

**Beschlussempfehlung und Bericht
des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)**

- a) zu dem Antrag des Bundesministeriums der Finanzen
– Drucksache 20/12195 –

**Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2023
– Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das
Haushaltsjahr 2023 –**

- b) zu der Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof
– Drucksachen 20/14000, 21/1541 Nr. 22 –

**Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur
Vermögensrechnung 2023)**

- c) zu der Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof
– Drucksache 21/100 –

**Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
– Ergänzungsband –**

A. Problem

- a) Das Bundesministerium der Finanzen hat gemäß Artikel 114 Absatz 1 des Grundgesetzes und § 114 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung die Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt und gebeten, eine Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung herbeizuführen.

– Drucksache 20/12195 –

- b) Der Bundesrechnungshof hat die vorgelegten Rechnungen sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung gemäß Artikel 114 Absatz 2 des Grundgesetzes und § 97 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung geprüft und seine Bemerkungen 2023 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet.

– Drucksachen 20/14000, 21/1541 Nr. 22 und 21/100 –

- c) Der Bundesrat hat der Bundesregierung in seiner 1055. Sitzung am 13. Juni 2025 die Entlastung für das Haushaltsjahr 2023 erteilt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Lösung

Der Deutsche Bundestag erteilt der Bundesregierung gemäß Artikel 114 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 114 der Bundeshaushaltsordnung für das Haushaltsjahr 2023 die Entlastung.

Die Bundesregierung wird zugleich aufgefordert, den Feststellungen des Haushaltsausschusses Rechnung zu tragen und unter Berücksichtigung seiner Entscheidungen Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in die Wege zu leiten oder fortzuführen.

Weiter wird die Erwartung ausgesprochen, dass die Bundesregierung alle Berichtspflichten fristgerecht erfüllt, um eine zeitnahe Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen zu ermöglichen.

Bundesregierung und Bundesrechnungshof werden gebeten, den Haushaltsausschuss laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind.

Zustimmung zu der Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2023 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke.

Kenntnisnahme der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

Kenntnisnahme der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Ergänzungsband).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Bundesregierung wird gemäß Artikel 114 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 114 der Bundeshaushaltsordnung aufgrund
 - a) des Antrags des Bundesministeriums der Finanzen auf Drucksache 20/12195 und
 - b) der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2024 auf Drucksachen 20/14000, 21/1541 Nr. 22 und 21/100die Entlastung für das Haushaltsjahr 2023 erteilt.

Die Entlastung umfasst auch die Rechnung der Sondervermögen des Bundes, für die kein abweichendes Entlastungsverfahren vorgesehen ist.
2. Die Bundesregierung wird aufgefordert,
 - a) bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen,
 - b) Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Ausschusses einzuleiten oder fortzuführen und
 - c) die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine zeitnahe Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist.

Berlin, 5. November 2025

Der Haushaltsausschuss

Lisa Paus
Amtierende Vorsitzende

Kerstin Radomski
Berichterstatterin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Kerstin Radomski

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Antrag des Bundesministeriums der Finanzen auf **Drucksache 20/12195** wurde in der 10. Sitzung des 21. Deutschen Bundestages am 5. Juni 2025 dem Haushaltsausschuss überwiesen.

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes auf **Drucksache 20/14000** hat die Präsidentin des Deutschen Bundestages am 20. Dezember 2024 gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung (Drucksache 20/14354 Nr. 1.3) federführend dem Haushaltsausschuss sowie zur Mitberatung dem Ausschuss für Inneres und Heimat, dem Finanzausschuss, dem Wirtschaftsausschuss, dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Verteidigungsausschuss, dem Verkehrsausschuss sowie dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen.

Die ergänzenden Bemerkungen des Bundesrechnungshofes auf **Drucksache 21/100** hat die Präsidentin des Deutschen Bundestages am 23. Mai 2025 gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung (Drucksache 21/251 Nr. 30) federführend dem Haushaltsausschuss sowie zur Mitberatung dem Verteidigungsausschuss sowie dem Verkehrsausschuss überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (Drucksache 20/14000) in seiner 9. Sitzung am 8. Oktober 2025, der **Finanzausschuss** in seiner 6. Sitzung am 8. Oktober 2025, der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** in seiner 11. Sitzung am 15. Oktober 2025, der **Ausschuss für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat** in seiner 7. Sitzung am 8. Oktober 2025, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** in seiner 6. Sitzung am 8. Oktober 2025, der **Verteidigungsausschuss** in seiner 9. Sitzung am 8. Oktober 2025, der **Verkehrsausschuss** in seiner 9. Sitzung am 8. Oktober 2025 sowie der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** in seiner 7. Sitzung am 8. Oktober 2025 zur Kenntnis genommen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat die ergänzenden Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (Drucksache 21/100) in seiner 9. Sitzung am 8. Oktober 2025 sowie der **Verkehrsausschuss** in seiner 9. Sitzung am 8. Oktober 2025 zur Kenntnis genommen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlagen auf Drucksachen 20/12195, 20/14000 und 21/100 zur Vorberatung an den Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen. Der **Rechnungsprüfungsausschuss** hat den Antrag des Bundesministeriums der Finanzen und die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes in seinen Sitzungen am 27. Juni 2025, 11. Juli 2025, 26. September 2025 und 10. Oktober 2025 beraten. Unter Nr. 1 des Beschlusses hat er mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der AfD-Fraktion bei Stimmenthaltung der Fraktion Die Linke dem Haushaltsausschuss die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2023 vorgeschlagen. Unter Nr. 2 des Beschlusses hat er dem Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion Die Linke vorgeschlagen, die Bundesregierung aufzufordern, a) bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen, b) Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Ausschusses einzuleiten oder fortzuführen und c) die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine zeitnahe Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 21. Sitzung am 5. November 2025 unter Nr. 1 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und Die Linke beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2023 zu empfehlen.

Unter Nr. 2 seines Beschlusses hat er dem Deutschen Bundestag vorgeschlagen, die Bundesregierung aufzufordern, a) bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen, b) Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Ausschusses einzuleiten oder fortzuführen und c) die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine zeitnahe Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist.

Einvernehmen herrschte über die Kenntnisnahme der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

Berlin, 5. November 2025

Kerstin Radomski
Berichterstatterin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Besonderer Teil**Feststellungen des Haushaltsausschusses**

Inhaltsübersicht

	Nummer
A - Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (BT-Drucksache 20/14000)	
Allgemeiner Teil	
Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023	1
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Auswärtiges Amt	
Seit 20 Jahren kein Gesamtüberblick zu deutschen Beitragszahlungen an internationale Organisationen	2
Bundesministerium des Innern und für Heimat (jetzt: Bundesministerium des Innern)	
BMI stellt Wirtschaftlichkeit der Asylverfahrensberatung nicht sicher	3
Fehlender Einsatz einer IT-Lösung gefährdet die Netze des Bundes	4
Bundesministerium der Finanzen	
IT-Risiken gefährden die steuerliche Betriebsprüfung	5
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (jetzt: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)	
Brexit-Anpassungsreserve: Bundesregierung lässt 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln verfallen	6
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	
Bürgergeld-Dauerbezug durch Selbstständige vermeiden: BMAS muss rechtliche Grundlagen konkretisieren	7
Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung: Versicherte seit Jahren nicht über ihre Ansprüche informiert	8
Deutsche Rentenversicherung Bund: kostspielige Aufträge für unnötige Beratungen	9
Bundesministerium für Digitales und Verkehr (jetzt: Bundesministerium für Verkehr)	
Seit über 30 Jahren keine Eigentümerstrategie – Bund in Dauerkrise der DB AG ziellos	10
Task Force des Bundeseisenbahnvermögens nicht mehr notwendig – Ausgaben bis zu 18 Mio. Euro drohen	11
Noch immer fehlerhaft: BMDV fördert seit 2009 Unternehmen des Güterkraftverkehrs ohne messbare Ziele	12

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

	Nummer
BMDV ignoriert Haushaltsrecht: 87,5 Mio. Euro für unwirtschaftliche Förderung von Eisenbahnverkehrsunternehmen	13
Autobahn GmbH: BMDV behandelt gesetzlich vorgesehene Kontrolle als „Redaktionsversehen“	14
Bundesministerium der Verteidigung	
Bundeswehr gelingt es seit Jahren nicht, die Korvetten der Marine aufgabengerecht auszustatten	15
Bundeswehr gefährdet die Verfügbarkeit einsatzwichtiger IT-Services	16
Bundeswehr verharrt in Behelfslösungen, um die Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge aufrecht zu erhalten	17
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	
Auszahlungsspitzen zum Jahresende beeinträchtigen Haushaltstransparenz	18
Bundesschuld	
Grüne Bundesanleihen: Bund vernachlässigt klima- und umweltschützende Wirkung der Maßnahmen	19
Allgemeine Finanzverwaltung	
Fehlendes IT-Verfahren: Erhebliche Steuerausfälle für Bund und Länder in Auslandsfällen	20
Einkommensteuer-Ermäßigung bei Belastung mit Erbschaftsteuer: aufwendig, fehlerträchtig, verfehlt	21
Country-by-Country-Reporting für Fallauswahl der Betriebsprüfung nutzen – zentrale Risikoanalyse vorschalten	22
Reform der Pflichtveranlagung überfällig	23

**B - Bemerkungen des Bundesrechnungshofes - Ergänzungsband -
(BT-Drucksache 21/100)****Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse****Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (jetzt: Der Beauftragte
der Bundesregierung für Kultur und Medien)**

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

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (jetzt: Bundesministerium für Verkehr)

Priorisierung falsch: BMDV riskiert Ausfall von Wasserstraßen 25

BMDV verschleppt Investitionen in Bahnhöfe 26

BMDV missachtet Haushaltsrecht: Wirtschaftlichkeit des Neubaus der B 190n nicht nachge-
wiesen 27

Bundesministerium der Verteidigung

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

Allgemeine Finanzverwaltung

Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zweiter Klasse droht 29

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

Milliardenbetrug eindämmen: Kassen-Nachschau stärken 31

Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ auflösen: Leistungen künftig direkt aus dem Bun-
deshaushalt zahlen 32

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes

Allgemeiner Teil

Bemerkung Nr. 1

Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023

1. Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023 geprüft und stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Gleiches gilt für die Sondervermögen. Eine nach einem mathematisch-statistisches Verfahren zufällig ausgewählte Stichprobe ergab einen Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen von 1,8 Prozent.

Das Haushaltsgesetz 2023 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro vor. Die geplante Nettokreditaufnahme hielt den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert ein. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht über die Klage zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entschieden. Die Übertragung der Kredtermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds war mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt. Es hat klargestellt, dass nach dem Grundsatz der Jährigkeit Kredtermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich nur in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden dürfen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Folgen der Energiekrise (WSF Energiekrise). Daher war ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 sollten die Maßstäbe dieses Urteils auf den Bundeshaushalt 2023 und die damit festgestellten Wirtschaftspläne verschiedener Sondervermögen übertragen werden. Hierbei beschränkte sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter Verweis auf ein Rechtsgutachten auf notlagenkreditfinanzierte Sondervermögen.

Zur Finanzierung der voraussichtlichen Ausgaben des WSF Energiekrise von 43,2 Mrd. Euro wurde für das Jahr 2023 eine eigene Kredtermächtigung beschlossen. Für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde mit dem Nachtragshaushalt eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 1,6 Mrd. Euro beschlossen. Durch diese Maßnahmen wurde der nach der Schuldenregel maximal zulässige Wert der Nettokreditaufnahme überschritten. Das Parlament nahm hierfür die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz in Anspruch.

Im Gegensatz zur Auffassung des BMF vertritt der Bundesrechnungshof die Auffassung, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Fälle von notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen hinausreicht. Kredtermächtigungen sind den einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen. Dabei ist für die in einem Jahr geltende Obergrenze die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich. Demnach sind auch die Rücklagen des Sondervermögens Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF) und des Fonds „Aufbauhilfe 2013“ vom Verfassungsgerichtsurteil betroffen und sollten gestrichen werden.

Darüber hinaus gilt der Grundsatz, dass alle in einem Haushaltsjahr tatsächlich aufgenommenen Kredite bei der Schuldenregel zu berücksichtigen sind, aus Sicht des Bundesrechnungshofes für alle weiteren Gestaltungsformen. Dies betrifft im Haushalt 2023 die kreditfinanzierte Entnahme aus der nicht werthaltigen Rücklage. Unter Anlegung dieses Maßstabs übersteigt die Kreditaufnahme des Haushalts 2023 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen deutlich. Für den Haushaltsabschluss ist das allerdings letztlich nicht entscheidend, da der Deutsche Bundestag ohnehin die Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz in Anspruch genommen hat.

