzeffekten der Digitalisierung. Das BAG kommt zu dem Ergebnis, dass es seine Aufgaben mit der derzeitigen Außenstellenanzahl bewältigen könne.

Erst im Bemerkungsverfahren hat das BMDV angekündigt, dass das BAG ein Liegenschaftskonzept erstellen werde. Es hat dargelegt, welche Untersuchungen und Fristen für das Liegenschaftskonzept vorgesehen seien. Es geht jedoch weiterhin davon aus, dass Telearbeit und mobiles Arbeiten nicht unbedingt zu einem reduzierten Bürobedarf führen werden. Das Konzept solle bis Ende des Jahres 2022 vorliegen.

12.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht in der Ankündigung des BMDV, das BAG endlich ein Liegenschaftskonzept erstellen zu lassen, einen überfälligen ersten Schritt zur Umsetzung seiner Empfehlung. Das vom BMDV vorgelegte Dokument über die „Standortwahl des BAG“ ist insofern unzureichend. Es setzt sich an keiner Stelle kritisch mit der Lage und Größe der Liegenschaften sowie deren Kosten auseinander. Es betrachtet keine Alternativen zur aktuellen Situation. Das Dokument bezieht sich weder auf eine belastbare Aufgabenanalyse noch auf eine Personalbedarfsermittlung. Es belegt nicht, dass die Liegenschaftsstruktur bedarfsgerecht und wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die aktuelle Wahrnehmung der dezentralen Aufgaben weder alternativlos noch wirtschaftlich ist.

Schon die Ansiedlung der Kontrolldienste an lediglich acht von elf Außenstellen lässt einen Spielraum vermuten. Die Ausweitung von Telearbeit und mobiler Arbeit seit dem Organisationserlass führte zudem dazu, dass Arbeitseinheiten aus größerer Entfernung koordiniert und geleitet werden können. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern es, diese Entwicklung bei einer Überprüfung der Standorte zu berücksichtigen. Dies gilt auch für den Raumbedarf der an diesen Standorten benötigten Liegenschaften. Veränderte Arbeitsabläufe mit weniger Präsenz der Beschäftigten können entgegen der Auffassung des BMDV zu Einsparungen beim Raumbedarf führen. Das vom BAG vorgebrachte Argument, strukturschwache Regionen zu fördern und leichter Personal zu gewinnen, überzeugt schon insofern nicht, als sich nahezu alle Liegenschaften in Landeshauptstädten befinden (siehe Abbildung 12.1).

Der Bundesrechnungshof erwartet von BMDV und BAG, dass sie ergebnisoffen die Anzahl und Lage der Standorte sowie die Größe der Liegenschaften bestimmen. Dazu muss das Liegenschaftskonzept auf einer methodisch angemessenen Aufgabenanalyse, Personalbedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beruhen. Die Feststellungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes sind dabei zu berücksichtigen. Abhängig vom Ergebnis des Liegenschaftskonzepts sollte das BMDV ggf. seinen Organisationserlass aus dem Jahr 1995 anpassen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

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

(Kapitel 1408 Titel 519 11 und 517 01)

Zusammenfassung

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

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

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

13.1 Prüfungsfeststellungen

Konjunkturmittel für zusätzliche Investitionen

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

Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung finanzieren. Die Vorhaben sollten bis Ende 2021 beginnen.

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

Bedarf des BMVg und Veranschlagung der Mittel

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

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

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

Mittelverwendung im Jahr 2021

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

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

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

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

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

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

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

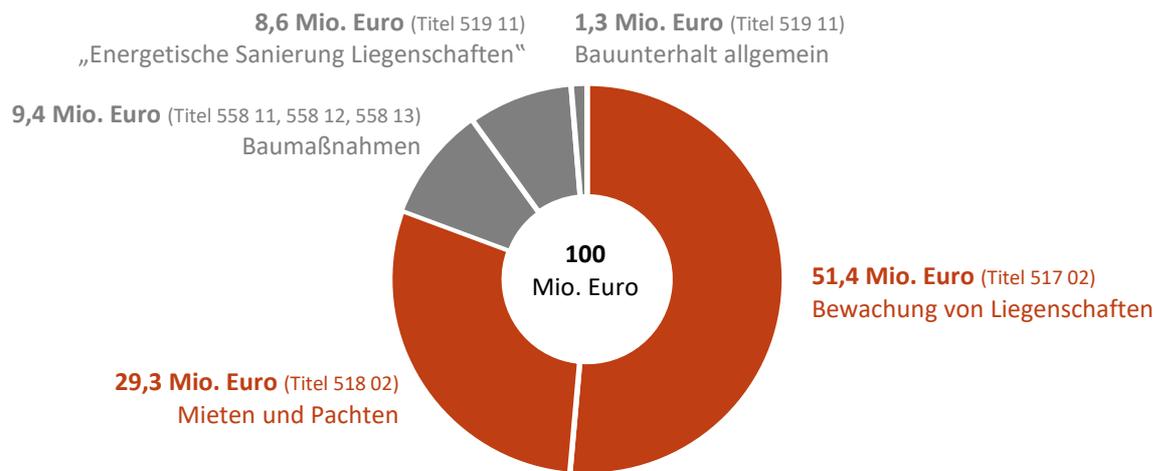
Die Verwendung der aus dem Konjunkturpaket im Jahr 2021 für die „Energetische Sanierung Liegenschaften“ und die „Digitale Erfassung Liegenschaften“ vorgesehenen Mittel ist in den Abbildungen 13.1 und 13.2 dargestellt.

Abbildungen 13.1 und 13.2

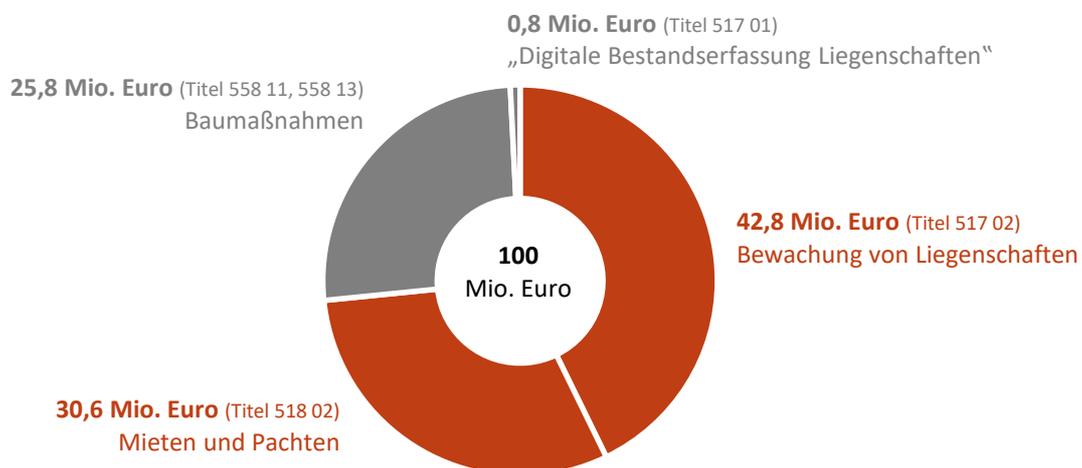
Konjunkturmittel überwiegend für Mieten, Pachten und Bewachung von Liegenschaften verwendet

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

„Energetische Sanierung Liegenschaften“ (Kapitel 1408)



„Digitale Bestandserfassung Liegenschaften“ (Kapitel 1408)



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMVg.

13.2 Würdigung

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

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

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

13.3 Stellungnahme

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

Das BMVg hat bestätigt, dass die Bundeswehr auch an Liegenschaften der BImA energetische Sanierungen als Bauunterhalt ausgeführt hat. Effizienzverbesserungen der

Gebäudehülle und der Anlagentechnik seien wertsteigernde Maßnahmen und von der Bundeswehr zu realisieren.

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

13.4 Abschließende Würdigung

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

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

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

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

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

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

14 Bundeswehr beendet erfolglose Entwicklung einer Kommunikationsboje für U-Boote erst nach 19 Jahren — künftig muss sie früher die Reißleine ziehen

(Kapitel 1405)

Zusammenfassung

Seit 19 Jahren entwickelt die Industrie im Auftrag der Bundeswehr die Kommunikationsboje „Callisto“ für U-Boote, ohne ein brauchbares Ergebnis zu erzielen. Die Bundeswehr hielt zu lange an dem Vorhaben fest und nutzte ihr vertragliches Recht zum günstigen Ausstieg nicht. Das Vorhaben „Callisto“ steht exemplarisch für Rüstungsvorhaben der Bundeswehr, in denen eine jahrelange Entwicklung zu unbefriedigenden Ergebnissen mit vermeidbaren Ausgaben führt.

Das Projekt „Callisto“ begann im Jahr 2003. Bis zum Frühjahr 2022 war den U-Booten die erstrebte störungsfreie Funk-Kommunikation aus der Tiefe noch immer nicht möglich. Trotz unzureichender Entwicklungsfortschritte wendete die Bundeswehr die vertragliche Klausel zum kostenneutralen Projektausstieg nicht an. Inzwischen ist das Konzept der Kommunikationsboje nicht mehr zeitgemäß, da U-Boote im Bojenbetrieb durch neue Ortungsmethoden leichter entdeckt werden können. Erst im Juni 2022 entschloss sich die Bundeswehr, die Entwicklung der Boje zu beenden. Der zu späte Abbruch des Projekts „Callisto“ ist nun mit unnötigen Mehrausgaben verbunden.

In künftigen Entwicklungsprojekten für Rüstungsgüter sollte die Bundeswehr bei mangelhaften Entwicklungsfortschritten Ausstiegsklauseln konsequent anwenden.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Boje „Callisto“ für U-Boote zur Kommunikation aus der Tiefe

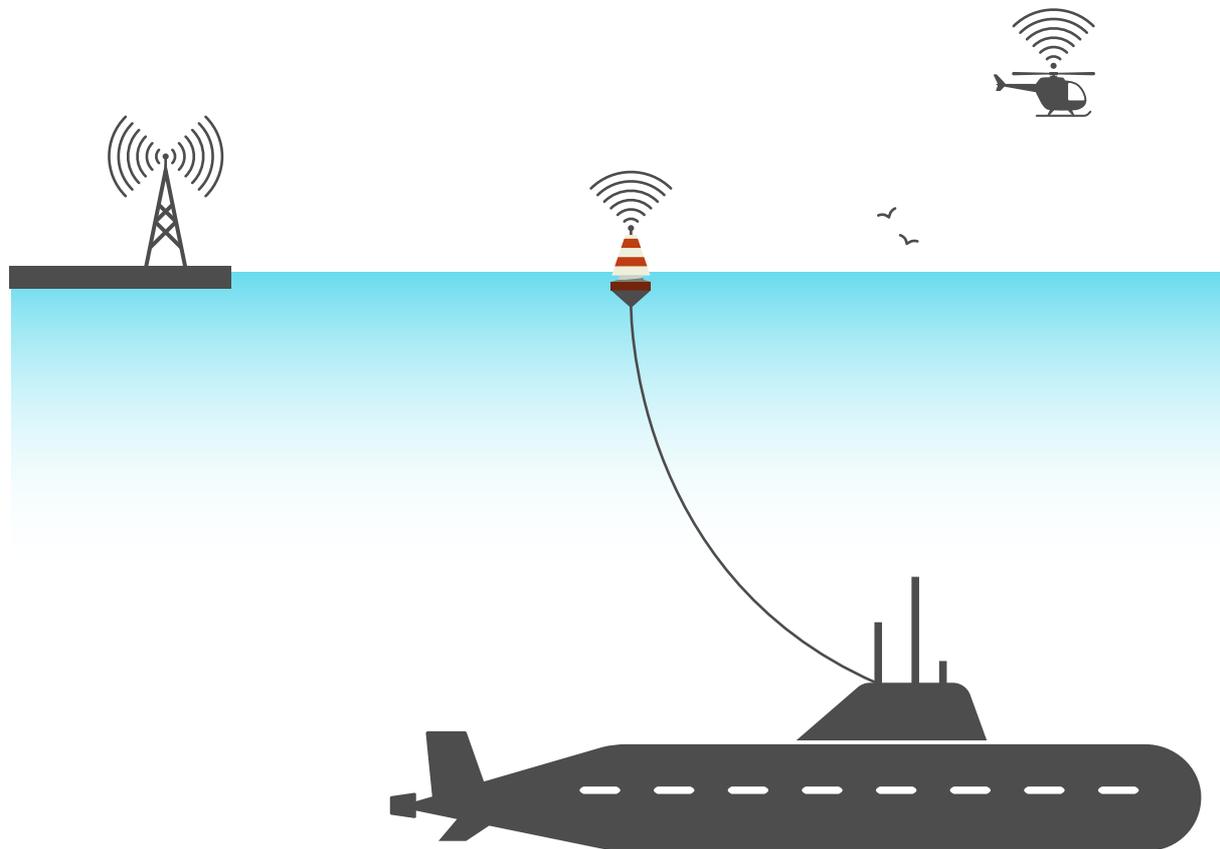
In den Jahren 2005 bis 2007 stellte die Deutsche Marine vier U-Boote der Klasse 212A in Dienst. In den Jahren 2015 und 2016 folgten zwei weitere U-Boote dieser Klasse, U35 und