Der Bundeshaushalt 2023 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 27,2 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 457,7 Mrd. Euro um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll. Im

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ergebnis der Einnahmen ist eine kreditfinanzierte Entnahme von 37,5 Mrd. Euro aus der Rücklage enthalten. Diese bildet gemeinsam mit der Nettokreditaufnahme und den Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo, der damit bei -64,9 Mrd. Euro lag. Die anhaltend hohen Finanzierungssalden sind insbesondere auf das hohe Ausgabenniveau des Bundes zurückzuführen. Während die verschiedenen Krisen ab dem Jahr 2020 die Einnahmeseite nur vorübergehend beeinträchtigt haben, liegen die Ausgaben weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019.

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2023 um 38,0 Mrd. Euro überschritten. Ursächlich für diese Überschreitung war die Kreditaufnahme von 41,5 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise. Die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2023 betragen 9,2 Mrd. Euro jährlich und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen von 1,7 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise.

Im Rahmen der Haushaltsplanung für 2024 strebt die Bundesregierung an, die Nettokreditaufnahme deutlich einzuschränken, um finanzwirtschaftliche Spielräume für zukünftige Tilgungsverpflichtungen zu schaffen. Erstmals seit 2019 soll im Bundeshaushalt 2024 die Kreditobergrenze der Schuldenregel eingehalten werden. Allerdings wird der Bund in diesem Jahr voraussichtlich mehr Kredite aufnehmen als im Haushaltsplan ausgewiesen. Ein wesentlicher Grund dafür ist die Entnahme von 10,2 Milliarden Euro aus der Rücklage, die zwar als Einnahme verbucht wird, aber zusätzliche Kredite erfordert. Auch eine kreditfinanzierte Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur in Höhe von 4,1 Milliarden Euro erhöht die Nettokreditaufnahme, was laut Bundesrechnungshof nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entspricht.

Im Haushaltsjahr 2023 gab es Einnahmeausfälle von insgesamt 3,5 Milliarden Euro, wobei 0,8 Milliarden Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien entfielen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Bundesministerien und nachgeordnete Behörden oftmals Forderungen nicht ordnungsgemäß buchten und Einnahmeausfälle unzureichend meldeten. Die Übersicht zu den Einnahmeausfällen war in den letzten Jahren fehlerhaft und auch für 2023 wurden zu niedrige Werte ausgewiesen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Jahres 2023 lagen bei 6,0 Milliarden Euro, was zwar unter dem Vorjahresniveau, aber immer noch auf einem hohen Niveau im Mehrjahresvergleich war. Die übertragbaren Mittel für 2023 betrugen 39,2 Milliarden Euro und waren damit fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie. Von den in das Haushaltsjahr übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,3 Milliarden Euro bildeten die Ressorts Ausgabereste von 5,3 Milliarden Euro. Diese können in den kommenden Jahren verwendet werden. Ähnlich wie im Vorjahr lag der Anteil der nicht abgeflossenen Mittel bei fast 85 Prozent.

Die Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 2023 betrugen 143,5 Milliarden Euro und lagen unter dem Vorjahresniveau, aber weiterhin deutlich über dem Stand von 2019. Durch diese Verpflichtungen sind in den kommenden Jahren Ausgaben von insgesamt 305,1 Milliarden Euro zu leisten, was eine erhebliche Vorbelastung für zukünftige Haushalte darstellt. Ein großer Teil des Bundeshaushalts bleibt langfristig gebunden, insbesondere durch Sozialausgaben, Personalausgaben und Zinszahlungen, die zusammen mit den bestehenden Verpflichtungen mehr als 86 Prozent des nach der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens im Jahr 2024 ausmachen.

Die Mittel auf Selbstbewirtschaftungskonten des Bundes stiegen 2023 um 7 Prozent auf 5,8 Milliarden Euro, wobei der Schwerpunkt bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und bei den Ministerien für Bildung und Forschung sowie Verteidigung lag. Es bleibt jedoch unklar, ob die Selbstbewirtschaftung eine effiziente Mittelverwendung fördert.

In der Vermögensrechnung des Bundes wurden 2023 erstmals Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligungen erfasst, darunter die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) mit einem Beteiligungswert von 12,5 Milliarden Euro. Das Gesamtvermögen des Bundes stieg um 44,0 Milliarden Euro, während die Schulden um 108,6 Milliarden Euro zunahmen. Der Bundesrechnungshof kritisiert regelmäßig die Einrichtung von Sondervermögen. Vor allem das Vorziehen von Ausgabebewilligungen in Sondervermögen, die keine eigenen Vermögen und Schulden aufweisen, beeinträchtigt seiner Auffassung nach verfassungsrechtliche Grundsätze.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zur Kenntnis.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- b) Das Bundesministerium der Finanzen wird aufgefordert, gemeinsam mit den Ressorts die Beachtung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze sicherzustellen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bemerkung Nr. 2

Seit 20 Jahren kein Gesamtüberblick zu deutschen Beitragszahlungen an internationale Organisationen

1. Der Bund leistete nach Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2022 Beitragszahlungen von fast 9 Mrd. Euro an internationale Organisationen. Diesen Gesamtüberblick hat die Bundesregierung jedoch nicht.

Bislang erfasst das Auswärtige Amt nur Beitragszahlungen an Organisationen der Vereinten Nationen. Im Jahr 2022 betrugen diese 6,8 Mrd. Euro. Anlässlich einer Prüfung hat der Bundesrechnungshof einen Überblick über das gesamte finanzielle Engagement des Bundes bei allen internationalen Organisationen erstellt. Danach zahlte der Bund im Jahr 2022 insgesamt 8,7 Mrd. Euro. Somit erfasste das Auswärtige Amt Beitragszahlungen von 1,9 Mrd. Euro nicht.

Bereits im Jahr 2004 beanstandete der Bundesrechnungshof, dass der Bundesregierung ein Gesamtüberblick fehlt, in welcher Höhe und durch welche Beitragsarten sie internationale Organisationen fördert. Der Bundesrechnungshof empfahl wiederholt, Beitragszahlungen an internationale Organisationen zentral zu ermitteln und jährlich zu einer Gesamtübersicht zusammenzufassen. Diese Empfehlung hat die Bundesregierung bisher nicht umgesetzt.

Das Auswärtige Amt nutzt zwei verschiedene Verfahren bei der Erfassung der Beitragszahlungen der Bundesministerien an die Vereinten Nationen: Zum einen nutzt es das bereits bestehende Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren). Die Bundesministerien markierten im Jahr 2022 Beitragszahlungen von 4,4 Mrd. Euro an die Vereinten Nationen im HKR-Verfahren. Zum anderen fragte das Auswärtige Amt für einen Bericht der Bundesregierung die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen bei den Bundesministerien ab. Bei der manuellen Abfrage meldeten sie Beitragszahlungen von 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2022. Demnach markierten die Bundesministerien für das Jahr 2022 im HKR-Verfahren 2,4 Mrd. Euro weniger Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen, als sie dem Auswärtigen Amt meldeten.

Der Bundesrechnungshof fragte im Jahr 2023 bei den Bundesministerien die Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen – auch die außerhalb der Vereinten Nationen – ab. Nach den Rückmeldungen beliefen sich diese Zahlungen für das Jahr 2022 auf 8,7 Mrd. Euro. Sie waren somit um 1,9 Mrd. Euro höher als die manuell abgefragten Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen.

Um die Finanz- und Haushaltsplanung auf außenpolitische Ziele auszurichten, benötigt die Bundesregierung verlässliche und aktuelle Daten zu Beitragszahlungen an internationale Organisationen. Insbesondere braucht sie einen Gesamtüberblick über die Beitragszahlungen, wenn sie deutsche Interessen auf internationalen Geberkonferenzen wahrnimmt oder das Parlament informiert. Bisher hat der Bund die deutschen Beitragszahlungen in ihrer Gesamtheit nicht erfasst. Darüber hinaus zeigen die voneinander abweichenden Beträge, die in der Abfrage bei den Bundesministerien und im HKR-Verfahren ermittelt wurden, dass die bisherigen Erfassungsmethoden unzuverlässig sind.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, ab dem Jahr 2025 einen automatisierten Gesamtüberblick zu allen deutschen Beitragszahlungen an internationale Organisationen zu schaffen. Sie sollte dem Parlament regelmäßig dazu berichten.

Das Auswärtige Amt hat vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Auftrag erhalten (Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 11. November 2022, Ausschussdrucksache 20/2917), „eine Datenbank und eine Anwendung zu entwickeln, um das gesamte internationale deutsche Projektengagement der Bundesregierung für strategische Analysebedarfe und als interaktive Gesamtübersicht darzustellen“ (portfolio.atlas). Das Auswärtige Amt erklärte, diese Datenbank könne grundsätzlich auch Fördertypen wie Beitragszahlungen an internationale Organisationen aufnehmen und laufend aktualisieren. Damit könne sie dann auch Grundlage für ad-hoc Informationen an den Deutschen Bundestag sein. Voraussetzung sei eine regelmäßige und verlässliche Datenlieferung aller Bundesministerien. Hierfür müsse die Datenbank jedoch noch über ihren bisherigen Anwendungsbereich hinaus weiterentwickelt werden. Außerdem bedürfe es der aktiven Mitwirkung des Bundesministeriums der Finanzen, um die nötigen haushaltstechnischen Vorgaben dauerhaft zu verankern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ursprünglich sollte der portfolio.atlas Mitte 2024 zur Verfügung stehen. Auf nochmalige Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte das Auswärtige Amt, dass der portfolio.atlas aus technischen Gründen bisher nicht vollständig operativ gesetzt wurde. Bisher steht der portfolio.atlas nur dem Auswärtigen Amt zur Verfügung. Die Applikation wird derzeit für die Inbetriebnahme auf der Plattform PLAIN 2.0 vorbereitet. Im Juli 2025 soll der portfolio.atlas allen Ressorts zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass es der Bundesregierung seit 20 Jahren nicht gelungen ist, einen automatisierten und verlässlichen Gesamtüberblick aller Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen zu erstellen. Bisherige Auswertungen berücksichtigen Beitragszahlungen in Milliardenhöhe nicht. Die Datenbank portfolio.atlas ist momentan für einen Gesamtüberblick nicht geeignet. Eine qualitativ verlässliche Erfassung erfordert einheitliche Definitionen, gemeinsame Datenstandards sowie eine gesicherte Datenqualität über alle Bundesministerien hinweg. Bei der Erfassung ist die aktive Mitarbeit aller Bundesministerien notwendig.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung spätestens ab dem Jahr 2026 eine verlässliche Übersicht aller Beitragszahlungen an sämtliche internationale Organisationen vorhält. Diese muss auf einheitlichen Definitionen basieren und alle Beitragsarten korrekt zuordnen. Das Auswärtige Amt sollte diese Übersicht zentral führen. Zugleich sollte sie allen Bundesministerien leicht zugänglich sein und laufend aktualisiert werden.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert die Bundesregierung auf, spätestens ab dem Jahr 2026 einen automatisierten Gesamtüberblick über alle deutschen Zahlungen an internationale Organisationen mit korrekter Zuordnung aller Beitragsarten vorzuhalten. Das Auswärtige Amt soll diese Übersicht zentral führen. Die Übersicht muss allen Ressorts leicht zugänglich sein und laufend aktualisiert werden.
 - c) Er fordert das Auswärtige Amt auf, mit aktiver Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen ab dem Jahr 2026 dem Parlament regelmäßig ab den Haushaltsberatungen 2027 über die deutschen Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen zu berichten.
 - d) Der Ausschuss erwartet hierzu einen ersten Bericht des Auswärtigen Amts zum Sachstand bis zum 31. März 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 3

BMI stellt Wirtschaftlichkeit der Asylverfahrensberatung nicht sicher

1. Der Gesetzgeber hat mit Artikel 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren § 12a Asylgesetz (AsylG) mit Wirkung vom Januar 2023 neu gefasst. Er löste damit die staatliche Asylverfahrensberatung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ab und führte eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung ein (AVB). Die Neufassung des § 12a AsylG sieht eine behördenunabhängige Beratung vor, die der Bund fördert. Sie soll die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöhen und die Qualität der behördlichen Entscheidungen verbessern. Die Akzeptanz der Asylentscheidungen soll gesteigert werden.

Das BAMF führte vor der Förderung der AVB keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Das Bundesministerium des Innern (BMI) forderte diese auch nicht ein. Stattdessen legten BMI und BAMF bereits im Jahr 2022 fest, die AVB nach dem Vorbild der Förderung der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte zu organisieren. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und ggf. weitere zivilgesellschaftliche Akteure sollten als Träger mit Zuwendungen gefördert werden. Sie sollten die Zuwendungen an Beratungsstellen auf Ortsebene weiterleiten, die Asylsuchende beraten. Alternativen zogen BMI und BAMF nicht in Betracht. Sie legten außerdem keine Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle der AVB fest. Sie können nicht belegen, ob die AVB tatsächlich zu effizienteren Asylverfahren führt und die Qualität der behördlichen Entscheidungen höher ist.

Diese Versäumnisse entbinden nicht von der Pflicht, Erfolgskontrollen durchzuführen. Haushaltsrechtlich sind die Voraussetzungen für Erfolgskontrollen vielmehr nachträglich zu schaffen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Ziele der AVB zu konkretisieren und Verfahren für Erfolgskontrollen festzulegen. Auf dieser Grundlage sollten BMI und BAMF eine erste begleitende Erfolgskontrolle durchführen.

Das BMI hat angekündigt, das BAMF werde die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachholen. Darüber hinaus hat es die Kritik allerdings zurückgewiesen und ausgeführt, dass sich die mit der AVB verfolgten „politischen Ziele nach den ersten Rückmeldungen der Praxis zu erfüllen scheinen.“ Ergänzend hat es auf die Controlling-Daten des BAMF verwiesen. Zusätzlich zu den bestehenden Indikatoren wolle das BAMF nun auch qualitative Standards für die Beratung festlegen. Auf dieser Grundlage werde das BAMF anhand eines Monitorings auswerten, ob die Beratung diesen Qualitätsstandards entspreche. Schließlich werde das BAMF die AVB durch sein Forschungszentrum evaluieren.

Das BMI erkennt, dass die Konkretisierung der Ziele und verbindliche Verfahren zur Erfolgskontrolle wesentliche Voraussetzungen für alle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der AVB sind. Fehlen diese Voraussetzungen, kann die Wirtschaftlichkeit nicht untersucht werden. Auch anhand der angekündigten qualitativen Beratungsstandards, des Monitorings und der Evaluation wird das BMI die Wirkung der AVB nicht belegen können, wenn die Ziele der AVB nicht vorher konkretisiert und das Verfahren festgelegt wird.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er erwartet vom Bundesministerium des Innern,
 - die Ziele der Förderung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung nach § 12a Asylgesetz
 - erhöhte Effizienz der Asylverfahren,
 - bessere Qualität und
 - gesteigerte Akzeptanz der Entscheidungen sowie
 - Identifikation und Berücksichtigung besonderer Bedarfe der Asylsuchendenzu konkretisieren und Verfahren zur Erfolgskontrolle festzulegen.
 - auf dieser Grundlage eine erste begleitende Erfolgskontrolle der Förderung durchzuführen.
 - c) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums des Innern zu den eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen bis zum 31. März 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 4

Fehlender Einsatz einer IT-Lösung gefährdet die Netze des Bundes

1. Mit den Netzen des Bundes (NdB) betreibt die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) ein eigenes Sprach- und Datennetz für die Behörden und Einrichtungen des Bundes. Derzeit sind 106 Behörden und Einrichtungen angeschlossen. Mehr als 300.000 Beschäftigte nutzen die NdB. Sie können damit Informationen bis zum Geheimhaltungsgrad VS-NfD übertragen. Behörden und Einrichtungen, die die NdB nutzen, müssen grundsätzlich hohe Sicherheitsanforderungen erfüllen.

Die NdB gingen im Jahr 2019 aus mehreren staatlichen Vorgängernetzen mit zum Teil niedrigeren Sicherheitsstandards hervor. Mehrere der in die NdB einbezogenen Behörden und Einrichtungen sahen und sehen sich nicht in der Lage, die hohen Sicherheitsanforderungen der NdB zu erfüllen. Einige haben bei ihrer Kommunikation auch einen geringeren Geheimhaltungsbedarf als VS-NfD. Für solche Nutzer beschloss der Bund im Jahr 2019, eine sogenannte „NdB-Grundschutzzone/NdB-Extranet“ (Grundschutzzone) mit geringeren Sicherheitsanforderungen einzurichten. Das damalige Bundesministerium des Innern und für Heimat (jetzt: Bundesministerium des Innern (BMI)) sicherte allen Nutzern zu, die NdB nutzen zu können, bis die Grundschutzzone fertiggestellt ist. Sie ging im Januar 2023 in Betrieb, stieß bislang allerdings bei den Behörden und Einrichtungen auf wenig Interesse. Viele Dienste sind in der Grundschutzzone noch nicht verfügbar, zum Beispiel eine elektronische Aktenführung oder ein Personalverwaltungssystem. Das BMI wollte die Grundschutzzone frühestens bis Juni 2025 um diese Dienste erweitern.

Mit Stand Juli 2025 erfüllten knapp die Hälfte der Nutzer der NdB nicht vollständig die Sicherheitsanforderungen. Den Nutzern, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllten, bot das BMI im Jahr 2019 einen sogenannten TLS-Proxy als Übergangslösung bis zum Wechsel in die Grundschutzzone an. Mit einem TLS-Proxy kann die BDBOS den verschlüsselten Internetverkehr der NdB entschlüsseln, mit einem Schadprogramm-Erkennungssystem analysieren und wieder verschlüsseln. Ein entsprechender Schutz ist erforderlich, da mittlerweile über 85 Prozent des Internetverkehrs in den NdB verschlüsselt sind. Sind Behörden und Einrichtungen nicht hinreichend geschützt, kann Schadsoftware über diesen Weg bei ihnen eindringen, sich ausbreiten und die NdB insgesamt und deren Nutzer gefährden. Anschließend verfolgte das BMI das Ziel, dass langfristig alle Nutzer der NdB den TLS-Proxy verwenden. Dies galt auch für Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen erfüllten. Damit wollte es die Sicherheit der NdB insgesamt weiter verbessern. Das BMI beabsichtigte daher, die Kapazität und Leistungsfähigkeit des TLS-Proxy auszubauen. Die BDBOS wollte dazu unter anderem ihre Rechenzentren erweitern. Für den TLS-Proxy gab sie bisher rund 1,1 Mio. Euro aus.

Bereits im Oktober 2022 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass nur wenige Nutzer den TLS-Proxy verwenden. Er empfahl, dass insbesondere diejenigen Nutzer den TLS-Proxy umgehend verwenden sollen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen. Die Situation hat sich seitdem nicht verbessert. Der Bundesrechnungshof bewertet es insbesondere kritisch, dass von 52 Nutzern der NdB, die die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen, weiterhin 45 den TLS-Proxy nicht verwenden. Diese Nutzer gefährden nicht nur ihre eigenen Netze, sondern die NdB insgesamt und deren Nutzer. Dies wiegt umso schwerer, da das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) die Bedrohungslage im Cyberraum als so hoch wie nie einschätzt.

Das BMI hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum TLS-Proxy grundsätzlich geteilt. Allerdings lasse der technische Aufbau der NdB bisher nur eine begrenzte Anzahl Nutzer für den TLS-Proxy zu. Zugleich hat das BMI darauf hingewiesen, dass die Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen nicht einhalten, die NdB unterschiedlich gefährdeten. In Einzelfällen wären bereits geringe Abweichungen mit niedrigem Gefährdungspotenzial ausschlaggebend. Insgesamt bestehe in den NdB bereits ein hohes Maß an Sicherheit. Dennoch wolle die BDBOS den TLS-Proxy bis Sommer 2025 erneuern und dessen Kapazitäten erweitern. Perspektivisch sollen alle Nutzer den TLS-Proxy einsetzen. Dies würde die Sicherheit der NdB weiter verbessern. Schließlich hat das BMI eingeräumt, dass in der Grundschutzzone viele Dienste fehlen. Es plane für Ende 2024 ein Pilotprojekt, um künftig benötigte Dienste in der Grundschutzzone bereitzustellen. Darüber hinaus arbeite es bereits an einer Nachfolgelösung für die NdB. Diese werde leistungsfähiger sein und viele der heutigen Sicherheitsprobleme lösen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die NdB und deren Sicherheit haben eine hohe Bedeutung für den Bund. Für Nutzer, die sich nicht in der Lage sehen, die Sicherheitsanforderungen der NdB zu erfüllen, hat das BMI die Grundschutzzone errichtet und ihnen bis zum Wechsel dorthin den TLS-Proxy angeboten. Die meisten dieser Nutzer nutzen aber bisher weder den TLS-Proxy, noch haben sie die NdB zugunsten der Grundschutzzone verlassen. Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen, die NdB unterschiedlich gefährden. Diese stellen dennoch insgesamt eine Gefährdung für die NdB dar. Mehrere dieser Nutzer gehören zudem zu Nutzergruppen, deren IT in der Vergangenheit erhebliche Mängel aufwies. Dennoch nutzen auch diese den TLS-Proxy größtenteils nicht. Dies ist und bleibt riskant. Zwar hat das BMI angekündigt, viele der heutigen Sicherheitsprobleme in der Zukunft lösen zu wollen. Es ließ aber offen, bis wann es fehlende Dienste in der Grundschutzzone bereitstellen und die geplante Nachfolgelösung der NdB aufbauen will. Angesichts des unklaren Zeithorizonts sollte das BMI die Sicherheit der NdB in der aktuellen Struktur sicherstellen.

Durch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 wurde ein neues Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) eingerichtet. Dieses hat unter anderem die Zuständigkeit für die Steuerung der IT des Bundes, die IT-Konsolidierung Bund und die NdB übernommen. Es erhält ferner einen Zustimmungsvorbehalt für alle wesentlichen IT-Ausgaben der unmittelbaren Bundesverwaltung.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

- a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
- b) Er fordert das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung auf,
 - die Ursachen für die bisher geringe Nutzung der IT-Lösung TLS-Proxy zu ermitteln und darauf hinzuwirken, diese zu beseitigen,
 - gemeinsam mit den Ressorts verbindlich festzulegen,
 - welche Behörden und Einrichtungen, die die Netze des Bundes nutzen, wann den TLS-Proxy verwenden müssen und
 - dabei darauf hinzuwirken, dass insbesondere Behörden und Einrichtungen, die die Nutzerpflichten der Netze des Bundes nicht erfüllen und gleichzeitig die Sicherheit der Netze des Bundes erheblich gefährden, den TLS-Proxy vorrangig und schnellstmöglich einsetzen und
 - darauf hinzuwirken, dass der TLS-Proxy perspektivisch von allen Behörden und Einrichtungen genutzt wird. Hierzu könnte das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung gemeinsam mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik prüfen, die Nutzung des TLS-Proxy verpflichtend in den Nutzerpflichten der Netze des Bundes festzuschreiben.
- c) Er fordert das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung auf, gemeinsam mit der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, die technischen Voraussetzungen und Kapazitäten zu schaffen, damit perspektivisch alle Behörden und Einrichtungen, die die Netze des Bundes nutzen, den TLS-Proxy verwenden können.
- d) Der Ausschuss fordert das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung auf, ihm bis zum 1. Juli 2026 über das Veranlasste zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 5

IT-Risiken gefährden die steuerliche Betriebsprüfung

1. Seit über 20 Jahren nutzen die Finanzämter für steuerliche Betriebsprüfungen die Software „Betriebsprüfung Außendienst Euro“ (BpA-Euro). BpA-Euro ist veraltet und erfüllt nicht mehr alle technischen und fachlichen Anforderungen. Eine Ablösung ist frühestens für das Jahr 2027 vorgesehen. BpA-Euro ist Bestandteil des Bund-Länder-Vorhabens KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung). KONSENS arbeitet nach dem Prinzip „Einer für Alle“. Hierbei entwickelt eines von insgesamt fünf Auftrag nehmenden Ländern die benötigte Software.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Betriebsrisiko vorliegt, weil BpA-Euro ohne wirksames Notfallkonzept betrieben wird. Dies gefährdet die Arbeit von bundesweit 12.400 Beschäftigten und die Mehrergebnisse der Betriebsprüfung von bis zu 13,2 Mrd. Euro (2023).

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) weiß um die Risiken für die Betriebsprüfung. Es sieht die Verantwortung für den Betrieb von BpA-Euro jedoch ausschließlich bei den Ländern.