U36. Für diese beiden U-Boote war die Fähigkeit „Kommunikation aus der Tiefe“ vorgesehen. Um ihre Anwesenheit besser zu verbergen, sollten die U-Boote über Funk kommunizieren, ohne auf Sehrohtiefe aufsteigen zu müssen. Hierfür sollte ein Zulieferer der beauftragten U-Boot-Werft die Kommunikationsboje „Callisto“ entwickeln. Zum Bojensystem „Callisto“ gehören ein Ausfuhrmast für die Boje, ein Schwimmkörper mit elektronischen Komponenten, ein Antennenmodul, ein Schleppkabel, eine Winde sowie Steuer-, Bedien- und Stromversorgungseinheiten. Wenn das U-Boot tiefgetaucht ist, kann die Boje ausgeklinkt werden und an die Oberfläche schwimmen. Die Kommunikation wird dann vom U-Boot über ein Kabel zur Boje und von dort weiter per Funk übertragen (vgl. Abbildung 14.1). Anschließend kann die Boje eingeholt und auf dem Ausfuhrmast eingeklinkt werden. Mit der arretierten Boje kann wie über einen herkömmlichen Fernmeldemast kommuniziert werden. Dies erfordert dann aber das Aufsteigen bis auf Sehrohtiefe. Die Kommunikationsbojen sind im Gesamtpreis der beiden U-Boote von 824 Mio. Euro enthalten.

Abbildung 14.1

Boje zur Kommunikation aus der Tiefe

Der Einsatz der Boje „Callisto“ ermöglicht es U-Booten, aus der Tiefe zu kommunizieren, ohne auftauchen zu müssen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Erste Entwicklungsschritte für die Kommunikationsboje „Callisto“

Der Hersteller der Boje führte im Zeitraum von 2003 bis 2007 für rund 2,7 Mio. Euro eine Studie zur Kommunikation aus tiefgetauchten U-Booten durch. Nach der ersten Phase der Studie bewertete der Hersteller „Callisto“ als technisch machbar. Zu diesem Zeitpunkt gab es für wesentliche Bestandteile des Systems nur konzeptionelle Ideen. Die endgültigen Ergebnisse der Studie lagen bei Abschluss des Vertrages für die U-Boote U35 und U36 im September 2006 nicht vor. Gemäß Vertrag sollte daher bis zum 15. Dezember 2006 festgestellt werden, ob „Callisto“ den geforderten Leistungen entspricht. Da dies nicht gelang, entschied sich die Bundeswehr, „Callisto“ parallel zum Bau der U-Boote weiterentwickeln zu lassen. Im Projektverlauf informierte die Werft das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt), dass lange Lieferzeiten für Komponenten zu einer Verzögerung von bis zu eineinhalb Jahren führen könnten. Außerdem traten Probleme mit „Callisto“ auf. Beispielsweise ließ sich die Boje vom getauchten U-Boot nicht einholen, weil die Winde blockierte. Im September 2014 nahm das Bundesamt U35 ohne den „Funktionsnachweis See“ für das Bojensystem ab. „Callisto“ sollte nun zunächst mit dem U-Boot U36 erprobt werden.

Neue vertragliche Bedingungen und weiterer Projektverlauf

Im September 2014 passten das Bundesamt und die Werft die Vertragsbedingungen für „Callisto“ an. Danach sollte das Bundesamt das Vorhaben beenden können, wenn die Werft bis zum 30. Juni 2015 oder nach Ablauf einer zweijährigen Nachfrist die vollständigen Funktionsnachweise für das Bojensystem nicht vorlegen kann. Das Bundesamt hätte in diesem Fall rund 8 Mio. Euro als Ausgleich für die Minderleistung endgültig einbehalten können. Auch die Aufwendungen der Bundeswehr für ihre Unterstützungsleistungen (z. B. Begleitboote) sollte die Werft dann erstatten. Zusätzlich sollte die Werft auf eigene Kosten einen herkömmlichen Fernmeldemast (ohne Boje) als Ersatz in die beiden U-Boote einbauen.

Die Werft konnte das Bojensystem bis zum 30. Juni 2015 nicht mit allen Funktionen auf dem U-Boot integrieren. Der Projektleiter für die U-Boot-Beschaffung im Bundesamt schlug den Abbruch des Projektes „Callisto“ vor. Dies lehnte das BMVg ab, weil die Marine weiter auf den Funktionalitäten von „Callisto“ bestand. Der Hersteller erhielt daraufhin die Möglichkeit, „Callisto“ bis zum Ablauf der Nachfrist Mitte 2017 zu verbessern. Im März 2017 berichtete der Projektleiter dem BMVg, dass der Termin 30. Juni 2017 nicht zu halten sei. Außerdem wies der Projektleiter das BMVg auf hohe Risiken bei einer Fortführung des Projektes hin. Vor Ablauf der Nachfrist entschied das BMVg, das Vorhaben „Callisto“ fortzuführen. Das Bundesamt sollte die vertragliche Option zum Abbruch des Projekts nicht ausüben.

Ende Mai 2018 passten das Bundesamt und die Werft die Vertragsbedingungen für „Callisto“ erneut an. Danach konnte der Hersteller „Callisto“ bis Ende Juli 2018 zum Funktionsnachweis anmelden, was er auch wahrnahm. Anschließend wollten die Parteien einen Starttermin für

den Funktionsnachweis vereinbaren. Wenn dem Hersteller der Funktionsnachweis binnen sechs Wochen nicht gelingt, sollte die gesamte Leistung als endgültig nicht erbracht gelten.

Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung und Integration der Boje „Callisto“ bei einer Prüfung der U-Boote der Klasse 212A in den Jahren 2017 bis 2018 mitgeprüft. Da „Callisto“ damals immer noch im Status Prototyp war, empfahl der Bundesrechnungshof zu untersuchen, ob die Integration der Kommunikationsboje gestoppt werden sollte und Alternativsysteme genutzt werden können. Das BMVg sagte zu, dies in Abhängigkeit vom Projektverlauf ggf. zu prüfen.

Weitere Entwicklung von „Callisto“ seit dem Jahr 2018

Im Dezember 2021 fragte der Bundesrechnungshof zum Stand des Vorhabens nach. Bei einem Versuch im Mai 2019 zeigte das System „Callisto“ immer noch gravierende Mängel. Außerdem hatte sich inzwischen herausgestellt, dass „Callisto“ einen hohen Aufwand für Wartung und Instandsetzung verursacht. Daher empfahl der Projektleiter im Bundesamt mehrfach eindringlich den Abbruch des Vorhabens. Nach einer rechtlichen Bewertung der Vertragssituation durch das zuständige Vertragsreferat im Bundesamt entschied das BMVg im Juni 2020, das Vorhaben nicht abzubrechen. Im Februar 2022 teilte das BMVg mit, dass der Funktionsnachweis für „Callisto“ noch nicht stattgefunden habe, u. a. weil keine U-Boote dafür zur Verfügung standen.

Alternative Systeme für die Kommunikation aus der Tiefe

Am Markt sind Systeme zur Kommunikation aus der Tiefe verfügbar, z. B. kabellose Bojensysteme (sog. „Bolde“). „Bolde“ werden aus dem U-Boot ausgestoßen. Nachdem sie die Wasseroberfläche erreicht haben, senden sie die Daten mit einer einstellbaren zeitlichen Verzögerung. Das verschleiert die tatsächliche Position des U-Bootes. Für den Datenempfang bei getauchtem U-Boot können z. B. Schleppantennen genutzt werden. U-Boot-Fachleute des Bundesamtes und der Marine sprachen sich bereits im Jahr 2015 für die Trennung von Sende- und Empfangssystem aus, um das U-Boot vor Entdeckung zu schützen.

Im Februar 2022 teilte das BMVg mit, dass die Fähigkeitsforderung zur Kommunikation aus der Tiefe weiterhin aktuell sei. Dies gelte auch für die beauftragten U-Boote U212CD und für die ersten vier U-Boote der Klasse 212A. „Callisto“ könne auf diesen U-Booten aber nicht zum Einsatz kommen. Daher würden Alternativen untersucht.

14.2 Würdigung

Entwicklungsdauer

Sechs Jahre nach Indienststellung des jüngsten U-Bootes steht der Nachweis der geforderten Fähigkeiten von „Callisto“ weiterhin aus. Obwohl dieser in der zweijährigen Nachfrist bis Mitte 2017 nicht gelang, gewährte das Bundesamt auf Weisung des BMVg weitere Entwicklungszeit. Die vertraglich möglichen Rechtsfolgen, d. h. Ersatz der Boje durch einen konventionellen Fernmeldemast und Einbehalt von rund 8 Mio. Euro, kamen nicht zum Zuge. Der letzte Test im Mai 2019 ergab immer noch mehrere gravierende Mängel von „Callisto“, die das Bojensystem für einen Einsatz untauglich machen. Wenn bei einem kleinen System mit begrenzter Komplexität auch nach 19 Jahren Entwicklungszeit noch keine hinreichende Funktionsfähigkeit erwiesen ist, sollte sich die Bundeswehr um Alternativen bemühen.

Operative Aspekte

U-Boot-Fachleute des Bundesamtes und der Marine haben erklärt, dass sie ein System mit Einmalbojen zum abgesetzten Senden in Einsätzen für sicherer erachten. Zwar können U-Boote mit „Callisto“ im Mastbetrieb kommunizieren. Dazu müssen sie aber bis auf Seehöhe aufsteigen, wodurch sie leichter entdeckt werden können.

Wirtschaftliche Aspekte

Sollte sich die Bundeswehr jetzt mit einer Kommunikation im Mastbetrieb abfinden, so hätte es eines Funkbojensystems nicht bedurft. Das hätte auch mit einem gewöhnlichen Funkmast bewerkstelligt werden können. Der Entwicklungsaufwand — der auch beträchtlichen eigenen Personal- und Sachaufwand einschließt — war insofern unwirtschaftlich. Zudem verursacht „Callisto“ hohe Ausgaben für die Wartung. Gegen „Callisto“ spricht auch, dass die anderen deutschen U-Boote „Callisto“ nicht verwenden können bzw. nicht erhalten sollen. Aus Gründen eines wirtschaftlichen Betriebs sollte die Marine möglichst homogen ausgerüstete U-Boote nutzen.

Die Bundeswehr sollte daher umgehend die Entwicklung der Boje beenden. Wenn der Hersteller die vertraglich geforderte Funktionsfähigkeit von „Callisto“ nicht nachweisen kann, ist der Vertragspreis zu mindern.