Das BMF hat aber im Bereich der Auftragsverwaltung darauf zu achten, dass das Steuerrecht gesetzmäßig und zweckmäßig vollzogen wird (Bundesaufsicht). Es sollte darauf hinwirken, dass das Auftrag nehmende Land für BpA-Euro umgehend ein tragfähiges Notfallkonzept nach den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erstellt. Nur so können Risiken beim Weiterbetrieb von BpA-Euro minimiert und mögliche finanzielle Einbußen bei der steuerlichen Betriebsprüfung begrenzt werden.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er bittet das Bundesministerium der Finanzen, im Rahmen seiner Aufsicht auf eine Erweiterung des Notfallkonzepts unter Beteiligung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik hinzuwirken und darüber zu berichten. Das Bundesministerium der Finanzen muss seine Bundesaufsicht wahrnehmen und IT-Risiken in der Betriebsprüfung entgegenwirken.
 - c) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums der Finanzen bis zum 31. Oktober 2025 über das Veranlasste und Erreichte.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 6

Brexit-Anpassungsreserve: Bundesregierung lässt 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln verfallen

1. Im Jahr 2021 stellte die Europäische Union im Rahmen der Brexit-Anpassungsreserve (BAR) Mittel zur Verfügung, um die negativen Auswirkungen des Brexits für die verbleibenden EU-Mitgliedstaaten abzumildern. Für Deutschland waren ursprünglich bis zu 647 Millionen Euro eingeplant. Um eine Auszahlung aus der BAR zu erhalten, mussten die Mitgliedstaaten bis Ende September 2024 einen Antrag bei der Europäischen Kommission einreichen und förderfähige Maßnahmen benennen, die den Brexit-Folgen entgegenwirken sollten.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE; zuvor Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) war für die Verwaltung und Umsetzung der BAR in Deutschland verantwortlich und trug die Gesamtverantwortung gegenüber der EU. Es delegierte wesentliche Verwaltungsaufgaben an zwischengeschaltete Stellen in Bund und Ländern, wie Ministerien und Behörden. Diese sollten vor allem die Maßnahmen auswählen, für die eine Förderung beantragt werden sollte. Das BMWE überwachte diese Aufgaben vor allem durch Besprechungen und Kontrollen am Ende des Förderzeitraums.

Im Februar 2023 ermöglichte die EU den Mitgliedstaaten, EU-Mittel aus der BAR einmalig auf das REPowerEU-Instrument zu übertragen, das die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern und den Übergang zu grünen Energien beschleunigen sollte. Da absehbar war, dass nicht alle BAR-Mittel im vorgesehenen Zeitraum beantragt werden würden, übertrug die Bundesregierung 220 Millionen Euro auf REPowerEU, wodurch diese Mittel auch über das Ende des Förderzeitraums hinaus für Deutschland verfügbar blieben. Damit standen noch bis zu 427 Millionen Euro für Maßnahmen aus der BAR zur Verfügung.

Nach dem Stichtag der Mittelübertragung stellte die Bundesregierung jedoch fest, dass einige der vorgesehenen Maßnahmen nicht förderfähig waren, in einigen Fällen war dies bereits zu Beginn erkennbar. Ende September 2024 beantragte die Bundesregierung rund 375 Millionen Euro aus der BAR. Aufgrund der Übertragung auf REPowerEU verfallen somit 52 Millionen Euro an Fördermitteln.

Der Bundesrechnungshof kritisierte das BMWE dafür, dass es die BAR-Mittel nicht vollständig ausschöpfte und die Umsetzung der Maßnahme unzureichend steuerte und kontrollierte. Besonders zum Zeitpunkt der Mittelübertragung hätte das BMWE den Status der angemeldeten Maßnahmen genauer prüfen müssen, um den Verlust von Mitteln zu verhindern. Der Verlust von 52 Millionen Euro wäre vermeidbar gewesen, wenn das BMWE frühzeitig Maßnahmen, die nicht förderfähig waren, abgemeldet und deren Mittel auf REPowerEU übertragen hätte. Das BMWE wies die Kritik zurück und argumentierte, dass gemäß dem Ressortprinzip die Ressorts selbst die Projektauswahl und -prüfung hätten durchführen müssen.

Die Einlassungen des BMWE überzeugen nicht. Der Verlust der EU-Fördermittel war vermeidbar und belegt, dass das BMWE die Umsetzung der BAR nicht sachgerecht gesteuert und kontrolliert hat. Spätestens zum Stichtag der Mittelübertragung hätte es sich einen belastbaren Überblick über alle angemeldeten Maßnahmen verschaffen müssen. Zwar hat es den Stand der Nutzung der BAR-Mittel abgefragt. Es hat sich dabei jedoch auf die Angaben der Ressorts und der Länder verlassen. Dies war nicht ausreichend. Bereits eine oberflächliche Prüfung hätte gezeigt, dass einige Maßnahmen höchstwahrscheinlich nicht förderfähig sein werden. Um einen Mittelverlust zu vermeiden, hätte es diese Maßnahmen für eine BAR-Förderung abmelden und deren Mittel auf REPowerEU übertragen müssen. Der Verweis auf das Ressortprinzip trägt ebenfalls nicht, da es das BMWE nicht von seiner Gesamtverantwortung für die Umsetzung der BAR in Deutschland befreit.

Der Bundesrechnungshof sieht die Bundesregierung in der Verantwortung, künftig die Ausschöpfung für Deutschland vorgesehener EU-Fördermittel sicherzustellen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf,
 - in einer Erfolgskontrolle für die Umsetzung der Brexit-Anpassungsreserve insbesondere den Ursachen für die entgangenen EU-Fördermittel nachzugehen,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- künftig bei neuen EU-Förderinstrumenten, die nicht über die bereits etablierten Strukturen abgewickelt werden, in seinem Zuständigkeitsbereich die Voraussetzungen für einen umfassenden Abruf der für Deutschland vorgesehenen EU-Fördermittel zu schaffen und
 - hierzu die Ausschöpfung von EU-Fördermitteln fortlaufend während der gesamten Laufzeit solcher EU-Fördermaßnahmen zu überwachen, ggf. frühzeitig nachzusteuern sowie etwaige Übertragungsmöglichkeiten umfänglich zu nutzen.
- c) Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ihn nach Veröffentlichung des abschließenden Prüfberichts der EU-Kommission (voraussichtlich bis Ende 2025) und Auswertung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die daraus resultierenden Schlussfolgerungen bis spätestens 31. Dezember 2026 unterrichtet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 7

Bürgergeld-Dauerbezug durch Selbstständige vermeiden: BMAS muss rechtliche Grundlagen konkretisieren

1. Selbstständige, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können, erhalten Bürgergeld, wobei die Jobcenter sie dabei unterstützen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Gleichzeitig sind die Selbstständigen verpflichtet, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um den Bezug von Bürgergeld zu beenden. Wenn die Selbstständigkeit keine realistische Perspektive bietet, den Bezug zu beenden, sollen sie eine abhängige Beschäftigung aufnehmen. Die Jobcenter müssen dabei die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit und die Zumutbarkeit einer abhängigen Beschäftigung prüfen, wobei das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) keine konkreten Vorgaben zu Zeitpunkt und Umfang dieser Prüfungen macht.

Im Juli 2024 bezogen insgesamt 5,5 Millionen Menschen Bürgergeld, darunter fast 65.000 Selbstständige mit Zahlungsansprüchen von 3,9 Milliarden Euro. In einer Prüfung bei acht Jobcentern stellte der Bundesrechnungshof Anfang 2024 fest, dass in 82 Prozent der Fälle die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit nicht überprüft wurde und die Beratung in einigen Jobcentern unzureichend war. In mehr als einem Drittel der geprüften Fälle erhielten Selbstständige bereits seit über fünf Jahren Bürgergeld.

Bereits 2017 hatte der Bundesrechnungshof auf Mängel bei der Betreuung von Selbstständigen hingewiesen, woraufhin das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Maßnahmen ergriff, die jedoch nicht den gewünschten Erfolg brachten. Es gibt zwar Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu diesem Thema, diese sind jedoch nicht verbindlich und gelten nicht für alle Jobcenter, insbesondere nicht für jene in kommunaler Trägerschaft, wo es teils gar keine Regelungen zum Umgang mit Selbstständigen gibt.

Der Bundesrechnungshof fordert nun, das BMAS müsse sicherstellen, dass die Jobcenter die notwendigen Prüfungen und Beratungen systematisch durchführen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die gesetzliche Regelung im SGB II zu konkretisieren. Sie sollte insbesondere Folgendes vorsehen:

- verbindliche Prüfungen, ob die Selbstständigkeit tragfähig ist,
- Vorgaben zum Zeitpunkt der Prüfungen und ggf. ihrer Wiederholung sowie
- eine Begrenzung des Zeitraums, in dem Jobcenter bei einer nicht existenzsichernden Selbstständigkeit im Regelfall von Vermittlungsbemühungen absehen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

- a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
- b) Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dafür sorgt, dass der Umgang der Jobcenter mit Selbstständigen nachhaltig verbessert und an dem Ziel orientiert wird, den Dauerbezug von Selbstständigen zu vermeiden.
- c) Er bittet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, bei der nächsten Gesetzesinitiative zur Änderung des SGB II eine Konkretisierung der Regelungen zum vermittelrischen Umgang mit Selbstständigen im SGB II zu prüfen. Dabei sollte es insbesondere verbindliche Prüfungen der Tragfähigkeit der Selbstständigkeit zu klar definierten Zeitpunkten vorsehen. Es sollte sicherstellen, dass der Zeitraum begrenzt wird, in dem Jobcenter bei einer nicht existenzsichernden Selbstständigkeit im Regelfall von Vermittlungsaktivitäten absehen.
- d) Der Ausschuss bittet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, bis zum 31. Dezember 2025 über die eingeleiteten Maßnahmen zu unterrichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 8

Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung: Versicherte seit Jahren nicht über ihre Ansprüche informiert

1. Die Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung (HZV) ist eine verpflichtende Ergänzung zur allgemeinen Rentenversicherung für Beschäftigte der hüttenknappschaftlichen Industrie im Saarland. Trägerin ist die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Saarland. Die HZV gewährt zusätzliche Rentenleistungen bei Altersrente, verminderter Erwerbsfähigkeit und an Hinterbliebene. Wird jedoch die erforderliche Mindestbeitragszeit nicht erreicht, können die Versicherten eine Erstattung ihrer Pflichtbeiträge beantragen.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben rund 5.400 Versicherte Anspruch auf eine Zusatzrente in geschätzter Höhe von durchschnittlich 72 Euro monatlich. Weitere 56.000 Versicherte haben die Mindestbeitragszeit nicht erfüllt und könnten einmalige Beitragserstattungen von durchschnittlich etwa 172 Euro erhalten. Dennoch wurden viele der Betroffenen von der DRV Saarland bislang nicht über ihre Ansprüche informiert. In der Folge sind ihnen mögliche Leistungen oftmals unbekannt, sodass keine Anträge gestellt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass der DRV Saarland häufig aktuelle Adressdaten fehlen und sie teilweise nicht weiß, ob Versicherte noch leben. Würden die Leistungen beantragt, ergäbe sich ein jährliches Gesamtvolumen von rund 5 Millionen Euro an Zusatzrenten und etwa 10 Millionen Euro aus Beitragserstattungen.

Bereits seit 2015 kritisiert der Bundesrechnungshof das unzureichende Vorgehen der DRV Saarland und forderte wiederholt, die Adressdaten zu ermitteln und die Versicherten über ihre Ansprüche zu informieren. Erst jetzt wurde zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der DRV Saarland eine Einigung über die notwendigen rechtlichen Grundlagen erzielt. Geplant ist eine gesetzliche Verpflichtung der DRV Saarland, um die Information der Versicherten sicherzustellen und die Erhebung der Adressdaten zu ermöglichen. Wann diese Maßnahmen umgesetzt werden, ist jedoch noch unklar.

Der Bundesrechnungshof mahnt an, dass BMAS und DRV Saarland nicht nur rechtliche Grundlagen schaffen, sondern auch konkrete zeitliche und organisatorische Vorgaben zur Umsetzung festlegen müssen. Da viele der Versicherten bereits im Rentenalter sind oder kurz davorstehen, ist eine zügige Information über ihre Ansprüche dringend erforderlich – weitere Verzögerungen sind nicht hinnehmbar.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf,
 - die Deutsche Rentenversicherung Saarland gesetzlich zu verpflichten, bei der Hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung versicherte Personen über etwaige Ansprüche auf Geldleistungen aus der Hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung zu informieren,
 - nach Inkrafttreten dieser Rechtsgrundlage über die Aufsichtsbehörde der Deutschen Rentenversicherung Saarland darauf hinzuwirken, dass die Deutsche Rentenversicherung Saarland schnellstmöglich Adress- und Sterbedaten der Versicherten der Hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung in Erfahrung bringt und sie über bestehende Ansprüche auf Geldleistungen (Rentenleistungen und Beitragserstattungen) informiert.
 - c) Der Ausschuss fordert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, dem Bundesrechnungshof bis zum 30. Juni 2026 über das Veranlasste zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 9

Deutsche Rentenversicherung Bund: kostspielige Aufträge für unnötige Beratungen

1. Der Bundesrechnungshof hat bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund), dem größten Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, erhebliche Mängel im Umgang mit externen strategischen Beratungsunternehmen festgestellt. Häufig fehlten ein nachgewiesener Bedarf, klar definierte Ziele sowie eine praktische Umsetzung der Beratungsergebnisse oder ein erkennbarer Mehrwert – obwohl es sich zum Teil um millionenschwere Aufträge handelte. Besonders kritisch bewertet wurde die wiederholte Beauftragung derselben Beratungsfirmen über mehrere Jahre hinweg, was laut Bundesrechnungshof nicht nur wirtschaftliche und rechtliche Risiken birgt, sondern auch den eigentlich gewünschten neutralen „Blick von außen“ untergräbt. Problematisch war zudem, dass Mitarbeitende vereinzelt bevorzugt persönlich bekannte Berater wünschten, was der Bundesrechnungshof als besonders bedenklich einstuft.