14.3 Stellungnahme

Das BMVg hat zunächst angegeben, eine rechtliche Bewertung durch das Vertragsreferat im Bundesamt habe ergeben, dass die Zulassung von „Callisto“ zum Funktionsnachweis nicht zurückgezogen werden könne. Der Konstruktionsstand entspreche der vereinbarten „Endgültigen Spezifikation“. Deshalb bestehe keine Möglichkeit, vom vertraglich vereinbarten Weg abzuweichen, auch wenn die vereinbarten Fähigkeiten nicht mehr die heutigen Anforderungen erfüllen würden. Das BMVg wollte die Ergebnisse des Funktionsnachweises daher abwarten.

Im Juni 2022 hat das BMVg mitgeteilt, es liege nun eine Stellungnahme der Marine vor. Danach komme „Callisto“ auch bei erfolgreicher Abnahme operativ nicht zum Einsatz. Das BMVg beabsichtige daher nun doch, das Vorhaben „Callisto“ zu stoppen und stattdessen einen zweiten Fernmeldemast nachzurüsten. Das Bundesamt erarbeite dazu einen Änderungsvertrag mit der Werft, wobei es auf einen Teil der einbehaltenen 8 Mio. Euro vermutlich verzichten müsse.

14.4 Abschließende Würdigung

Durch neue Ortungsmethoden können U-Boote im Bojenbetrieb inzwischen leichter entdeckt werden. Hinzu kommen die technischen und wirtschaftlichen Mängel des Bojenbetriebs. Um die Fähigkeit zur Kommunikation aus der Tiefe zu erreichen, ist das Konzept von „Callisto“ daher nicht mehr zeitgemäß. Bereits im Jahr 2015 haben U-Boot-Fachleute des Bundesamtes und der Marine andere Lösungen als sicherer erachtet. Die logische Konsequenz wäre es daher gewesen, die bestehenden vertraglichen Möglichkeiten zu nutzen, um die Entwicklung von „Callisto“ schnellstmöglich ohne Mehrausgaben zu beenden.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Vorhaben „Callisto“ einen exemplarischen Fall für Rüstungsvorhaben der Bundeswehr, in denen eine jahrelange Entwicklung schließlich zu unbefriedigenden Ergebnissen mit vermeidbaren Ausgaben führt. Künftig sollte die Bundeswehr vermehrt marktverfügbare Lösungen anstreben.

Sofern Eigenentwicklungen unumgänglich sind, sollte die Bundeswehr effektive Ausstiegsklauseln vertraglich vereinbaren und bei mangelhaften Entwicklungsfortschritten konsequent anwenden. Keinesfalls sollte sie sich ohne Not in rechtlich ungünstige Vertragspositionen begeben, die dazu führen können, dass schließlich sogar unbrauchbare Leistungen abgenommen und bezahlt werden müssen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

15 BMVg sollte die Wirtschaftlichkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung seiner eigenen Gesellschaften untersuchen

(Kapitel 1407 Titel 553 19, 553 39 und 553 49, Kapitel 1413 Titel 532 01)

Zusammenfassung

Obwohl das BMVg immer wieder die Leistungsfähigkeit seiner Gesellschaften bei Beschaffungen für die Bundeswehr betont, untersuchte es nicht, ob sie einander unterstützen und sich gegenseitig beliefern sollten.

Drei sogenannte Inhouse-Gesellschaften kaufen und managen für die Bundeswehr die zivile Fahrzeugflotte, entwickeln und betreiben große Teile der Bundeswehr-Informationstechnik und statten neben Soldatinnen und Soldaten auch Zivilpersonal der Bundeswehr mit Bekleidung aus.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Gesellschaften ihr Know-how nur für die Bundeswehr, nicht aber untereinander nutzen. Sie belieferten sich in den letzten Jahren gegenseitig kaum. Stattdessen decken sie ihren eigenen Bedarf, z. B. an Fahrzeugen, über Aufträge an die private Wirtschaft. Das BMVg hält seine Gesellschaften nicht zur Zusammenarbeit an. Warum das so ist, bleibt offen. Aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen legte das BMVg nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat die passive Haltung des BMVg gegenüber seinen Gesellschaften kritisiert. Eine Kooperation der Gesellschaften könnte die Chance bieten, Preise und Prozesskosten zu senken, z. B. indem Beschaffungen und Dienstleistungen gebündelt werden. Das BMVg sollte untersuchen, in welchen Bereichen die gegenseitige Bedarfsdeckung nicht nur für die einzelne Gesellschaft, sondern für den Bund insgesamt wirtschaftlich ist. Aus dieser Untersuchung sollte es eine für die Bundeswehr und die Gesellschaften geltende „Konzernstrategie“ ableiten.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Inhouse-Gesellschaften decken den Bedarf der Bundeswehr

Drei privatrechtlich organisierte Unternehmen des Bundes kaufen und managen für die Bundeswehr die zivile Fahrzeugflotte, entwickeln und betreiben große Teile der Bundeswehr-Informationstechnik und statten neben Soldatinnen und Soldaten auch Zivilpersonal der Bundeswehr mit Bekleidung aus. So betreut die BwFuhrparkService GmbH (BwFPS) mehr als 35 000 Fahrzeuge und die BWI GmbH mehr als 180 000 IT-Arbeitsplätze. Die Bw Bekleidungsmanagement GmbH (BwBM) bewirtschaftet ca. 7 000 Bekleidungsartikel. Als Inhouse-Gesellschaften arbeiten sie fast ausschließlich für den Bund.

Das BMVg ist von der Leistungsfähigkeit seiner Gesellschaften überzeugt. Im Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Prüfung des wichtigen Bundesinteresses für das Jahr 2019 erläutert das BMVg, dass sich die Aufgaben auf andere Weise nicht besser und wirtschaftlicher erfüllen lassen.

Bundesrechnungshof hatte aktive Steuerung der Gesellschaften angemahnt

Bereits in seinen Bemerkungen 2015 hatte der Bundesrechnungshof eine aktive Beteiligungsverwaltung des BMVg mit einer handlungsfähigen Steuerungsorganisation angemahnt. Er hatte empfohlen, das BMVg solle zunächst die Ziele seiner Gesellschaften festlegen. Auf dieser Grundlage kann es entscheiden, welche Leistungen die Bundeswehr selbst übernehmen muss, welche Leistungen die Gesellschaften erbringen können und welche Leistungen bei Dritten beschafft werden sollen. Nur so ist es möglich, die notwendigen Personalressourcen bei der Bundeswehr und den Gesellschaften zu bestimmen.

Gesellschaften decken nicht den gegenseitigen Bedarf

Der Bundesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob das BMVg eine Strategie für die Kooperation seiner Gesellschaften entwickelt hat. Er wollte wissen, ob die Gesellschaften ihr Know-how nicht nur für die Bundeswehr, sondern auch untereinander nutzen und sich gegenseitig beliefern. Als Inhouse-Gesellschaften ist ihnen das ohne förmliches Vergabeverfahren („Ausschreibung“) erlaubt. Fahrzeuge, Bekleidung und IT-Ausstattung werden auch von einer weiteren Inhouse-Gesellschaft des BMVg benötigt, der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH.

Exemplarisch zeigt die folgende Tabelle den Fahrzeugbestand der Gesellschaften, der von der BwFPS bereitgestellt werden könnte:

Tabelle 15.1

Fahrzeugbestand der Inhouse-Gesellschaften des BMVg

Gesellschaft – (Geschäftsfeld)	Anzahl Fahrzeuge für den Geschäftsbetrieb (Februar 2020)
Bw Bekleidungsmanagement GmbH – BwBM – (Bekleidung)	77
HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (Instandsetzung)	394
BWI GmbH (Informations- und Kommunikationstechnik)	922

Quelle: Angaben der Gesellschaften.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMVg für die Kooperation seiner Gesellschaften keine Strategie entwickelt hat. Es macht den Gesellschaften hierzu auch keine Vorgaben. Folglich unterstützen und beliefern die Gesellschaften sich aktuell gegenseitig kaum. Warum das so ist, blieb offen. Aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen legte das BMVg nicht vor. Im Jahr 2021 kam es nach einer überschlägigen Berechnung zwar zu dem Ergebnis, dass die gegenseitige Bedarfsdeckung im Fahrzeugbereich unvorteilhaft sei. Die kurze und mit rudimentären Daten durchgeführte Berechnung betrachtet das BMVg selbst aber ausdrücklich nicht als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Ihren Bedarf, z. B. an Fahrzeugen, decken die Gesellschaften über Aufträge an die private Wirtschaft. So schloss die HIL im Jahr 2020 mit einem Leasingunternehmen eine Rahmenvereinbarung für Pkw und Transporter mit einem Auftragswert von 16,9 Mio. Euro. Nur in früheren Jahren haben Gesellschaften kooperiert. So stellte die BwFPS der HIL in den Jahren 2005 bis 2007 sowie in den Jahren 2012 bis 2016 Pkw und Transporter und das Fuhrparkmanagement bereit. Für die BwBM erbrachte die BwFPS diese Leistungen in den Jahren 2016 bis 2018.

15.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die passive Haltung des BMVg gegenüber seinen Gesellschaften kritisiert. Es hat nicht untersucht, ob es wirtschaftlich vorteilhaft wäre, wenn sich seine Gesellschaften gegenseitig beliefern. Dadurch vergibt es eine naheliegende Chance, Einsparungen zu realisieren. Wenn die Gesellschaften ihre Beschaffungen bündeln, könnte dies Preise und Prozesskosten senken.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass eine wechselseitige Unterstützung und gegenseitige Belieferung der Gesellschaften personelle, strukturelle und prozessuale Anpassungen erfordern, die finanziert werden müssen. Dem stehen aber Vorteile gegenüber, wie z. B. die Möglichkeit, Aufträge zeit- und kostensparend ohne Vergabeverfahren zu erteilen. Gerade den Aufwand von Vergabeverfahren stellt das BMVg häufig als Hemmschuh für schnelle Beschaffungen heraus. Auch ist zu berücksichtigen, dass gewinnorientiert

handelnde Unternehmen der privaten Wirtschaft i. d. R. höhere Erträge erwirtschaften müssen, als es bei den Inhouse-Gesellschaften der Fall ist.

Die Strategie für die Kooperation der Gesellschaften sollte ein sachgerechtes Forderungscontrolling umfassen. Für eine möglichst umfassende Zusammenarbeit reicht es nicht aus, das für die Bundeswehr standardisierte Leistungsangebot einer Gesellschaft mit der spezifischen Nachfrage einer anderen Gesellschaft abzugleichen. Das BMVg sollte kritisch prüfen, ob die Gesellschaften tatsächlich spezifische Lösungen benötigen oder ob die standardisierten Leistungen für die Bundeswehr ausreichen. Dies könnte z. B. für die über 400 Werkstattwagen für die Servicekräfte der BWI GmbH gelten. Das Angebot der BwFPS unterscheidet sich in weiten Teilen nicht von dem gewerblicher Autovermieter und ähnlicher Anbieter. Bei Bedarfsspitzen nimmt die BwFPS deren Leistungen schon heute in Anspruch. In qualitativer Hinsicht werden die Fahrzeuge der BwFPS den Ansprüchen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Führungsspitzen der Bundeswehr gerecht. Für das Leitungspersonal der Gesellschaften dürfte nichts anderes gelten.

Das BMVg sollte die Wirtschaftlichkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung untersuchen. Darauf aufbauend sollte es entscheiden, ob und wie es Einfluss auf die Gesellschaften nehmen will, damit diese sich Angebote zur gegenseitigen Bedarfsdeckung machen.

15.3 Stellungnahme

Das BMVg hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an seiner passiven Haltung gegenüber den Inhouse-Gesellschaften zurückgewiesen. Dass die Gesellschaften allenfalls in geringem Umfang kooperieren, habe im Wesentlichen betriebswirtschaftliche Gründe. Eine gegenseitige Bedarfsdeckung der Gesellschaften würde über ihre bestehenden Aufträge und die Fokussierung auf den Bedarf der Bundeswehr hinausgehen. Denn die von den Gesellschaften für die Bundeswehr zu beschaffenden Leistungen würden sich zum Teil erheblich von den selbst benötigten Leistungen unterscheiden.

Zwar seien die von den Gesellschaften benötigten Produkte mit den bei der Bundeswehr genutzten Produkten teilweise vergleichbar. Auch in diesen Fällen lägen die maßgebenden Unterschiede in den die Produkte begleitenden Dienstleistungen und Services. Eine „vertiefte indikative Untersuchung für den Bereich der Mobilität“ habe aufgezeigt, dass eine webbasierte Kommunikationsplattform zur Konfiguration und Bestellabwicklung von Fahrzeugen und ein webbasiertes Fuhrparkmanagement fehlen. Zusätzlich notwendig seien Erweiterungen der Service-Hotline, Pannenhilfe und des Schadensmanagements sowie ergänzender Leistungen, z. B. Reifenservice, Führerscheinkontrolle und Versicherung.

Das BMVg hat weitere Umstände beschrieben, die aus seiner Sicht gegen eine systematische Kooperation seiner Gesellschaften sprechen. So müssten neue Geschäftssegmente eingerichtet werden, um die Kooperationsgeschäfte von denen mit der Bundeswehr zu

separieren. Dies gewährleiste Klarheit in der Kostenerfassung und Leistungsabrechnung. Dabei entstünden zusätzliche Kosten, die gedeckt werden müssten. Zusätzlich erschwert werde eine Beschaffungsstrategie dadurch, dass die Gesellschaften die Leistungen nicht zeitgleich benötigten.

Das BMVg schlussfolgert, von einer generellen Vorteilhaftigkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung könne nicht ausgegangen werden. Gleichwohl würden die Gesellschaften aufgefordert zu prüfen, „ob in den Fällen, in denen der Bedarf der Inhouse-Gesellschaft mit dem für Bundeswehrzwecke bestehenden Angebot wirtschaftlich gedeckt werden kann, Kooperationen in wirtschaftlich vorteilhafter Weise intensiviert werden können.“

15.4 Abschließende Würdigung

Das BMVg hat immer noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder vergleichbare Unterlagen vorgelegt, die seine Auffassung belegen. Den vom BMVg als „vertiefte indikative Untersuchung für den Bereich der Mobilität“ bezeichneten Vorgang hatte sich der Bundesrechnungshof vorlegen lassen. Die Unterlagen belegen nicht die Einschätzung des BMVg und erfüllen nicht ansatzweise die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Kritik an der passiven Haltung des BMVg gegenüber dessen Inhouse-Gesellschaften. Das BMVg ist offenbar nicht gewillt festzustellen, ob es ein Einsparpotenzial bisher ungenutzt ließ. Stattdessen rechtfertigt es den Status quo. Bezeichnend dafür ist, dass das BMVg bis heute keine aussagekräftigen Untersuchungen und Berechnungen vorgelegt hat.

Der Bundesrechnungshof hat immer darauf hingewiesen, dass eine Kooperation der Gesellschaften mit Ausgaben für personelle, strukturelle und prozessuale Anpassungen einhergeht. Insofern haben die vom BMVg angeführten Gesichtspunkte bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sicherlich ihre Berechtigung. Das BMVg sperrt sich aber ohne ersichtlichen Grund, auch die vom Bundesrechnungshof benannten Vorteile einer Kooperation zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus nicht gefordert, dass die Gesellschaften sich vollständig gegenseitig unterstützen sollen. Insofern teilt der Bundesrechnungshof die Einlassung des BMVg, dass die von den Gesellschaften für die Bundeswehr zu beschaffenden Leistungen sich zum Teil erheblich von den selbst benötigten Leistungen unterscheiden. Allerdings ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Aufgabe des BMVg als Vertreter des Gesellschafters zu untersuchen, welche Teile der Leistungen für eine gegenseitige Bedarfsdeckung geeignet sind und diese in einer „Konzernstrategie“ festzuhalten. Seine Stellung gegenüber den Gesellschaften muss es dabei für ein wirkungsvolles Forderungscontrolling nutzen.

Wenn das BMVg hingegen seine Gesellschaften auffordert zu prüfen, ob Kooperationen intensiviert werden können, greift dies zu kurz. Die Gesellschaften können nur die Wirtschaftlichkeit einer solchen Kooperation für sich selbst im Einzelfall bewerten. Ihnen fehlt allerdings der Überblick über den Bedarf und die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr und aller seiner Gesellschaften. Diesen Überblick hat das BMVg. Es kann bewerten, ob und in welchen Bereichen eine gegenseitige Bedarfsdeckung der Gesellschaften für den Bund insgesamt wirtschaftlich ist.

Daher sollte das BMVg diese Gesamtwirtschaftlichkeit untersuchen und daraus eine für die Bundeswehr und die Gesellschaften geltende „Konzernstrategie“ ableiten.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

(Einzelplan 25)

16 Nachhaltiges und wirtschaftliches Bauen: Bund ignoriert seine Ziele bei Planungswettbewerben

Zusammenfassung

Der Bund lässt Gebäude planen, die seine eigenen Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitsziele nicht erfüllen.

Der Erweiterungsbau für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sollte ein Leuchtturmprojekt Nachhaltigen Bauens werden. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesbauverwaltung) und das Preisgericht wählten nach einem Planungswettbewerb jedoch einen Entwurf aus, der diese Anforderung nicht erfüllte. Entscheidend für die Auswahl war seine Holzfassade, von der sie sich eine „politische Signalwirkung“ für Nachhaltiges Bauen versprachen. Die Bundesbauverwaltung musste den Entwurf aufwendig überarbeiten lassen. Lange war unklar, ob die ursprünglichen Nachhaltigkeitsanforderungen überhaupt erreicht werden.

In Planungswettbewerben müssen bindende Vorgaben definiert werden, die für das Erreichen der wichtigsten Ziele des Bundes notwendig sind. Planungswettbewerbe sind aufwendig und teuer. Sie sind nur gerechtfertigt, wenn am Ende Entwürfe stehen, die den Zielen des Bundes entsprechen.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesregierung hat eine Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland verabschiedet. Auch in ihrem Verwaltungshandeln will sie das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung umsetzen. Um diesem Anspruch beim Bauen gerecht zu werden, nutzt das BMWSB das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen. Der Bund hat sich das Ziel gesetzt, vorbildhaft zu bauen.

Wenn ein öffentlicher Auftraggeber einen Planungswettbewerb durchführen will, muss er die entsprechenden Richtlinien des BMWSB einhalten. Bei der Auslobung des Wettbewerbs benennt der öffentliche Auftraggeber die Kriterien, nach denen er die

Wettbewerbsentwürfe beurteilen will. Außerdem legt er fest, welche seiner Vorgaben bindend sind. Halten am Wettbewerb teilnehmende Planungsbüros die Vorgaben nicht ein, werden sie ausgeschlossen. Der öffentliche Auftraggeber beruft ein Preisgericht, das mehrheitlich aus externen Fachleuten besteht. Das Preisgericht entscheidet, welche Wettbewerbsentwürfe der Aufgabenstellung am besten gerecht werden. Diese Entwürfe erhalten Preise. Im Anschluss an den Planungswettbewerb verhandelt der öffentliche Auftraggeber mit den Bestplatzierten über den Auftrag. Er ist dabei an die Entscheidungen des Preisgerichts gebunden.

Planungswettbewerb für den BMUV-Erweiterungsbau

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) plant in Berlin einen Erweiterungsbau für das BMUV und weitere Behörden (Erweiterungsbau). Die BImA will das Grundstück maximal auslasten. Sie rechnet mit Ausgaben von 241 Mio. Euro.

Im Auftrag der BImA lobte die Bundesbauverwaltung im Jahr 2019 einen Planungswettbewerb aus, für den sie 1 Mio. Euro ausgab. Der Erweiterungsbau sollte besonders nachhaltig und ressourceneffizient sein und als Leuchtturmprojekt des Bundes für Nachhaltiges Bauen dienen. Die Wettbewerbsentwürfe sollten neben der gestalterischen und funktionalen Qualität auch in ökologischer, energetischer und wirtschaftlicher Hinsicht überzeugen. Der Erweiterungsbau sollte den höchsten Standard „Gold“ für Nachhaltiges Bauen erreichen.

Die Bundesbauverwaltung wollte die Wettbewerbsentwürfe u. a. nach verschiedenen Kriterien des Nachhaltigen Bauens und der Wirtschaftlichkeit, wie dem Treibhauspotenzial und der Flächeneffizienz beurteilen. Bindende Vorgaben legte sie nicht fest.

Wettbewerbsentwürfe erfüllten wesentliche Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien nicht

An dem Wettbewerb nahmen mehr als 20 Planungsbüros teil. Die Entwürfe A und B erhielten einen ersten Preis.

- Beide Entwürfe überschritten beim Treibhauspotenzial das angestrebte Ziel. Der Wert des Entwurfs A war schlechter als der Wert des Entwurfs B.
- Beide Entwürfe erfüllten die gewünschten Mindestanforderungen an die Flächeneffizienz nicht. Der Entwurf A war ungünstiger als Entwurf B.
- Entwurf A erfüllte die Nachhaltigkeitsanforderungen unterdurchschnittlich. Entwurf B ließ eine ausgewogene Erfüllung der Nachhaltigkeitsanforderungen erwarten.

Das Preisgericht sah in Entwurf A einen „sehr interessanten städtebaulichen Beitrag“. Mit der Holzbauweise lasse er einen Bezug zum BMUV erkennen. Die Ökologische Bilanz und die

Flächeneffizienz dieses Entwurfs seien ungünstig, die Investitions- und Nutzungskosten hoch. Dem Entwurf B bestätigte das Preisgericht insgesamt „sehr gute Werte bezüglich der sehr hochgesteckten energetischen und Nachhaltigkeitsanforderungen“. Jedoch passe die Fassade aus Betonfertigteilen nicht zur beabsichtigten Außenwirkung des BMUV.

Das Preisgericht empfahl der Bundesbauverwaltung, beide Entwürfe überarbeiten zu lassen.

Bundesbauverwaltung verliert Ziel „Leuchtturmprojekt für Nachhaltiges Bauen“ aus den Augen

Die Bundesbauverwaltung verhandelte mit den beiden Erstplatzierten und beauftragte schließlich das Planungsbüro, das Entwurf A verfasst hatte. Sie sah in dessen überarbeiteten Entwurf „die Möglichkeit, ein politisches Signal hinsichtlich der Themen Klimawandel, Biodiversität und Transparenz zu transportieren“. Der Entwurf sei „zukunftsorientiert und ganzheitlich konzipiert“ und verspreche ein „Next-Generation-Projekt“ zu werden. Die Leitidee vermittele „eine zukunftsweisende Botschaft für das BMUV“. Allerdings lasse der Entwurf die Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele nur teilweise erwarten. Den höchsten Standard „Gold“ für Nachhaltiges Bauen erreiche er nicht.

Zum überarbeiteten Entwurf B stellte die Bundesbauverwaltung fest, dass er eine „überwiegende“ Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele erwarten lasse. Jedoch sei seine „politische Signalkraft weniger überzeugend“. Sie bemängelte neben funktionalen Einschränkungen vor allem die „stereotyp wirkende“ Fassade.

Nachhaltigkeitsdefizite bei Planungswettbewerben lange bekannt

Das Auseinanderfallen von Anspruch und Realität beim Nachhaltigen Bauen beobachtet der Bundesrechnungshof schon länger. So lobte im Jahr 2016 die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) einen Planungswettbewerb aus. Er diene dem Neubau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin. Der vom Bund finanzierte Neubau sollte einen überdurchschnittlichen Nachhaltigkeitsstandard bei geringem Technisierungsgrad erfüllen. Die Nachhaltigkeit des Gebäudekonzepts sollte laut Auslobung Beurteilungskriterium sein. Die SPK machte jedoch keine bindenden Vorgaben. Bei der Wahl des Erstplatzierten spielten Nachhaltigkeitskriterien keine Rolle. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass nahezu das gesamte Gebäude klimatisiert werden sollte. Die komplexe Haustechnik benötigt viel Platz, viel Energie und ist teuer. Die SPK versucht seitdem trotz fortgeschrittener Planung, den Energiebedarf noch zu reduzieren.