Die zugrunde liegenden Bedarfsermittlungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Leistungsbeschreibungen waren so unzureichend, dass sie gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit im Verwaltungshandeln verstießen. Zwar hat das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) eine aufsichtsrechtliche Begleitung angekündigt, plant jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Abhilfe. Dadurch besteht weiterhin die Gefahr, dass Beitrags- und Steuermittel unwirtschaftlich eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof fordert daher, dass die DRV Bund künftig die rechtlichen Vorgaben bei der Vergabe von Aufträgen einhält und den Umfang externer Beratungsleistungen auf ein angemessenes Maß reduziert.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert die Deutsche Rentenversicherung Bund auf,
 - die rechtlichen Vorgaben zur Bedarfsermittlung, zur Wirtschaftlichkeit und zum Vergaberecht einzuhalten und die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel unverzüglich abzustellen,
 - die Haushaltsansätze für strategische Beratung künftig auf ein angemessenes Niveau zu begrenzen und dies gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales in den jährlichen Haushaltsberatungen nachzuweisen.
 - c) Der Ausschuss fordert die Deutsche Rentenversicherung Bund und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, dem Bundesrechnungshof und dem Ausschuss bis zum 28. Februar 2026 über das Veranlasste zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 10

Seit über 30 Jahren keine Eigentümerstrategie – Bund in Dauerkrise der DB AG ziellos

1. Die Deutsche Bahn AG (DB AG) wurde 1994 im Rahmen der Bahnreform gegründet und ist im alleinigen Eigentum des Bundes. Nach Artikel 87e des Grundgesetzes ist der Bund verpflichtet, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes sowie bei Verkehrsangeboten das Allgemeinwohl zu berücksichtigen. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV) führt die Bundesbeteiligung an der DB AG.

Die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung verlangen vom Bund, eine Eigentümerstrategie zu entwickeln, die messbare Wirkungsziele enthält und so eine Erfolgskontrolle ermöglicht. Dieses wichtige Bundesinteresse spiegelt sich insbesondere im Gemeinwohlaufrag wider. Allerdings fehlt dem Bund seit der Bahnreform eine solche Eigentümerstrategie. In der Zwischenzeit hat die DB AG ihre Geschäftstätigkeiten auf zahlreiche bahnfremde und internationale Bereiche ausgeweitet, was unter anderem zu einem milliarden schweren Verlust bei der inzwischen beendeten Beteiligung am britischen Nahverkehrsanbieter Arriva führte.

Angesichts sich verschärfender Probleme bei der DB AG kündigte das BMDV im Jahr 2022 an, die Eigentümerrolle des Bundes besser wahrnehmen zu wollen. Es hat seitdem die Entwicklung und Abstimmung einer Eigentümerstrategie immer wieder angekündigt: Anfang des Jahres 2022 übte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Druck auf das BMDV aus, eine Eigentümerstrategie mit ihm abzustimmen. BMDV und BMF verständigten sich darauf, eine Eigentümerstrategie zu entwickeln. Der Bundesrechnungshof wies in seinem Sonderbericht zur Dauerkrise der DB AG vom März 2023 darauf hin, dass die Eigentümerstrategie überfällig ist. Im Juni 2023 erklärte das BMDV gegenüber dem Deutschen Bundestag, dass es eine Eigentümerstrategie erarbeite. Im Dezember 2023 legte das BMDV auf eine parlamentarische Anfrage hin erneut dar, eine Eigentümerstrategie befinde sich in der Ressortabstimmung.

Zwar hatte das BMDV im Jahr 2023 Entwürfe für die Eigentümerstrategie erstellt. Diese waren aber nicht mit dem BMF abgestimmt. Das BMDV verwendete vage und bereits bekannte Formulierungen, die vielfältige Aktivitäten in bahnfremden Bereichen und dem Ausland zuließen. Offen blieb, wie der Gemeinwohlaufrag (bzw. das wichtige Bundesinteresse) in Beteiligungszielen abgebildet werden soll. Auch hatte das BMDV keine messbaren Wirkungsziele festgelegt.

Ungeachtet des Fehlens einer Eigentümerstrategie wurden wichtige Strukturentscheidungen getroffen, darunter die Verschmelzung zweier Infrastrukturgesellschaften und die Gründung der DB InfraGO AG. Der Bund bleibt bei diesen Gesellschaften nur mittelbarer Eigentümer mit begrenztem Einfluss, gewährt ihnen jedoch zunehmend finanzielle Mittel.

Im Februar 2025 legte das BMDV eine ressortabgestimmte Eigentümer- und Auslandsstrategie vor, die sich formal auf den Gemeinwohlaufrag fokussiert und unter anderem Klimaschutz, Digitalisierung, Daseinsvorsorge sowie außenwirtschaftliche Interessen als Ziele nennt. Dennoch weicht diese Strategie inhaltlich kaum von früheren Entwürfen ab und definiert weiterhin zahlreiche bahnfremde und internationale Aktivitäten als durch das wichtige Bundesinteresse gedeckt, ohne messbare Wirkungsziele festzulegen. Eine klare Vorstellung davon, wie viel Bahn der Bund zu welchen Kosten bereitstellen will, fehlt weiterhin.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Einschätzungen der Bemerkung fest:

- Das vom BMDV vorgelegte Dokument entspricht nicht den Anforderungen der Grundsätze an die Eigentümerstrategie – es ist bestenfalls ein erster Schritt. Nach wie vor fehlen messbare Wirkungsziele für die Bundesbeteiligung an der DB AG. Die verpflichtenden Erfolgskontrollen kann das BMDV so nicht durchführen. Somit wird es immer noch nicht den Ansprüchen an die aktive Beteiligungsführung gerecht und verstößt fortwährend gegen die Grundsätze.
- Das Dokument überzeugt auch inhaltlich nicht. Es lässt weitgehend offen, wie sich der Gemeinwohlaufrag (bzw. das wichtige Bundesinteresse) in Beteiligungszielen für die DB AG widerspiegeln soll („mit Leben gefüllt werden soll“). Stattdessen öffnet das BMDV zahlreiche Hintertüren für Geschäftsaktivitäten in bahnfremden Bereichen und im Ausland. Seine Formulierungen sind derart weit gefasst, dass der DB AG faktisch kaum Grenzen gesetzt sind. Damit beugt das BMDV weder weiteren Fehlentwicklungen des Konzerns vor, noch hat es die Grundlage für die dringend erforderliche Richtschnur geschaffen, anhand derer es mit dem BMF über künftige haushaltsrechtliche Anträge der DB AG entscheiden kann.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Das BMDV lässt auch weiterhin offen, „wieviel Bahn“ der Bund „zu welchen Kosten“ bereitstellen soll.
- Der Bund bleibt vor diesem Hintergrund ziel- und planlos in Bezug auf seine Beteiligung an der DB AG. Das BMV muss endlich messbare Wirkungsziele festlegen, die auf den Gemeinwohlauftrag abstellen und anhand derer das BMV den Beteiligungserfolg kontrollieren kann – erst dann hat der Bund eine Eigentümerstrategie. Für seine angekündigten nächsten Schritte muss das BMV einen belastbaren Zeitplan aufstellen.

Der Bundesminister für Verkehr hat angekündigt, am 22. September 2025 ein Eckpunktepapier zur DB AG vorzulegen. Inwieweit dies den Anforderungen an eine Eigentümerstrategie gerecht wird, bleibt abzuwarten.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er bittet den Bundesrechnungshof, vor dem Hintergrund der neuen strategische Ausrichtung für die Deutsche Bahn AG zum Sachstand der Eigentümerstrategie bis zum 31. März 2026 zu berichten. Der Bundesrechnungshof möge hierbei einbeziehen, inwieweit die Eigentümerstrategie auf das Bundesinteresse ausgerichtet ist und messbare Ziele für die Beteiligung des Bundes vorliegen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 11

Task Force des Bundeseisenbahnvermögens nicht mehr notwendig – Ausgaben bis zu 18 Mio. Euro drohen

1. Das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) verwaltet und verwertet Liegenschaften, die nicht für den Eisenbahnverkehr oder die Eisenbahninfrastruktur benötigt werden. Im November 2020 forderte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV) das BEV auf, eine Task Force „Immobilien“ einzurichten, die durch Investitionen die Werthaltigkeit dieser Immobilien vor einer möglichen Veräußerung stärken sollte. Hierfür wurde ein Entwicklungsfonds von 15 Millionen Euro bereitgestellt.

Da die Aufgaben des BEV rückläufig sind, ist die Bundesregierung verpflichtet, das BEV aufzulösen und dessen Aufgaben auf andere Einrichtungen zu übertragen. Im November 2023 beschloss der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, dass die nicht mehr bahnnotwendigen Immobilien des BEV auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) übertragen werden sollen. Bis zu dieser Übertragung sollen Verkäufe nicht bahnnotwendiger Immobilien unterbleiben, Ausnahmen sind nur mit Zustimmung des Haushaltsausschusses möglich. Ein entsprechender Gesetzentwurf zur Übertragung wurde ebenfalls vorgesehen.

Mit diesem Beschluss entfiel die wesentliche Aufgabe der Task Force, der Verkauf nicht bahnnotwendiger Immobilien. Das BMDV hätte daher das BEV auffordern müssen, die Task Force aufzulösen. Zwar widersprach das BMDV zunächst der Auffassung des Bundesrechnungshofes, da das BEV trotz des Beschlusses weiterhin gesetzlich verpflichtet sei, auch nicht bahnnotwendige Immobilien zu verwerten, und die Auflösung der Task Force nicht Teil des Haushaltsausschuss-Beschlusses gewesen sei. Dennoch forderte das BMDV das BEV im Oktober 2024 letztlich auf, die Task Force aufzulösen, woraufhin diese am 18. November 2024 ihre Arbeit einstellte. Das BMDV ist damit der Aufforderung des Bundesrechnungshofes doch noch gefolgt.

Das BEV nutzt das durch die Auflösung der Task Force freigewordene Personal nun, um den Rechtsstatus jeder Liegenschaft (bahnnotwendig oder nicht) festzustellen, sofern dies noch nicht geschehen ist. Dies dient der Vorbereitung der Übertragung der nicht bahnnotwendigen Immobilien an die BImA und ist nicht zu beanstanden.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er erwartet vom Bundesministerium für Verkehr, dass es die Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages beachtet, auch wenn sie mehrere Jahre zurückliegen.
 - c) Er fordert das Bundesministerium für Verkehr auf,
 - den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 16. November 2023 zügig umzusetzen,
 - insbesondere keine nicht bahnnotwendigen Immobilien aus dem Bestand des Bundeseisenbahnvermögens bis zu deren Eingliederung in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu veräußern,
 - den vorgesehenen Fonds von 15 Mio. Euro nicht für die Entwicklung von Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens bereitzustellen.
 - d) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums für Verkehr an den Bundesrechnungshof im Anschluss an den sogenannten „Zukunftsbericht BEV“ bis zum 31. Juli 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 12

Noch immer fehlerhaft: BMDV fördert seit 2009 Unternehmen des Güterkraftverkehrs ohne messbare Ziele

1. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV) fördert Unternehmen des Güterkraftverkehrs jährlich mit rund 200 Millionen Euro im Rahmen des Programms „Umweltschutz und Sicherheit“ (ehemals De-minimis). Bereits mehrfach hatte der Bundesrechnungshof erhebliche Mängel in diesem Förderprogramm festgestellt. So bemängelte er unter anderem fehlende Programmziele, unzureichende Erfolgskontrollen und die Förderung von Maßnahmen, die Unternehmen auch ohne staatliche Unterstützung durchgeführt hätten. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte daraufhin im Jahr 2015, das Programm zu überarbeiten, messbare Ziele zu definieren und die Erfolgskontrolle zu verbessern. Zudem sollten nicht förderwürdige Maßnahmen ausgeschlossen werden.

Trotz dieser klaren Vorgaben setzte das Ministerium die Beschlüsse nur teilweise um. Es konkretisierte die Ziele des Programms nicht und konnte folglich keine begleitende Erfolgskontrolle durchführen. So blieb etwa unklar, welchen Beitrag Kaffeemaschinen, Backöfen oder Mikrowellen in Lkw-Fahrerkabinen zur Zielerreichung leisten sollten. Zudem wurden auch Maßnahmen gefördert, die in anderen Programmen unter anderen Bedingungen ebenfalls unterstützt wurden.