Bereits im Jahr 2013 hatte das damals für den Bundeshochbau zuständige Ministerium bemängelt, dass Nachhaltigkeitsaspekte kaum wettbewerbsentscheidend waren. Sie hätten neben den städtebaulichen, gestalterischen und funktionalen Beurteilungsschwerpunkten

der Preisgerichte kaum Stellenwert erlangt. Zumeist sei die Nachhaltigkeit nur „additiver Zusatz“ im Entwurfsprozess gewesen.

16.2 Würdigung

Der ausgewählte Entwurf für den Erweiterungsbau wurde dem Anspruch eines Leuchtturmprojekts nicht gerecht. Die Unverbindlichkeit der Vorgaben im Planungswettbewerb hat dazu geführt, dass bei der Auswahl der Siegerentwürfe die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit fast bedeutungslos waren. Die Entwürfe mussten nicht den Zielwert für das Treibhauspotenzial erreichen, den Mindestwert für die Flächeneffizienz einhalten oder die Nachhaltigkeitsanforderungen durchgängig erfüllen. Den Planungsbüros drohte kein Ausschluss vom Wettbewerb, wenn sie wesentliche Ziele des Bundes unzureichend oder gar nicht umgesetzt hatten.

Die Bundesregierung räumt dem Nachhaltigen Bauen einen hohen Stellenwert ein. Sie will damit Vorbild für andere Bauherren sein. Die Bundesbauverwaltung und das Preisgericht haben dies nicht beachtet. Sie bewerteten hauptsächlich das nachhaltig anmutende Erscheinungsbild der Holzfassade und dessen mögliche „politische Signalkraft“. Sie beachtetten nicht, dass sich die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens in den frühen Planungsphasen stärker beeinflussen lassen. Später ist das nur noch mit großem Aufwand möglich.

Das BMWSB muss bei Planungswettbewerben sicherstellen, dass die prämierten Entwürfe die Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitsvorgaben erreichen. Dazu müssen bei Planungswettbewerben bindende Vorgaben festgelegt werden. Das Vergaberecht sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor. Entwürfe, die diese Vorgaben nicht erfüllen, können nicht ausgezeichnet werden.

16.3 Stellungnahme

Das BMWSB hat hervorgehoben, dass viele Entwürfe für den Erweiterungsbau ein ausreichendes Nachhaltigkeitspotenzial gehabt hätten. Die Bundesbauverwaltung habe überdurchschnittlich hohe Nachhaltigkeitsanforderungen gestellt und von den Planungsbüros erwartet, dass sie diese in einigen Fällen konkurrierenden Anforderungen gegeneinander abwägen. So habe sich beispielsweise die Anforderung, das Grundstück maximal auszulasten, nur mit Planungskonzepten umsetzen lassen, die nach der Systematik des Bewertungssystems für Nachhaltiges Bauen keine hohe Bewertung erwarten ließen. Das Treibhauspotenzial könne bei einem Wettbewerb nur grob auf der Grundlage von Annahmen geschätzt, im weiteren Planungsverlauf aber noch erheblich beeinflusst werden.

Die Bundesbauverwaltung habe die Planung des Erweiterungsbaus zwischenzeitlich weiterentwickeln lassen. Das Treibhauspotenzial nähere sich dem Zielwert. Die Flächeneffizienz erfülle jetzt die Mindestanforderungen. Nach den aktuellen Berechnungen werde der höchste Standard „Gold“ für Nachhaltiges Bauen erreicht.

Nach Darstellung des BMWSB habe die Bundesbauverwaltung nur prüfen können, ob die Entwürfe das Potenzial boten, die Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitsziele zu erreichen. Im Wettbewerb und im folgenden Verhandlungsverfahren sei der Entwurf ausgewählt worden, der das beste Potenzial aufwies.

Das BMWSB hat eingeräumt, dass Preisgerichte in der Vergangenheit Nachhaltigkeitsaspekte nicht immer umfassend berücksichtigt haben. Die Qualifikation der Preisgerichte und Planungsbüros habe sich insofern jedoch verbessert. Der Bund habe seine Nachhaltigkeitsziele bei Planungswettbewerben in den letzten Jahren besser vermittelt, sodass Preisgerichte sie nicht mehr als additives Sonderthema betrachteten.

Das BMWSB lehnt bindende Vorgaben in Planungswettbewerben ab. Erfahrungen hätten gezeigt, dass diese Kriterien nicht rechtssicher nachzuweisen seien. Auch hätten gute Lösungen ausgeschlossen werden müssen, obwohl nicht eingehaltene Vorgaben oft im Planungsprozess noch „heilbar“ gewesen wären. Bei Wettbewerben müsse auf ein Gleichgewicht zwischen Vorgaben und Freiräumen für Ideen geachtet werden.

16.4 Abschließende Würdigung

Die Erklärungen des BMWSB überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof sieht keine ausreichenden Ansätze, dass das BMWSB die Ziele des Bundes in Planungswettbewerben konsequenter als bisher verfolgen wird.

Beim Planungswettbewerb für den Erweiterungsbau hat die Bundesbauverwaltung versäumt, die ihr bekannten Zielkonflikte vor dem Wettbewerb aufzulösen. Die Bundesbauverwaltung überließ es den Planungsbüros, die Anforderungen zu priorisieren. Damit hat sie ihre Verantwortung nicht wahrgenommen. Gleichwohl erkennt der Bundesrechnungshof die Weiterentwicklung des Entwurfs an. Allerdings war der prämierte Entwurf beim Wettbewerb und bei der Auftragsvergabe noch weit von den wesentlichen Zielen des Bundes entfernt. Überarbeitungen von Entwürfen sind sehr aufwendig und erfordern viele Kompromisse.

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Darstellung des BMWSB, dass das Preisgericht und die Bundesbauverwaltung den Entwurf mit dem größten Nachhaltigkeitspotenzial ausgewählt hätten. Vielmehr haben das Preisgericht und die Bundesbauverwaltung die nicht per se nachhaltige Holzbauweise höher gewichtet als die Nachhaltigkeitskriterien. Wichtig waren die erhoffte „politische Signalkraft“ und „Außenwirkung des BMUV“. Hätten das Preisgericht

und die Bundesbauverwaltung tatsächlich aufgrund von Nachhaltigkeitskriterien entschieden, hätte ein anderer Entwurf den Zuschlag erhalten müssen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMWSB an, Nachhaltigkeitsziele des Bundes besser zu vermitteln. Allerdings reicht ein wachsendes Bewusstsein der beteiligten Fachleute nicht aus. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass sich am Stellenwert nachhaltiger Planung in Wettbewerben seit dem Jahr 2013 nicht viel geändert hat. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der Bund seine Ziele besser durch bindende Vorgaben erreichen kann.

Anders als vom BMWSB behauptet, dürfte es sich positiv auf die Rechtssicherheit von Planungswettbewerben auswirken, wenn bindende Vorgaben unmissverständlich festgelegt werden, deren Nichteinhaltung zum Ausschluss führt. Es ist Aufgabe der Auftraggeber, Vorgaben zu identifizieren, die für das Erreichen der wichtigsten Projektziele notwendig sind. Dies schränkt kreative Spielräume nicht ein. Dagegen bringt die bisherige Praxis, in der nicht zwischen bindenden und wünschenswerten Kriterien unterschieden wird, erhebliche Unsicherheiten mit sich.

Das BMWSB muss dafür sorgen, dass bei Planungswettbewerben für Baumaßnahmen der BImA, des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger die wesentlichen Ziele des Bundes berücksichtigt werden. Dazu müssen bindende Vorgaben insbesondere zur Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit gemacht werden.

Planungswettbewerbe sind aufwendig und teuer. Sie sind nur gerechtfertigt, wenn am Ende Entwürfe stehen, die den Zielen des Bundes entsprechen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

17 Wohnungsfürsorge: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben muss Ankauf von Belegungsrechten verbessern

(Kapitel 6004 Anlage 1

Wirtschaftsplan der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu Titel 121 01)

Zusammenfassung

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) setzt die Mittel für den Ankauf von Belegungsrechten an Wohnungen nicht wirtschaftlich ein.

Die BlmA hilft Beschäftigten des Bundes, eine Wohnung nahe dem Dienstort zu finden (sog. Wohnungsfürsorge). Sie bietet BlmA-eigene Wohnungen an oder sie vermittelt Wohnungen, an denen sie Belegungsrechte hat. Für den Ankauf von Belegungsrechten im Jahr 2022 hat die BlmA ein Budget von 22 Mio. Euro eingeplant.

Der Ankauf von Belegungsrechten ist gegenwärtig ein nur bedingt geeignetes Instrument, Beschäftigte des Bundes mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Die Auswahl der Wohnungen orientiert sich zu wenig am Bedarf nach dienstortnaher Unterbringung. So vermittelte die BlmA in den Jahren 2019 und 2020 im Schnitt nur vier von zehn verfügbaren Wohnungen mit Belegungsrechten auch tatsächlich an Fürsorgeberechtigte des Bundes. Sie orientierte sich beim Kauf von Belegungsrechten an mehr als zehn Jahre alten Preisvorgaben. Dadurch war sie in angespannten Wohnungsmärkten nicht konkurrenzfähig. Sie wickelte auf weniger angespannte Märkte aus und kaufte Belegungsrechte für Wohnungen, für die sich Fürsorgeberechtigte nicht interessierten.

Die BlmA muss den Ankauf von Belegungsrechten stärker am Bedarf ausrichten und wirtschaftlich vorgehen. Sie muss auch den Prozess der Digitalisierung für den Ankauf und die Verwaltung von Belegungsrechten zügig abschließen.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Die Wohnungsfürsorge des Bundes ist eine gesetzliche Aufgabe der BlmA. Die Wohnungsfürsorge dient dazu, Beschäftigte des Bundes (Fürsorgeberechtigte) dienstortnah unterzubringen, um so die Funktionsfähigkeit der Einrichtungen des Bundes zu stärken. Hierzu bietet die

BlmA den Fürsorgeberechtigten BlmA-eigene Wohnungen an oder sie vermittelt Wohnungen im Eigentum Dritter, an denen sie Belegungsrechte hat. Beide Instrumente sollen die Chancen für Fürsorgeberechtigte verbessern, eine freie Wohnung zu finden. Sie beeinflussen nicht die Miethöhe.

BlmA kauft Belegungsrechte an Wohnungen

Um den Wohnungsbedarf decken zu können, kauft die BlmA bei anderen Vermietern Belegungsrechte an Wohnungen. Die Belegungsrechte bestehen mehrere Jahre.

Bei einem Belegungsrecht hat der Vermieter eine freiwerdende Wohnung zunächst der BlmA anzubieten. Benennt die BlmA innerhalb einer bestimmten Frist eine interessierte fürsorgeberechtigte Person, hat der Vermieter mit ihr einen Mietvertrag zu marktüblichen Konditionen abzuschließen. Kann die BlmA keine Person nennen, darf der Vermieter die Wohnung anderweitig vermieten. Den von der BlmA erhaltenen Kaufpreis für das Belegungsrecht muss der Vermieter nicht zurückzahlen. Das gilt auch, wenn die Wohnung während der vertraglich vereinbarten Laufzeit des Belegungsrechts nicht frei wird.

Gegenwärtig verfügt die BlmA über Belegungsrechte an 25 000 Wohnungen. Sie zahlt Vermietern für ein Belegungsrecht jährlich 1 000 bis 1 200 Euro. Die BlmA beruft sich dabei auf eine aus dem Jahr 2008 stammende Preisvorgabe des seinerzeit zuständigen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Eigene Recherchen zu aktuellen Marktpreisen in den jeweiligen Regionen führt sie nicht durch. Die BlmA steht beim Ankauf von Belegungsrechten in einem Wettbewerb mit Wirtschaftsunternehmen oder auch mit anderen öffentlichen Stellen, die für ihre Beschäftigten ebenfalls arbeitsplatznah passenden Wohnraum suchen.

Neben Kaufverträgen über einzelne Belegungsrechte schließt die BlmA auch Kontingentverträge mit Eigentümern größerer Wohnimmobilien ab. Darin vereinbart sie eine feste Anzahl an Wohnungen, die zur Vermittlung an Fürsorgeberechtigte anzubieten sind. Nach Angabe der BlmA kann sie dadurch die Anzahl der angebotenen Wohnungen erhöhen.

Verfügbare Wohnungen oft nicht vermittelbar

Ein Bedarf an geeignetem Wohnraum für Beschäftigte des Bundes besteht vor allem in den Ballungszentren. Da die BlmA dort nicht genug Belegungsrechte ankaufen konnte, wick sie auf weniger angespannte Wohnungsmärkte aus. Sie hatte Wohnungen vor dem Ankauf der Belegungsrechte nicht durchgehend besichtigt. Seitens der Fürsorgeberechtigten bestand an diesen Wohnungen nur wenig Interesse. Letztlich musste die BlmA die Wohnungen zur anderweitigen Vermietung freigeben. Sie konnte somit nur einen Teil der angebotenen Wohnungen an Fürsorgeberechtigte des Bundes vermitteln.

So wurden 4 437 Wohnungen mit Belegungsrecht der BlmA in den Jahren 2019 und 2020 neu vermietet (gleich 100 %). 1 696 dieser Wohnungen vermittelte die BlmA an fürsorgeberechtigte Personen – das sind 38 % oder im Schnitt vier von zehn Wohnungen. Für die übrigen Wohnungen konnte die BlmA keine Person benennen. In den Jahren 2019 und 2020 gab die BlmA für den Ankauf neuer Belegungsrechte 28 Mio. Euro aus. Seit dem Jahr 2018 hat sich der Haushaltsansatz für den Ankauf von Belegungsrechten nahezu vervierfacht (auf 22 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2022).

Die geringe Vermittlungsrate begründete die BlmA mit Schwierigkeiten im Verfahrensablauf. So könne sie auf gemeldeten Bedarf nicht immer kurzfristig reagieren. Andererseits finde sie bei freiwerdenden Wohnungen innerhalb der Fristen oft keine interessierten Fürsorgeberechtigten.

Fehlende Digitalisierung

Bis Ende 2020 verwaltete die BlmA die Belegungsrechte papiergebunden. Detaillierte Auswertungen waren ihr nicht möglich. Beispielsweise hatte sie keinen Überblick, wie viele Wohnungen von Fürsorgeberechtigten belegt waren. Im Jahr 2021 hat sie begonnen, die Verwaltung der Belegungsrechte zu digitalisieren und in ihr IT-System zu integrieren.

17.2 Würdigung

Die BlmA setzt die Mittel für den Ankauf von Belegungsrechten an Wohnungen nicht wirtschaftlich ein. Sie gibt viel Geld aus, erzielt aber nur geringe Vermittlungserfolge. So hat die BlmA in den Jahren 2019 und 2020 insgesamt 28 Mio. Euro für Belegungsrechte ausgegeben, aber nur 1 696 Wohnungen mit Belegungsrecht an Fürsorgeberechtigte vermittelt. Jeder Wohnungsvergabe stehen Ausgaben von 16 500 Euro gegenüber. Die Zahl der Wohnungsvergaben an Fürsorgeberechtigte rechtfertigt jedenfalls nicht den zuletzt erhöhten Mittlereinsatz.

Die Preisvorgaben aus dem Jahr 2008, mit denen die BlmA in ihre Verhandlungen geht, eignen sich heute nicht mehr in jedem Fall als Grundlage für den Ankauf von Belegungsrechten.

Mit dem Erwerb von Belegungsrechten an Wohnungen, die die BlmA nicht vermitteln kann, ist das Ziel einer dienstortnahen Unterbringung von Beschäftigten des Bundes nicht zu erreichen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass der Bedarf an einer dienstortnahen Unterbringung in Ballungszentren durch den Ankauf von Belegungsrechten an Wohnungen auf weniger angespannten Wohnungsmärkten gedeckt werden kann. Denn Wohnungen auf wenig angespannten Märkten dürften für Beschäftigte des Bundes auch dann verfügbar sein, wenn Belegungsrechte der BlmA nicht bestehen. Die BlmA sollte prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, Belegungsrechte gezielt am Ort des gemeldeten Bedarfs zu marktüblichen Preisen

zu erwerben. Denn gerade in Ballungszentren konkurriert die BImA mit anderen Stellen, die ebenfalls Belegungsrechte ankaufen.

Zudem weist der Ankauf von Belegungsrechten, so wie ihn die BImA gegenwärtig praktiziert, weitere Schwachpunkte auf. Die BImA

- kauft Belegungsrechte für Wohnungen, die möglicherweise während der Vertragslaufzeit nicht frei werden, für die sie gleichwohl den vollen Preis zahlt,
- besichtigt Wohnungen vor dem Ankauf eines Belegungsrechts nicht immer, um sich von der Eignung und vom Zustand der Wohnungen zu überzeugen,
- kann durchschnittlich nur vier von zehn Belegungsmöglichkeiten für die Wohnungsfürsorge des Bundes nutzen.

Die BImA muss ihre gesetzliche Aufgabe der Wohnungsfürsorge wirtschaftlich und wirksam erfüllen. Sie muss bei der Wohnungsfürsorge wirksam analysieren und steuern können, was aber bei einer papiergebundenen Verwaltung der Belegungsrechte erheblich beeinträchtigt ist.

Sie sollte auch Alternativmodelle näher prüfen. Ein größerer Anteil von Kontingentverträgen etwa kann zu mehr Wohnungsangeboten beitragen, welche die BImA für die Wohnungsfürsorge nutzen kann.

17.3 Stellungnahme

Die BImA hat pauschal zurückgewiesen, dass sie auf weniger angespannte Wohnungsmärkte ausgewichen sei.

Sie verhandele den Kaufpreis für das Belegungsrecht im Einzelfall. Die Preisvorgaben aus dem Jahr 2008 dienten der BImA lediglich als Orientierung. Die genannten Werte seien in den besonders angespannten Wohnungsmärkten Berlin und München sogar erst in den Jahren 2021 und 2022 erreicht worden.

Weiterhin hat die BImA erklärt, dass sie Daten zur Wohnungsfürsorge zum 1. Januar 2021 in ihr Liegenschaftsmanagementsystem überführt habe. Die Datenmigration habe sie Ende März 2021 abgeschlossen. Es müssten aber noch einige Anforderungen entwickelt, getestet und bereitgestellt werden. Der Prozess der Digitalisierung bei der Wohnungsfürsorge des Bundes dauere insofern noch an.

Darüber hinaus wolle die BImA den Anteil von Kontingentverträgen ausbauen. Sie prüfe auch andere Möglichkeiten der Beschaffung von dienstortnahe Wohnraum, beispielsweise durch Direktanmietungen.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die BImA muss den Ankauf von Belegungsrechten stärker am Bedarf ausrichten und wirtschaftlich vorgehen. Sie sollte prüfen, ob der bedarfsgerechte Ankauf zu ggf. höheren Preisen auf angespannten Wohnungsmärkten zu mehr Vergaben an Fürsorgeberechtigte führt. So könnte sie das Ausgaben-Nutzen-Verhältnis verbessern.

Um mit Vermietern angemessene Preise zu verhandeln, ist es erforderlich, dass sich die BImA einen Marktüberblick verschafft. Außerdem sollte sie die Wohnungen vor dem Ankauf der Belegungsrechte durchgehend besichtigen.

Die BImA muss die Digitalisierung des Erwerbs und der Verwaltung von Belegungsrechten an Wohnungen zügig abschließen. Erst dann kann sie bei der Wohnungsfürsorge wirksam steuern und analysieren.

Der Bundesrechnungshof bestärkt die BImA darin, bei der Wohnungsfürsorge alternative Modelle zu erproben. In jedem Fall muss sie den Ankauf von Belegungsrechten stärker am Bedarf ausrichten, um eine wesentlich höhere Vermittlungsquote zu erreichen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

18 Waldklimafonds: Fördermittel auf eine messbare Wirkung ausrichten

(Kapitel 6002 Anlage 3 – Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds (Kapitel 6092)
– Titel 686 06)

Zusammenfassung

Der Bund förderte aus dem Waldklimafonds neun Jahre lang mit rund 88 Mio. Euro Projekte, die Wälder und Klima kaum nachweislich verbesserten. Ursächlich waren fehlende messbare Ziele und falsche Schwerpunktsetzungen.

Der Waldklimafonds ist Teil des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ des Bundes. Die gemeinsame Verantwortung für den Waldklimafonds liegt beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Art und Umfang der Förderung regelt eine Förderrichtlinie mit fünf Förderschwerpunkten. Drei der fünf Schwerpunkte sollen eine Anpassung der Wälder an den Klimawandel, eine CO₂-Minderung und eine CO₂-Bindung unmittelbar fördern. Die weiteren zwei Schwerpunkte haben eine unterstützende Funktion. Sie betreffen Information und Kommunikation sowie Forschung und Monitoring.

Von den Fördermitteln entfielen bisher 84 % auf die nur als Unterstützung gedachten Schwerpunkte. Das BMEL und das BMUV formulierten zum Waldklimafonds und den Förderschwerpunkten keine messbaren operativen Ziele. Sie haben das Förderprogramm bislang nicht evaluiert. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend notwendig, diejenigen Schwerpunkte stärker zu fördern, die unmittelbar auf eine Anpassung der Wälder abzielen. Die Förderung lediglich unterstützender Schwerpunkte sollten das BMEL und das BMUV reduzieren. Sie sollten die Zielsetzung des Programms überarbeiten und messbare operative Ziele festlegen.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Der Waldklimafonds ist seit dem Jahr 2013 Teil des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ des Bundes. Die gemeinsame Verantwortung für den Waldklimafonds liegt beim BMEL und beim BMUV. Ein Projektträger setzt die Projekte um. Ziel der Bundesregierung ist es, bis zum Jahr 2030 klimaschädliche Treibhausgase um 65 % und bis zum Jahr 2040 um

88 % unter das Niveau des Jahres 1990 zu senken. Bis zum Jahr 2045 soll in Deutschland die Treibhausgasneutralität erreicht werden.

Der Waldklimafonds soll Projekte von besonderem Bundesinteresse fördern, die der Anpassung der Wälder an den Klimawandel dienen und die die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten. Art und Umfang der Förderung regelt eine Förderrichtlinie, deren aktuelle Fassung bis Ende 2022 gilt. Es gibt fünf Förderschwerpunkte:

1. Anpassung an den Klimawandel
2. Holzproduktspeicher und CO₂-Minderung
3. Sicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung
4. Information und Kommunikation zur Unterstützung der unter 1 – 3 aufgeführten Förderschwerpunkte
5. Forschung und Monitoring zur Unterstützung der unter 1 – 3 angeführten Förderschwerpunkte.

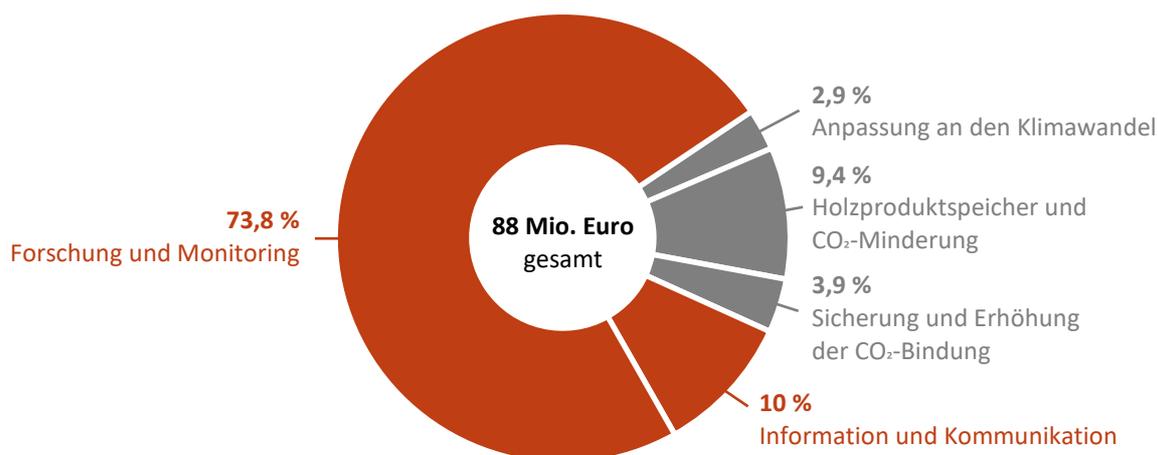
Der Bundesrechnungshof stellte Mängel bei der Steuerung und Durchführung der Projekte fest. So betrug die Bearbeitungsdauer zwischen Eingang einer Projektskizze und der Antragsbewilligung oft mehr als ein Jahr.