Zwar stellte das BMV auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Ende 2022 zwei solcher Maßnahmen ein und passte die nationale Förderrichtlinie an die geänderte EU-De-minimis-Regelung an. Zudem kündigte es an, künftig die Förderziele klarer zu definieren und Überschneidungen mit anderen Programmen zu prüfen. Am 10. März 2025 veröffentlichte es schließlich die dritte Änderung der Förderrichtlinie, die ab dem 4. August 2025 gilt.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Ministerium einzelne problematische Fördergegenstände gestrichen hat, etwa Backöfen. Dennoch bleibt die grundsätzliche Kritik bestehen, da es sich bei den bislang korrigierten Maßnahmen nur um exemplarische Fälle handelte. Eine umfassende Überprüfung aller Fördertatbestände, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, erfolgte nicht. So werden beispielsweise Kaffeemaschinen und Mikrowellen weiterhin gefördert.

Zwar hat das BMV inzwischen Förderziele und Unterziele formuliert und den einzelnen Maßnahmen zugeordnet – beispielsweise ordnet es Kaffeemaschinen dem Unterziel „Arbeitsplatzsicherheit und Komfort“ zu, das wiederum dem Ziel „Sicherheit“ unterliegt – doch fehlt weiterhin eine nachvollziehbare Darstellung des Wirkungszusammenhangs. Eine echte Erfolgsmessung bleibt so fraglich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMV inzwischen Förderziele definiert hat. Nur so kann es den Erfolg des Förderprogramms messen. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob das BMV künftig auf dieser Grundlage den Erfolg seiner Förderungen kontrollieren kann.

Hinsichtlich der möglichen Förderung von vergleichbaren Maßnahmen mit anderen Förderprogrammen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass es nicht nur wichtig ist, diese zu erkennen. Solche Förderungen müssen dann auch zu gleichen Voraussetzungen bewilligt werden. Auch wenn das BMV sämtliche Fördergegenstände aus einem anderen Förderprogramm in die Richtlinie zur Förderperiode 2025 integriert hat, muss es künftig auf Überschneidungen mit neuen oder geänderten anderen Förderrichtlinien/-programmen achten.

Mit Blick auf die jahrelangen Verzögerungen und die ungenügenden Korrekturen in der Vergangenheit, sollte die Umsetzung der Zusage eng überwacht werden. Ob das BMV mit der zwischenzeitlich erfolgten Anpassung der Förderrichtlinie nun endlich eine haushaltsrechtskonforme Förderung sicherstellt, sollte der Bundesrechnungshof prüfen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium für Verkehr auf, den Erfolg des Förderprogramms „Umweltschutz und Sicherheit“ (vormals De-minimis) zu kontrollieren. Ferner soll es Unternehmen des Güterkraftverkehrs auch künftig einheitlich fördern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c) Er erwartet einen Bericht an den Bundesrechnungshof über das Ergebnis der Erfolgskontrolle bis zum 30. September 2026.
- d) Der Ausschuss erwartet, dass seine Beschlüsse künftig unverzüglich umgesetzt werden. Hinderungsgründe sind ihm ohne weitere Aufforderung anzuzeigen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 13

BMDV ignoriert Haushaltsrecht: 87,5 Mio. Euro für unwirtschaftliche Förderung von Eisenbahnverkehrsunternehmen

1. Im Oktober 2023 legte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV) ein Förderprogramm auf, mit dem es den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienenpersonenfernverkehrs die Trassenpreise anteilig finanziert. Dafür stellte der Haushaltsgesetzgeber dem BMV 90 Millionen Euro zur Verfügung, mit dem Ziel, den Verkehr stärker auf die Schiene zu verlagern und so einen Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes zu leisten.

Allerdings versäumte es das BMV, vor Beginn der Förderung den tatsächlichen Bedarf sowie die Wirtschaftlichkeit des Programms zu prüfen. Damit ignorierte es nicht nur haushaltsrechtliche Vorgaben, sondern auch einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und wiederholte Hinweise des Bundesrechnungshofes. Stattdessen wurden 87,5 Millionen Euro an die Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgezahlt. Eine erst im Nachhinein durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertete das Programm als unwirtschaftlich, da die Förderwirkung in keinem angemessenen Verhältnis zu den hohen Ausgaben stand. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen erheblichen Schaden für den Bund.

In der Folge forderte der Bundesrechnungshof das BMV auf, das Programm aufgrund der erwiesenen Unwirtschaftlichkeit umgehend einzustellen und bei künftigen Fördermaßnahmen die vorgeschriebenen Prüfungen vorab durchzuführen. Das Ministerium berief sich in seiner Stellungnahme auf den „politischen Willen“ des Haushaltsgesetzgebers sowie auf eine Bewertung unter „fachlichen Gesichtspunkten“, äußerte sich darüber hinaus jedoch nicht weiter. Der Bundesrechnungshof wies diese Argumentation zurück, hielt unverändert den Verzicht auf die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einen eklatanten Verstoß gegen das Haushaltsrecht und betonte, dass die Bereitstellung von Haushaltsmitteln das Ministerium nicht von der Pflicht entbinde, alle haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten – insbesondere die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Eine solche Untersuchung sei gesetzlich vorgeschrieben und durch keine „fachliche Bewertung“ ersetzbar.

Die Kritik und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bleiben daher bestehen. Er sieht die Ursache des entstandenen Schadens in der fehlenden Einsicht und einer entsprechenden Weisung der Leitungsebene des Ministeriums. Deshalb fordert der Bundesrechnungshof, dass das BMV mögliche Schadensersatzansprüche gegen die eigene Leitungsebene prüft und gegebenenfalls geltend macht.

Das BMV hat inzwischen zugesichert, bei künftigen Förderprogrammen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Programmstart oder vor wesentlichen Änderungen durchzuführen und mögliche Schadensersatzansprüche zu prüfen. Ob und wie diese Zusagen umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium für Verkehr auf,
 - die Anmerkungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Fördermechanismus bei der Umsetzung der Förderung für die Jahre 2025 bis 2028 zu berücksichtigen,
 - wirtschaftliche Maßnahmen zur Umsetzung der Verkehrs- und Klimaziele zu entwickeln sowie
 - ihm hierzu bis zum 31. August 2026 zu berichten.
 - c) Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium für Verkehr bei künftigen Förderprogrammen die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor dem Start oder der grundlegenden Änderung eines Förderprogramms durchführt.
 - d) Er fordert das Bundesministerium für Verkehr auf, Schadensersatzansprüche des Bundes gegenüber dem auf Leitungsebene verantwortlichen Entscheidungsträger zu prüfen und ihm den abschließenden Ergebnisbericht bis zum 31. Mai 2026 vorzulegen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 14

Autobahn GmbH: BMDV behandelt gesetzlich vorgesehene Kontrolle als „Redaktionsversehen“

1. Im Jahr 2018 gründete der Bund die „Infrastrukturgesellschaft des Bundes für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ als Gesellschaft privaten Rechts. Aus der Infrastrukturgesellschaft wurde kurze Zeit später „Die Autobahn GmbH des Bundes“ (Autobahn GmbH). Seit 1. Januar 2021 ist die Autobahn GmbH vollumfänglich für die Verwaltung aller Bundesautobahnen sowie der Bundesstraßen in den Stadtstaaten zuständig. Mit dem Fernstraßen-Überleitungsgesetz (FernstrÜG) regelte der Gesetzgeber unter anderem die Überleitung von Beschäftigten der Länder in die Autobahn GmbH. Alleiniger Gesellschafter der Autobahn GmbH ist der Bund.

Die Autobahn GmbH schloss für ihre Beschäftigten einen eigenen Haustarifvertrag. Seine Prüfungserkenntnisse zu den Tarifvergütungen der Autobahn GmbH hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss gesondert berichtet (HHA-Drs. 026 (21. WP) vom 4. Juni 2025).

Daneben ließ der Gesetzgeber oberhalb der höchsten tarifvertraglichen Entgeltgruppe auch sogenannte außertarifliche Arbeitsverhältnisse zu, soweit dies für die Durchführung der Aufgaben der Autobahn GmbH erforderlich ist. Voraussetzung ist, dass das Bundesministerium für Verkehr – BMV (damals: Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV) zustimmt. Die Zustimmung des BMV bedarf der Einwilligung des Bundesministeriums des Innern (BMI). Die Einwilligung wiederum ist im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu erteilen. Der Gesetzgeber gibt dies in § 5 Absatz 2 Satz 4 FernstrÜG vor. Der Zustimmungsvorbehalt gilt für die sonstige Gewährung von über- und außertariflichen Leistungen entsprechend.

Die Autobahn GmbH schloss bis Ende 2023 mehr als 100 außertarifliche Verträge.

Der Bundesrechnungshof hat beispielhaft 21 Arbeitsverhältnisse von Führungskräften der Zentrale der Autobahn GmbH untersucht. Er hat festgestellt, dass das BMDV diese vorher nicht geprüft hatte. Damit handelte es rechtswidrig und erkannte Mängel nicht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMI dem BMDV im Jahr 2019 zu den außertariflichen Verträgen mitgeteilt hatte, der Einwilligungsvorbehalt sei „obsolet“. Als der Gesetzgeber der Autobahn GmbH „Tarifautonomie übertragen“ habe, hätte er auch darauf verzichten müssen, das BMI an den außertariflichen Maßnahmen zu beteiligen. Dass dies nicht geschehen sei, sei als „Redaktionsversehen“ zu werten. In der Folge behandelte das BMDV den gesamten Zustimmungsvorbehalt als „Redaktionsversehen“. Die Bundesministerien verzichteten damit auf ein wichtiges, gesetzlich vorgesehenes Kontrollinstrument.

Erst nach einer Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2023 korrigierten die Bundesministerien ihre Auffassung zum Zustimmungsvorbehalt. Das BMDV räumte gegenüber dem Bundesrechnungshof ein, dass sich ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers nicht mit ausreichender Sicherheit annehmen lasse. Der Gesetzgeber habe das FernstrÜG wiederholt überarbeitet, den Zustimmungsvorbehalt jedoch nicht geändert. Es sei daher davon auszugehen, dass dieser die Vorschrift in ihrer bestehenden Form habe erhalten wollen. Alle drei Bundesministerien sagten zu, das Gesetz nun anzuwenden. Im Jahr 2024 stimmten BMDV, BMI und BMF ein Verfahren ab, nach dem ihnen die außertariflichen Verträge der Autobahn GmbH nunmehr vorab vorzulegen sind.

Seine Erkenntnisse über Art und Auswirkungen der Mängel bei außertariflichen Arbeitsverhältnissen der Autobahn GmbH hat der Bundesrechnungshof gesondert in einem Bericht an das BMDV vom 12. März 2025 zusammengefasst. Dabei hat er aufgezeigt, welche Auswirkungen der Verzicht auf den Zustimmungsvorbehalt hatte. Er stellte fest, dass nicht nur außertarifliche Arbeitsverhältnisse aus der Anfangszeit der Autobahn GmbH Mängel aufwiesen. Er fand auch erhebliche Mängel bei außertariflichen Arbeitsverhältnissen aus den Jahren 2021 bis 2023. So schrieb die Autobahn GmbH zum Beispiel Führungspositionen nicht immer öffentlich aus und besetzte sie aus „Netzwerken“. Bei Auswahlentscheidungen räumte sie wichtigen Grundsätzen wie dem der „Bestenauslese“ keine Priorität ein. Auch dokumentierte sie diese nicht und missachtete Vorlagepflichten beim Aufsichtsrat. Unabhängig davon erfüllten manche Führungskräfte die Erwartungen der Geschäftsführung nicht. Zwei Führungskräfte stellte sie zum Beispiel über Monate von der Erbringung ihrer Arbeitsleistung frei, um Schaden von der Autobahn GmbH abzuwenden. Während der Freistellung erhielten sie Gehalt, ohne zur Gegenleistung verpflichtet zu sein.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auch über sechs Jahre nach Errichtung der Autobahn GmbH war dem Konzept für außertariflich beschäftigte Fach- und Führungskräfte (AT-Konzept) nicht zu entnehmen, welche Aufgaben, Entscheidungsbezugnisse und Verantwortung der jeweiligen Führungsebene zuzuordnen sind.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten die zahlreichen Mängel beim Abschluss von außertariflichen Verträgen durch die Autobahn GmbH erheblich reduziert werden können, hätte das BMDV unter Einbeziehung von BMI und BMF den Zustimmungsvorbehalt des FernstrÜG angewandt. Er hat die Autobahn GmbH aufgefordert, Schadenersatzansprüche zu prüfen.