Bis Mai 2020 gaben das BMEL und das BMUV rund 60 Mio. Euro für 173 Projekte aus. Von den Fördermitteln entfielen rund 82 % auf die zur Unterstützung gedachten Förderschwerpunkte „Information und Kommunikation“ sowie „Forschung und Monitoring“. Nach einer aktuellen Darstellung entfielen bei 238 geförderten Projekten bis Juni 2022 von 88 Mio. Euro Fördermitteln rund 84 % auf die unterstützenden Förderschwerpunkte. Lediglich 16 % der Mittel kamen Projekten zugute, die unmittelbar auf eine Anpassung der Wälder abzielten. Die Verteilung der Fördermittel zeigt die nachfolgende Abbildung:

Abbildung 18.1

Überwiegende Förderung von lediglich unterstützenden Förderschwerpunkten

Das BMEL und das BMUV wendeten einen Großteil der Mittel für Förderschwerpunkte auf, die lediglich der Unterstützung dienten. Auf die zentralen Förderschwerpunkte entfiel nur ein kleiner Teil.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten und Darstellung der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. mit Stand vom Juni 2022.

Das BMEL und das BMUV formulierten zu den Förderschwerpunkten keine messbaren operativen Ziele; sie haben das Förderprogramm bislang nicht evaluiert.

18.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat neben den Schwachstellen beim Verfahren bemängelt, dass das BMEL und das BMUV überwiegend Forschung und Monitoring sowie Information und Kommunikation förderten. Lediglich die zentralen Förderschwerpunkte können jedoch unmittelbar und messbar eine Minderung und Bindung von CO₂ bewirken.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL und dem BMUV empfohlen, den Erfolg des Förderprogramms zu kontrollieren. Sie sollten die Anpassung an den Klimawandel, Holzproduktspeicher und CO₂-Minderung sowie die Sicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung stärker fördern als bisher. Zudem sollten sie die Zielsetzung des Waldklimafonds und seine Förderschwerpunkte überarbeiten sowie messbare operative Ziele verfolgen.

18.3 Stellungnahme

Das BMEL und das BMUV haben Schwachstellen beim Verfahren eingeräumt, allerdings die Kritik und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht geteilt. Sie haben eine externe Evaluierung beauftragt. Sie solle zeigen, welche Förderbereiche in geeigneter Weise abgedeckt und wo besondere Erfolge erzielt worden seien. Dann stehe fest, welche Bereiche sie bisher nicht ausreichend gefördert hätten und wie sie ggf. Abhilfe schaffen können.

18.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMEL und das BMUV die Wirksamkeit ihrer Förderungen aus dem Waldklimafonds auch nach neun Jahren weder gemessen noch belegt haben. Eine CO₂-Minderung ist nicht messbar eingetreten. Auch eine Anpassung der Wälder an den Klimawandel war nicht nachweisbar.

Das BMEL und das BMUV sollten Erkenntnisse der – externen – Evaluierung der Projekte des Waldklimafonds nicht abwarten. Sie sollten unverzüglich die zentralen Förderbereiche ausbauen. Weiter sollten sie messbare Ziele für den Waldklimafonds vorgeben und nur noch solche Projekte fördern, die nachweisbar eine Anpassung an den Klimawandel oder eine Minderung und Bindung von CO₂ erwarten lassen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei Energieeinsparprogrammen auf den Maßstab für eine Erfolgskontrolle hingewiesen. Ein Projekt muss nachweislich einen Beitrag zur Energieeinsparung und Treibhausgasminderung leisten (Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 34). Die bisherige Förderung von vorwiegend unterstützenden Projekten und fehlende operative Ziele verhindern eine messbare Wirkung für das Klima.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

19 Überholte Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer – Bund verzichtet auf mehr als 1 Mrd. Euro Steuereinnahmen

(Kapitel 6001 Titel 038 01)

Zusammenfassung

Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer gelten für 10 % des Fahrzeugbestandes. Hieraus folgen jährliche Mindereinnahmen von über 1 Mrd. Euro. Obwohl interne und externe Evaluierungen verschiedene kraftfahrzeugsteuerliche Regelungen nachdrücklich kritisieren, weigert sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF), den Abbau der Vergünstigungen anzugehen.

Steuervergünstigungen für bestimmte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugnutzungen bestehen bereits seit Einführung der Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1922. Viele Regelungen sind nachweislich nicht effizient oder haben ihr Ziel bereits erreicht. Nach einem vom BMF beauftragten Gutachten tragen sie teilweise auch nicht zu einer nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuerrechts bei. Der Bundesrechnungshof fordert eine schrittweise Überprüfung aller gesetzlichen Ausnahmetatbestände. Ziel muss sein, überholte und nicht (mehr) zielführende Regelungen abzubauen und Dauerförderungen zu beenden.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Vergünstigungen verursachen Mindereinnahmen von mehr als 1 Mrd. Euro jährlich

Die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer betragen zurzeit 9,5 Mrd. Euro pro Jahr. Diesen Einnahmen steht eine jährliche, gesetzlich festgelegte Ausgleichszahlung an die Länder von 9,0 Mrd. Euro gegenüber. Dazu hatte sich der Bund bei der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern verpflichtet.

Schon das erste Kraftfahrzeugsteuergesetz aus dem Jahr 1922 sah Steuerbefreiungen für bestimmte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugnutzungen vor. Beispiele dafür sind von der

Zulassungspflicht ausgenommene Fahrzeuge oder in landwirtschaftlichen Betrieben verwendete Zugmaschinen. Bei Gesetzesänderungen wurden die Regelungen neu gefasst und ihr Anwendungsbereich erweitert. Weitere Vergünstigungen kamen im Laufe der Jahre hinzu, wie die Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Schaustellergewerbe, die Steuervergünstigung für schwerbehinderte Personen oder die Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger. Steuerbefreiungen und Ausnahmen von der Regelbesteuerung gelten mittlerweile für 10 % des Fahrzeugbestandes. Ein Teil der Vergünstigungen wird in dem Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt, der alle zwei Jahre erscheint. Daneben gibt es weitere Vergünstigungen. Insgesamt führen sie zu jährlichen Mindereinnahmen von über 1 Mrd. Euro.

Chancen vor Zuständigkeitswechsel nicht genutzt

Im Jahr 2009 ging die Ertrags- und Verwaltungshoheit der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund über. Dieser Zuständigkeitswechsel sollte den Bund in die Lage versetzen, die Kraftfahrzeugsteuer künftig eigenverantwortlich zu modernisieren und nachhaltig aufkommensstabil zu gestalten. Im Vorfeld hatte das BMF eine interne Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie sollte untersuchen, welche gesetzlichen Regelungen verzichtbar oder zu vereinfachen sind. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass mehrere Vergünstigungen verwaltungsaufwendig, missbrauchsanfällig und nicht kontrollierbar sind. Bei der zahlenmäßig größten Vergünstigung (ca. 0,5 Mrd. Euro für in der Land- und Forstwirtschaft genutzte Fahrzeuge) stellte sie fest, dass das ursprüngliche gesetzgeberische Ziel, die Motorisierung der Landwirtschaft, bereits erreicht ist. Die Arbeitsgruppe hatte empfohlen, mehrere Vergünstigungen abzuschaffen oder dahingehend zu überprüfen. Das BMF verfolgte diese Vorschläge aber nicht.

Kritische Evaluierungsergebnisse bisher folgenlos

Das BMF hatte im März 2017 das wissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) beauftragt, u. a. fünf kraftfahrzeugsteuerliche Vergünstigungen zu evaluieren.

In dessen Gesamtbewertung flossen fünf Einzelkriterien ein:

- Relevanz des Subventionszwecks,
- Wirksamkeit,
- Nachhaltigkeit,
- Instrumentelle Eignung,
- Transparenz und Monitoring.

Das FiFo-Institut beurteilte die Vergünstigung für in der Land- und Forstwirtschaft genutzte Fahrzeuge mit „schwach“, vier Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im

Straßengüterverkehr mit „ausreichend“. Der abschließende Bericht des FiFo-Instituts lag dem BMF im Oktober 2019 vor. Es schätzte die Evaluierungsergebnisse als ernüchternd ein. Die Vergünstigungen seien sehr genau zu überprüfen. Angesichts des wachsenden Subventionsvolumens seien sie zumindest stufenweise zurückzuführen. Konsequenzen folgten dieser Einschätzung nicht. Das BMF unternahm keine Schritte zur Änderung oder Abschaffung dieser Vergünstigungen. Stattdessen führte es drei der evaluierten Regelungen für Transportunternehmen im Straßengüterverkehr mit jährlichen Steuermindereinnahmen von 190 Mio. Euro im 27. und 28. Subventionsbericht (2019 und 2021) nicht mehr als Steuervergünstigungen auf. Bei den verbliebenen Regelungen gab es in Auszügen die Evaluierungsergebnisse wieder, ohne die Gesamtbewertungen des FiFo-Instituts „schwach“ und „ausreichend“ auszuweisen. Das BMF beschränkte sich darauf, Begründungen für das Festhalten an den beiden Vergünstigungen von den jeweiligen Fachressorts anzufordern und in den 28. Subventionsbericht zu übernehmen.

Vorgaben für eine effiziente, nachhaltige und klimafreundliche Fortentwicklung des Kraftfahrzeugsteuerrechts missachtet

Die Bundesregierung hat sich zu einer effizienten, nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuerrechts verpflichtet. Das steuerpolitische Konzept sieht vor, Ausnahmetatbestände regelmäßig zu überprüfen und ggf. abzubauen. Damit soll die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates gesichert werden. Nach dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 sind Steuervergünstigungen mit umwelt- und klimaschädlichen Nebenwirkungen zu überprüfen. Danach ist das BMF aufgefordert, selbst zügig die Vergünstigungen zu untersuchen, weil nur in Einzelfällen externe Evaluierungsergebnisse vorliegen.

Anlässlich des 27. Subventionsberichts hatte der Bundesrechnungshof einen Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) übermittelt. Der Rechnungsprüfungsausschuss formulierte daraufhin konkrete Vorgaben für die Subventionsberichterstattung. Das BMF habe eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen zu ändern oder abzuschaffen sind. Dies gelte insbesondere für Steuervergünstigungen, die das FiFo-Institut nur mit der Gesamtbewertung „schwach“ oder „ausreichend“ bewertet habe. Im Fall kritischer Evaluierungsergebnisse müsse das BMF im Subventionsbericht substantiell begründen, warum es an den Vergünstigungen festhalten will.

19.2 Würdigung

Das BMF hat bislang keine Initiative ergriffen, überholte und nicht (mehr) zielführende Steuervergünstigungen abzubauen. Es hat zugelassen, dass alte, unbefristete Befreiungsvorschriften und Ausnahmen von der Regelbesteuerung trotz des nachgewiesenen Reformbedarfs unverändert fortbestehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Verantwortung des BMF herausgestellt, für den Abbau von Kraftfahrzeugsteuervergünstigungen oder die Neuausrichtung anhand der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung zu sorgen. Seine Initiative ist seit Jahren überfällig. Das BMF hat weder die Hinweise der internen Arbeitsgruppe auf verzichtbare Regelungen aufgegriffen noch Folgerungen aus den kritischen Evaluierungsergebnissen des FiFo-Instituts gezogen. Dadurch sind die steuerlichen Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer auf mehr als 1 Mrd. Euro angestiegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF auf die Vorgaben der Bundesregierung zum Subventionsabbau hingewiesen und deren Einhaltung gefordert. Er hat dem BMF empfohlen, die gesetzlichen Ausnahmetatbestände insgesamt zu überprüfen. Überholte und nicht (mehr) zielführende Regelungen sollten abgebaut und Dauerförderungen beendet werden. Vergünstigungen sollten insbesondere nicht beibehalten werden, wenn

- das ursprüngliche Ziel erreicht ist,
- eine klar definierte Zielsetzung fehlt,
- die Kraftfahrzeugsteuer für die Zielerreichung ungeeignet ist oder
- die Wirkungen durch weitere steuerliche Entlastungen zu vernachlässigen und die Vergünstigungen damit entbehrlich geworden sind.

19.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf verwiesen, dass nach der Konzeption des Grundgesetzes Gesetzesinitiativen vom Deutschen Bundestag, vom Bundesrat oder von der Bundesregierung ausgehen könnten. Ihm hingegen obliege die Rechts- und Fachaufsicht beim Vollzug des Kraftfahrzeugsteuergesetzes. Die Beurteilung fachpolitischer Wirkungen von Steuervergünstigungen liege meist im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts.

Zu dem Bericht des FiFo-Instituts hat das BMF erklärt, es habe im 27. und 28. Subventionsbericht die wesentlichen Einzelergebnisse des Gutachtens dargestellt und begründet, warum es an den Regelungen festhalte. Hinsichtlich der Empfehlungen der internen Arbeitsgruppe betonte das BMF, dass bei der Umsetzung politische Erwägungen eine wichtige Rolle spielten. Steuerfachlich wünschenswerte Änderungen könnten im Ergebnis nur von der Bundesregierung als Ganzes initiiert werden.

19.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht mit den Aussagen des BMF bestätigt, dass es keine Initiative ergreifen will, die notwendige Reform der kraftfahrzeugsteuerlichen Vergünstigungen anzugehen. Die Anregungen der internen Arbeitsgruppe oder des FiFo-Instituts hat es nicht mit

diesem Ziel aufgenommen. Das BMF hat auch offengelassen, ob es Vergünstigungen, zu denen keine externen Evaluierungsergebnisse vorliegen, selbst zügig prüfen will.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Er erwartet, dass das BMF als das für das Kraftfahrzeugsteuerrecht zuständige Ressort ohne weitere Verzögerungen die Reform der kraftfahrzeugsteuerlichen Vergünstigungen einleitet.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

20 Privilegierte Besteuerung von betrieblich genutzten Grundstücksteilen beenden

(Kapitel 6001 Titel 012 01 und 014 01)

Zusammenfassung

§ 8 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) ist mit wesentlichen steuerlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Anstatt das Besteuerungsverfahren zu vereinfachen, verursacht die Regelung erhebliche Vollzugsprobleme. Sie sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Unter den Voraussetzungen des § 8 EStDV sind Wertsteigerungen betrieblich genutzter Grundstücksteile von untergeordnetem Wert von der Besteuerung ausgenommen. Steuerpflichtige können danach betrieblich genutzte Grundstücksteile mit einem Wert von weniger als 20 500 Euro dem Privatvermögen zuordnen. Wertsteigerungen dieser Grundstücksteile bleiben dann unbesteuert. Die Steuerpflichtigen dürfen dennoch die damit in Zusammenhang stehenden Aufwendungen als Betriebsausgaben abziehen. Die Grundstücksteile sind somit gegenüber dem sonstigen Betriebsvermögen privilegiert. Den Wert des betrieblichen Vermögens, dessen Wertsteigerungen der Besteuerung auf diese Weise entzogen sind, schätzt der Bundesrechnungshof auf 5 Mrd. Euro.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht § 8 EStDV nicht einer gleichmäßigen Besteuerung und einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Auch überwachen die Finanzämter die Fälle meist nicht ordnungsgemäß.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beabsichtigt trotzdem, § 8 EStDV für die Zukunft festzuschreiben und auszuweiten. Der Bundesrechnungshof lehnt dies ab und empfiehlt, die Regelung ersatzlos zu streichen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Wahlrecht bei der Besteuerung von betrieblich genutzten Grundstücksteilen

Nach § 8 EStDV brauchen Steuerpflichtige Teile eines Privatgrundstücks (z. B. einzelne Räume eines Wohnhauses), die sie für ihren Betrieb nutzen, nicht als Betriebsvermögen zu behandeln. Voraussetzung ist, dass deren Wert nicht mehr als 20 % des Verkehrswerts des gesamten Grundstücks und nicht mehr als 20 500 Euro beträgt (Grundstücksteile von untergeordnetem Wert). Machen Steuerpflichtige von diesem Wahlrecht Gebrauch, ordnen sie die Grundstücksteile ihrem Privatvermögen zu. Die Wertsteigerungen dieser Grundstücksteile (stille Reserven) sind damit der Besteuerung entzogen. Dennoch dürfen die Steuerpflichtigen die damit zusammenhängenden Aufwendungen als Betriebsausgaben steuermindernd absetzen. Diese Grundstücksteile sind somit gegenüber dem sonstigen Betriebsvermögen privilegiert.

Liegen die Voraussetzungen des § 8 EStDV nicht mehr vor, ist der Grundstücksteil dem Betriebsvermögen zuzuordnen. Künftige Wertsteigerungen unterliegen sodann der Besteuerung.

Die Regelung des § 8 EStDV soll das Besteuerungsverfahren vereinfachen. Sie fußt auf der Rechtsprechung des Reichsfinanzhofes aus dem Jahr 1931 und den Verwaltungsrichtlinien für das Jahr 1935. Der Gesetzgeber bewahrte die Regelung durch Aufnahme in die EStDV im Jahr 1996.

Finanzämter überwachen betrieblich genutzte Grundstücksteile meist nicht

Es ist Aufgabe der Finanzämter, die Zuordnung der betrieblich genutzten Grundstücksteile sowie ihre steuerliche Behandlung zu überwachen. Dennoch überprüfen, ermitteln und überwachen die Finanzämter diese Sachverhalte zumeist nicht. Sie tun dies auch dann nicht, wenn Steuerpflichtige entsprechende Grundstücke veräußern oder dem Betriebsvermögen entnehmen oder die Betriebsaufgabe erklären. In diesem Moment müssten die Finanzämter aber sicherstellen, dass stille Reserven besteuert werden.

Erhebliche Zweifel an Steuervereinfachung

Die Regelung des § 8 EStDV steht außerhalb der Systematik der Gewinnermittlung und des Bilanzsteuerrechts. Bereits ihr Ausnahmecharakter erschwert eine zutreffende Besteuerung. Unabhängig davon teilen die Steuerpflichtigen den Finanzämtern die Zuordnung betrieblich

genutzter Grundstücksteile zum Privatvermögen oftmals nicht mit. Damit ist diese Zuordnung für die Finanzämter nicht erkennbar. Die spätere Einlage der Grundstücksteile in das Betriebsvermögen zu überwachen und die Besteuerung der stillen Reserven sicherzustellen ist für die Finanzämter aufwendig. Das liegt auch daran, dass es an einer hinreichend wirksamen Unterstützung durch das maschinelle Risikomanagementsystem fehlt. Zudem ist die Ermittlung von Verkehrswerten für Grundstücke und Grundstücksteile zur Überwachung der Wertgrenze personell aufwendig und streitanfällig.

Der Bundesrechnungshof konnte eine Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens durch § 8 EStDV nicht feststellen. Auch der Bundesrat, der Bundesfinanzhof sowie die Finanzverwaltungen der Länder bezweifelten eine vereinfachende Wirkung der Regelung.

Finanzielle Bedeutung

Das BMF hat bislang Anzahl und Wert der Grundstücksteile von untergeordnetem Wert nicht bestimmt. Der Bundesrechnungshof geht von 235 000 Grundstücksteilen von untergeordnetem Wert aus. Er schätzt einen Wert von 5 Mrd. Euro an Betriebsvermögen, dessen Wertsteigerung der Besteuerung entzogen ist.

20.2 Würdigung

§ 8 EStDV ermöglicht dem Steuerpflichtigen, betrieblich genutzte Grundstücksteile dem Privatvermögen zuzuordnen. Dieses Wahlrecht steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen der steuerlichen Gewinnermittlung. Anders als beim übrigen Betriebsvermögen unterliegen die stillen Reserven dieser Grundstücksteile nicht oder nicht vollständig der Besteuerung. Damit privilegiert § 8 EStDV diese Grundstücksteile im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern des Betriebsvermögens. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht dies nicht einer gleichmäßigen Besteuerung und einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Im Ergebnis wird dadurch betriebliches Vermögen in Höhe von 5 Mrd. Euro der Besteuerung entzogen.

Unabhängig hiervon vollziehen die Finanzämter die Regelung in weiten Teilen nicht ordnungsgemäß. Der Bundesrechnungshof sieht die Vollzugsmängel auch in dem Ausnahmecharakter der Regelung begründet. Auf der Grundlage seiner Feststellungen kommt der Bundesrechnungshof zum Ergebnis, dass § 8 EStDV nicht zu einer Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens beiträgt. Damit erscheint die Regelung nach seiner Auffassung nicht gerechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof spricht sich für eine ersatzlose Streichung des § 8 EStDV aus. Durch diese Maßnahme würden bei der Besteuerung von Grundstücksteilen von untergeordnetem Wert

- die praktischen Probleme des Vollzugs entfallen,
- die Grundsätze der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sichergestellt und
- betriebliches Vermögen von 5 Mrd. Euro der regelgerechten Besteuerung zugeführt.

20.3 Stellungnahme

Nach Mitteilung des BMF haben die Länder überwiegend die Einschätzung des Bundesrechnungshofes bestätigt und sich für eine Abschaffung des § 8 EStDV ausgesprochen.

Aus Sicht des BMF und zweier Länder spreche der zu erwartende administrative Aufwand in der Umstellungsphase bei Streichung des § 8 EStDV gleichwohl dafür, die Regelung fortzuführen. Eine Änderung der Regelung sei vorzugs- und prüfungswürdig. Neben einer Anhebung der Wertgrenzen sei alternativ eine Neuausrichtung unter Wegfall der Wertgrenze und dem Ansatz einer statischen Flächengrenze aufgezeigt. Die Festlegung einer maximalen Quadratmeterzahl erübrige eine jährliche Überprüfung. Zudem spielten die dynamische Preisentwicklung am Immobilienmarkt sowie regionale Preisunterschiede keine Rolle.

Das BMF habe eine mögliche Neuausrichtung mit den Ländern noch nicht erörtert. Dies sei kurzfristig auch nicht realisierbar.

20.4 Abschließende Würdigung

Der Vorschlag des BMF, die Wertgrenze des § 8 EStDV zu erhöhen oder neu auszurichten, überzeugt nicht. Gegen eine Anhebung der Wertgrenze spricht, dass zwar bestehende Grenzfälle entfielen, im Gegenzug aber die Anzahl der zu überwachenden Fälle insgesamt anstiege. Der administrative Aufwand würde sich damit nicht verringern. Auch ist nicht zu erwarten, dass die Finanzämter die Vorschrift dann ohne Weiteres besser vollziehen. Grundstücksteile von untergeordnetem Wert durch eine maximale Quadratmeterzahl zu definieren, hätte eine unterschiedliche Behandlung gleich großer Grundstücke zur Folge. Grund hierfür sind die deutlichen regionalen Preisunterschiede. Zudem schreiben beide Vorschläge des BMF die gleichheitswidrige Privilegierung der Grundstücksteile von untergeordnetem Wert fort.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, § 8 EStDV ersatzlos zu streichen.

Die Bemerkungen sind am 25. Oktober 2022 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 6. Dezember 2022

Kay Scheller

Präsident