Erst im Jahr 2025 hat eine Unternehmensberatung eine „Bewertung und Gestaltung eines außertariflichen Vergütungsmanagements bei der Autobahn GmbH“ vorgenommen. Einem hierzu entwickelten „Überführungskonzept“ zu einem neuen AT-Konzept lässt sich entnehmen, dass die Funktionen von 24 der insgesamt 116 außertariflich Beschäftigten künftig keine außertariflichen Funktionen mehr darstellen werden. 13 weitere Personen liegen danach bereits oberhalb der jeweiligen empfohlenen Vergütungsbänder. Da allerdings Bestandsschutz zu beachten sei, bestehe keine einseitige Anpassungsmöglichkeit seitens der Autobahn GmbH. Der ursprüngliche Arbeitsvertrag bleibe in seiner bestehenden Form gültig. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bedeutet das, dass 37 Personen voraussichtlich auch weiterhin eine (nicht oder nicht in dieser Höhe erforderliche) außertarifliche Vergütung erhalten werden.

In seiner Stellungnahme zu dem Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes an das BMDV hatte das BMDV Ende 2024 mitgeteilt, das mit dem BMI und dem BMF abgestimmte Verfahren dauere je Einzelfall mindestens vier Wochen. Es bestehe das Risiko, dass Bewerbende in dieser Zeit ihre Bewerbung zurückzögen. Der Aufwand, neben dem BMDV zwei weitere Bundesministerien zu beteiligen, sei angesichts der wenigen außertariflichen Verträge gemessen an der Gesamtbelegschaft unverhältnismäßig. Nach Ansicht des BMDV genüge eine Überwachung der Geschäftsführung durch die Organe der Gesellschaft. Dies sei das BMDV als Vertretung des Gesellschafters Bund und der Aufsichtsrat der Autobahn GmbH. Das BMDV strebe daher in Abstimmung mit BMI, BMF und der Autobahn GmbH die Änderung der gesetzlichen Vorschrift an und bereite diese aktuell vor.

Der Bundesrechnungshof hat dieser Auffassung widersprochen. Gerade weil es sich um besonders herausgehobene Führungspositionen handelt und die individuellen Gehälter im außertariflichen Bereich hoch sind, hält er eine Einwilligung des BMI unter Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF für geboten. Da es sich nur um wenige Fälle handelt – das BMDV ging von zwölf Fällen im Jahr aus – hält der Bundesrechnungshof darüber hinaus den organisatorischen Aufwand für die Bundesministerien für nicht übermäßig hoch. Die Aufarbeitung von Sachverhalten und die Prüfung von Schadenersatzansprüchen im Nachgang binden dagegen unvergleichlich höhere Ressourcen, meist auch noch mit ungewissen Erfolgsaussichten.

Trotz der Feststellungen des Bundesrechnungshofes und seines Abratens von der Streichung des Zustimmungsvorbehalts, hat das BMV der Bundesregierung am 11. Juli 2025 den Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des FernstrÜG zugeleitet, mit der Bitte, die Beschlussfassung des Kabinetts herbeizuführen. Dieser Bitte hat das Kabinett entsprochen. Der Gesetzesentwurf zielt auf die Streichung des Zustimmungsvorbehalts ab. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMV empfohlen, die geplante Änderung des FernstrÜG grundlegend zu überdenken. Diese Bedenken hat der Gesetzesentwurf unberücksichtigt gelassen. Der Bundesrechnungshof rät weiterhin von einer Streichung des Zustimmungsvorbehalts ab. Er hält den Zustimmungsvorbehalt als präventives Kontrollinstrument für unabdingbar.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss seine Erkenntnisse und Empfehlungen aufgrund der geplanten Änderung des FernstrÜG gesondert mitgeteilt (HHA-Drs. 1750 (21. WP) vom 18. September 2025).

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes setzt die Streichung des gesetzlichen Zustimmungsvorbehalts zwingend voraus, dass das BMV zuvor den Umgang mit außertariflichen Arbeitsverhältnissen umfassend aufklärt und evaluiert. Bevor sich das Parlament mit dem vom BMV vorgelegten Gesetzesentwurf befasst, sollten diese Erkenntnisse vorliegen. Angesichts der zahlreichen Mängel im Umgang mit außertariflichen Arbeitsverhältnissen, hält der Bundesrechnungshof den Zustimmungsvorbehalt unter Beteiligung von BMI und BMF nach aktueller Erkenntnislage für unabdingbar.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- b) Er fordert das Bundesministerium für Verkehr auf, unabhängig davon, ob das Parlament das erste Gesetz zur Änderung des Fernstraßen-Überleitungsgesetzes verabschieden wird, den Umgang der Autobahn GmbH des Bundes mit außertariflichen Arbeitsverhältnissen umfassend zu evaluieren und dabei die Versäumnisse der Vergangenheit vollständig aufzuarbeiten. Der Bericht sollte auch den Umgang der Autobahn GmbH mit der Gewährung von über- und außertariflichen Leistungen berücksichtigen.
- c) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums für Verkehr inkl. des Evaluierungsberichts bis zum 30. Juni 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 15

Bundeswehr gelingt es seit Jahren nicht, die Korvetten der Marine aufgabengerecht auszustatten

1. Die Bundeswehr hat in den Jahren 2008 und 2013 fünf Korvetten Klasse 130 (K 130) in Dienst gestellt. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die K 130 die Fähigkeit, Objekte unterschiedlicher Größe und Beweglichkeit im Wasser und an der Küste zu entdecken und zu identifizieren. Die K 130 sollten daher von Beginn an mit Drohnen ausgestattet werden. Ohne Hubschrauber oder Drohne ist es den K 130 nicht möglich, See- und Küstenziele außerhalb der Reichweite des Radars zu entdecken. Hubschrauber der Deutschen Marine können wegen des zu kleinen Hangars der K 130 nicht gewartet und daher nicht für längere Zeit an Bord betrieben werden. Sie können die Korvetten daher in Einsätzen nicht bei der Aufklärung unterstützen. Aufklärung ist aber nötig, auch um zum Beispiel die Seezielflugkörper der K 130 einsetzen zu können.

Nach mehreren gescheiterten Beschaffungsprojekten für Drohnen ist rund die Hälfte der für die K 130 vorgesehenen 30-jährigen Nutzungsdauer verstrichen, ohne dass sie über diese wesentliche Fähigkeit verfügen. Auch für weitere fünf K 130, die in Kürze geliefert werden sollen, fehlen Drohnen. Die Bundeswehr muss die Korvetten daher schnellstmöglich mit Drohnen ausstatten, insbesondere um für gefährliche Einsätze gewappnet zu sein.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf, schnellstmöglich marktverfügbare, einsatztaugliche Drohnen für die Korvetten Klasse 130 zur Verfügung zu stellen.
 - c) Für Entwicklungs- und Rüstungsvorhaben für die Marine fordert der Ausschuss,
 - bei nicht ausreichenden Projektfortschritten frühzeitig Konsequenzen zu ziehen,
 - bei der geplanten Einrüstung von Systemen auf Schiffen oder Booten der Marine, für die Entwicklungs- oder Integrationsrisiken erwartet werden, Alternativen vorzusehen, damit die Schiffe bzw. Boote in der Nutzungsphase über alle benötigten Fähigkeiten verfügen.
 - d) Der Ausschuss fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf, ihm bis zum 31. Dezember 2026 zu berichten über
 - den Stand der Ausstattung mit Drohnen bei allen Losen der Korvetten Klasse 130,
 - die Abwicklung der Verträge zu den abgebrochenen Drohnen-Projekten (VorMUAS, AImEG) einschließlich der finanziellen Auswirkungen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 16

Bundeswehr gefährdet die Verfügbarkeit einsatzwichtiger IT-Services

1. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) stellt über ein Rechenzentrum des Geoinformationsdienstes der Bundeswehr (GeoInfoDBw) in Euskirchen IT-Services sowie GeoInfo-Daten für alle Bereiche der Bundeswehr bereit.

Die Bundeswehr betreibt das Rechenzentrum für diese einsatzwichtigen IT-Services zwar redundant, aber nur an einem Standort und somit nicht georedundant. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass es bei Cyberangriffen, Sabotageakten und Naturkatastrophen die Daten für militärische Zwecke verlässlich bereitstellen kann. Um die Hard- und Software des Rechenzentrums zu ertüchtigen, plante es für die Jahre 2021 bis 2030 rund 60 Mio. Euro ein.

Eine leistungsfähige IT-Infrastruktur ist Voraussetzung, um militärische Fähigkeiten zu digitalisieren und die Informationsüberlegenheit nutzen zu können. Die IT-Infrastruktur umfasst den Betrieb von Rechenzentren. Entgegen seinen Vorgaben hält das BMVg die IT-Services nicht in ausreichender Entfernung an einem weiteren Standort – und damit nicht georedundant – vor. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt für den georedundanten Betrieb eine Mindestentfernung von 100 km. Aus Sicht des BMVg handelt es sich hier jedoch nicht um ein Rechenzentrum, sondern lediglich um eine „IT-Ausstattung“. Diese Bewertung widerspricht der Definition des BSI für ein Rechenzentrum. Das BMVg wird der Bedrohungslage nicht gerecht, wenn es das Rechenzentrum nicht georedundant betreibt.

Das BMVg sagte lediglich zu, schrittweise ab dem Jahr 2026 einen georedundanten Betrieb aufbauen zu wollen. Das Projekt Rechenzentrumsverbund im Geschäftsbereich des BMVg soll hierbei eine Rolle spielen. Die Beauftragung der BWI GmbH zur Realisierung und des Betriebs des Rechenzentrumsverbunds hat der Haushaltsausschuss in seiner 98. Sitzung am 18. Dezember 2024 gebilligt (HHA-Drs. 7345). Das BMVg blieb bisher jedoch schuldig, konkrete Meilensteine oder eine Bauplanung für den georedundanten Betrieb des Rechenzentrums vorzulegen. Es riskiert weiterhin, wichtige IT-Services im Einsatzfall nicht nutzen zu können.

Das BMVg bestätigte, dass die Architektur der „IT-Ausstattung“ so ausgelegt sei, dass die Systemanteile georedundant betrieben werden können. Die Georedundanz will es über eine Leistungsergänzung des HERKULES Folgeprojektes umsetzen. Hierbei will es die im Eigenbetrieb des GeoInfoDBw befindlichen IT-Services sowie GeoInfo-Daten und -Produkte soweit möglich zur BWI GmbH migrieren.

Das BMVg will das „ArchivSys Mil-Geo“ ab dem Jahr 2026 durch die Migration von IT-Services in die Betriebsverantwortung der BWI GmbH signifikant abschmelzen. Nach Abschluss der Leistungsergänzung im Jahr 2028 will es bewerten, ob die verbleibenden Reste dann noch eine Georedundanz erfordern und wie diese umzusetzen ist. Vor diesem Zeitpunkt sei dem BMVg eine belastbare Darstellung der Planung nicht möglich. Das BMVg werde jedoch jederzeit zu dem aktuellen Sachstand sowie zur Grobplanung berichten können.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf, das Rechenzentrum für die einsatzwichtigen IT-Services des Geoinformationsdienstes der Bundeswehr schnellstmöglich georedundant zu betreiben und die Migration des Rechenzentrumsbetriebes zur BWI GmbH zu diesem Zweck vorrangig sicherzustellen.
 - c) Der Ausschuss erwartet zum Stand der Migration sowie den verwendeten Haushaltsmitteln für das bundeswehreigene Rechenzentrum in Euskirchen und zu den Leistungen der Rechenzentren der BWI GmbH einen Zwischenbericht bis zum 31. Dezember 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 17

Bundeswehr verharnt in Behelfslösungen, um die Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge aufrecht zu erhalten

1. EU-Mitgliedstaaten wollen mit europäischen Standards ihre Zusammenarbeit in der militärischen Luftfahrt erleichtern. Die europäischen Standards erfordern unter anderem, dass Teilstreitkräfte, die Luftfahrzeuge betreiben, eine Managementorganisation zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit (Continuing Airworthiness Management Organisation, im Folgenden CAMO) für ihre militärischen Luftfahrzeuge aufbauen oder beauftragen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat den schleppenden Aufbau der CAMO beanstandet. Mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeuge, die nach europäischen Standards betrieben werden sollen, wird sie zunehmend dringlich. Ansonsten sind weiterhin ineffiziente Behelfslösungen für das Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge nötig. Dies erschwert die Zusammenarbeit mit der Industrie und europäischen Partnern. Eine zentrale Managementorganisation würde auch mit weniger Aufwand als bislang zu einer besseren Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge beitragen.

Das Bundesministerium der Verteidigung sollte mit mehr Nachdruck eine uneingeschränkt arbeitsfähige CAMO nach den europäischen Standards umsetzen. Es sollte anhand eines verbindlichen Arbeits- und Zeitplans alle militärischen Luftfahrzeuge zügig in die CAMO überführen, nach europäischen Standards betreiben und damit die ineffizienten Behelfslösungen schnellstmöglich abbauen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf,
 - schnellstmöglich eine uneingeschränkt arbeitsfähige Continuing Airworthiness Management Organisation umzusetzen,
 - anhand eines verbindlichen Arbeits- und Zeitplans alle militärischen Luftfahrzeuge zügig in die Continuing Airworthiness Management Organisation zu überführen und nach europäischen Standards zu betreiben und damit die Behelfslösungen abzubauen.
 - c) Der Ausschuss erwartet dazu einen Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung bis zum 31. Dezember 2025.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 18

Auszahlungsspitzen zum Jahresende beeinträchtigen Haushaltstransparenz

1. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit für das Jahr 2024 Ausgaben von 11,2 Mrd. Euro in seinem Haushalt veranschlagt. Seine Vorhaben führt es nicht selbst durch. Es reicht seine Mittel weiter an Partner, zum Beispiel an zivilgesellschaftliche, kommunale und privatwirtschaftliche Organisationen als Zuwendungen, an internationale Organisationen als Beiträge und an Durchführungsorganisationen als Aufträge. Die Partner führen ihre Projekte häufig mit Letztempfängern im Ausland durch. Dabei gehen sie zum Teil in Vorkasse.

Der Bundesrechnungshof hat die Auszahlungen des BMZ an seine Partner in den Jahren 2016 bis 2022 geprüft. Den Schwerpunkt bildeten dabei folgende Titel, aus denen die Partner Mittel erhalten:

- Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (Kapitel 2301 Titel 687 06, KWI)
- Bilaterale Technische Zusammenarbeit (Kapitel 2301 Titel 896 03)
- Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (Kapitel 2301 Titelgruppe 01)
- Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76)

Das BMZ verausgabte in den geprüften Jahren die für diese Titel vorgesehenen Mittel nahezu vollständig. Den weit überwiegenden Teil dieser Mittel verwendete es für Aufträge an Durchführungsorganisationen. Für das Jahr 2024 sah der Haushalt des BMZ aus den vier geprüften Titeln Ausgaben von 5,1 Mrd. Euro vor.

Das BMZ zahlte die Mittel überwiegend im November und Dezember (im Weiteren: Jahresende) an die Partner aus. Im folgenden Jahr forderten die Partner ihre Mittel vor allem in der zweiten Jahreshälfte an. Den größten Teil erhielten sie erneut zum Jahresende. Dadurch entstanden jährlich wiederkehrende Auszahlungsspitzen zum Jahresende bei gleichzeitig geringen Auszahlungen in der ersten Jahreshälfte. Für die vier untersuchten Titel (Jahre 2016 bis 2022)

- stiegen die Auszahlungen zum Jahresende von 1,07 Mrd. auf 3,1 Mrd. Euro (+190 Prozent);
- stiegen die jährlichen Gesamtauszahlungen von 3,5 Mrd. auf 5,7 Mrd. Euro (+61 Prozent);
- stieg der Anteil der Auszahlungen zum Jahresende an den jährlichen Gesamtauszahlungen von 30 Prozent auf 54 Prozent;
- sank der korrespondierende Anteil der Auszahlungen in der ersten Jahreshälfte von 48 Prozent auf 21 Prozent.

Dabei zahlte das BMZ außer im Jahr 2016 stets mehr Mittel zum Jahresende aus als im gesamten ersten Halbjahr. Für den KWI-Titel lag der höchste Auszahlungsanteil zum Jahresende in einem Jahr bei 79 Prozent; der niedrigste Anteil für das erste Halbjahr bei 10 Prozent.

Im September 2024 fragten die Berichterstatterinnen und Berichterstatter zum Einzelplan 23 das BMZ im Aufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2025 nach der geringen Mittelabflussquote bei mehreren Haushaltstiteln des BMZ, unter anderem dem KWI-Titel. Diese betrug im Krisenjahr 2024 zum 29. August beim KWI-Titel 18 Prozent. Das BMZ benannte dafür keine Gründe, versicherte jedoch, die Mittel bis zum Jahresende vollständig zu verausgaben.

Der Bundesrechnungshof hält die Auszahlungsspitzen zum Jahresende in der grundsätzlich auf ein ganzjähriges Engagement ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit für nicht plausibel. Durch die Vorauszahlungen an die Partner ist intransparent, wie viele Mittel tatsächlich in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dies schränkt auch die Budgethoheit des Parlaments ein.

Das BMZ hat die Darstellung des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Ursache für die hohen Auszahlungen am Jahresende seien seine „etablierten Entscheidungssysteme“. Diese würden einen umfangreichen Prozess von der Mittelbereitstellung bis hin zu den Aufträgen oder Zuwendungsbescheiden an die Partner umfassen. Das Auszahlungsverhalten widerspräche nicht der Projektarbeit, sondern würde den Bedarfen vor Ort folgen. Zudem hat das BMZ widersprochen, dass die Bedarfe der Partner im ersten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Halbjahr nahezu gedeckt seien. Auszahlungen an seine Durchführungsorganisationen leiste es grundsätzlich nicht als Vorkasse, sondern erst nach erbrachten Leistungen.

Den Bundesrechnungshof überzeugt dies nicht:

- Die „etablierten Entscheidungssysteme“ des BMZ können allenfalls höhere Auszahlungen zum Jahresende für das erste Projektjahr erklären. Ab dem zweiten Projektjahr stehen den Partnern die Mittel aber bereits ab Jahresanfang zur Verfügung.
- Der Auffassung des BMZ, die Bedarfe der Partner im ersten Halbjahr eines Jahres seien nicht überwiegend durch Mittel aus dem Vorjahr gedeckt, stehen die Auszahlungsdaten entgegen. So sank der Anteil der Auszahlungen in der ersten Jahreshälfte bei gestiegenen Gesamtausgaben von 48 Prozent auf 21 Prozent um mehr als die Hälfte (siehe oben).
- Das BMZ zahlt den Durchführungsorganisationen die Mittel grundsätzlich erst, wenn sie Zahlungen leisten. Allerdings gehen diese dabei regelmäßig gegenüber den Letztempfängern in Vorkasse. Die zugrundeliegenden Verfahren ermöglichen dabei auch längere Verwendungsfristen. Dadurch geht das BMZ über die Durchführungsorganisation gerade doch in Vorkasse.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass das BMZ die Auszahlungsspitzen zum Jahresende abbaut. Es sollte sicherstellen, dass die Partner und die Letztempfänger die in einem Jahr ausgezahlten Mittel vornehmlich für Leistungen im selben Jahr verwenden. Für die Entwicklungszusammenarbeit im Folgejahr sind Mittel des Folgejahres zu nutzen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

- a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zur Kenntnis.
- b) Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verstärkt das Monitoring der Mittelverausgabung und ergreift in Absprache mit dem Bundesrechnungshof mit einem angemessenen Aufwand geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, die Auszahlungsspitzen künftig zu reduzieren.
- c) Der Ausschuss fordert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf, ihm bis zum 15. April 2027 über Erkenntnisse aus dem unter Punkt 2 b) genannten Stand der Umsetzung zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 19

Grüne Bundesanleihen: Bund vernachlässigt klima- und umweltschützende Wirkung der Maßnahmen

1. Der Bund begibt seit dem Jahr 2020 grüne Bundesanleihen. Mit Stand Dezember 2024 hat er bereits grüne Anleihen mit einem Gesamtvolumen von über 70 Mrd. Euro begeben. Der Bund möchte hiermit insbesondere den Markt für grüne Anlageinstrumente weiterentwickeln. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist für die Emission grüner Anleihen zuständig.

Der Bund möchte den grünen Bundesanleihen Ausgaben zuordnen, welche die Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsziele Deutschlands unterstützen. Abgesehen davon entsprechen grüne Bundesanleihen konventionellen Bundesanleihen. Grüne Bundesanleihen haben aber eine geringere Rendite. Das heißt: Für die Aussicht, dass der Bund grüne Ausgaben finanziert, verzichten Anleger auf Zinseinnahmen. Dadurch spart der Bund Zinsausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die Bundesregierung hat keine konkreten Bedingungen für die Auswahl der zugeordneten Ausgaben. Sie verlangt lediglich, dass die Ausgaben die Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsziele Deutschlands unterstützen. Insbesondere gibt es keine Grenz- oder Schwellenwerte, die erfüllt sein müssen, um die Ausgaben als grün anrechnen zu können – etwa hinsichtlich der Einsparungen von Treibhausgasemissionen. Damit kann die Bundesregierung ihren grünen Anleihen auch Ausgaben zuordnen, die keine messbare grüne Wirkung haben.
- In Wirkungsberichten möchte die Bundesregierung die grüne Wirkung der zugeordneten Ausgaben belegen. Sie nutzt dafür wahlweise Input-, Output-, Aktivitäts- oder Wirkungsindikatoren. Nur Wirkungsindikatoren können eine grüne Wirkung jedoch unmittelbar belegen. Bei allen anderen Indikatoren sind hierfür zusätzliche Annahmen erforderlich. Insgesamt kann die Bundesregierung nur für 29 Prozent der zugeordneten Ausgaben die Wirkung anhand von Wirkungsindikatoren darlegen.
- Die Bundesregierung ordnet den grünen Bundesanleihen teilweise sämtliche Ausgaben eines Haushaltstitels zu. Aber nicht alle Einzelmaßnahmen innerhalb eines Haushaltstitels haben eine nachweisbar grüne Wirkung. Damit könnte die Bundesregierung den grünen Anleihen auch Ausgaben für unwirksame Einzelmaßnahmen zuordnen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesregierung auf diese Weise den grünen Anleihen Ausgaben zuordnen könnte, die keine grüne Wirkung haben oder deren grüne Wirkung sie nicht belegen kann. Damit könnte das Emissionsvolumen grüner Anleihen die tatsächlichen grünen Ausgaben übersteigen. Realität und Erwartungen der Anleger hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgaben könnten auseinanderfallen. Dies könnte das Ziel der Bundesregierung, den Markt für grüne Anleihen weiterzuentwickeln, gefährden. Das BMF sollte klare und messbare Kriterien für die Auswahl grüner Ausgaben entwickeln und anwenden und deren grüne Wirkung grundsätzlich anhand von Wirkungsindikatoren messen. Statt ganze Ausgabenkategorien als grün anzurechnen, sollte das BMF die Auswahl – soweit möglich – auf Ebene der Einzelmaßnahmen vornehmen. Ziel muss sein, dass der Bund den grünen Bundesanleihen lediglich nachweislich grüne Ausgaben zuordnet.

Das BMF hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Der Bundesrechnungshof fordere ausschließlich durch Wirkungsindikatoren belegte grüne Wirkungen. Das BMF bezweifle, dass dies dem Marktstandard entspreche. Der Bund werbe auch nicht damit, dass seine grünen Anleihen eine Wirkung garantierten, sondern berichte stattdessen transparent über die grünen Ausgaben und etwaige Einschränkungen. Das BMF gehe zudem nicht davon aus, dass es ein zu hohes Volumen grüner Ausgaben ausweise. Denn durch eine sorgfältige Auswahl der Ausgaben und umsichtige Sicherheitsabschläge unterschreite das Emissionsvolumen grüner Bundesanleihen die grünen Ausgaben im Bundeshaushalt deutlich. Anleger seien trotz zunehmendem Wettbewerb auf dem Markt für grüne Anleihen bereit, beim Kauf grüner Bundesanleihen auf Erträge zu verzichten. Dies bestätige den Ansatz der Bundesregierung. Im Übrigen habe die Bundesregierung begonnen, ihren Ansatz zu überarbeiten und an aktuelle Marktstandards anzupassen. Hierbei wolle sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Die grünen Bundesanleihen müssten aber absetzbar und wirtschaftlich bleiben.

Das BMF bestätigt mit seiner Stellungnahme, dass die Bundesregierung auch Ausgaben als grün anrechnet, die nicht nachweislich grün sind. Fraglich ist, wie die Bundesregierung so die tatsächlich grünen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ausgaben bestimmen will. Denn nach ihrer Definition müssen Ausgaben lediglich auf eine grüne Wirkung abzielen. Ob Ausgaben aber wirklich grün sind, hängt nicht von der Zielsetzung, sondern von der Zielerreichung ab. Die Zielerreichung kann die Bundesregierung aber nur selten messen. Daher könnte sie das Emissionsvolumen grüner Anleihen zu hoch ansetzen. Offenbar sieht auch die Bundesregierung dieses Risiko. Andernfalls würde sie nicht mit Sicherheitsabschlägen arbeiten. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung diese Einschränkungen transparent darstellt und ihren Ansatz an aktuelle Marktstandards anpassen will. Will sie den Markt für grüne Anleihen weiterentwickeln, reicht es jedoch nicht aus, den aktuellen Marktstandard nachzuzeichnen. Stattdessen müsste sie höhere Standards setzen und den Markt mit ihren grünen Anleihen hiervon überzeugen. Natürlich müssen die grünen Bundesanleihen dabei wirtschaftlich und absetzbar bleiben. Dies darf aber nicht auf Kosten der Wirksamkeit gehen. Denn Zweifel an der Wirksamkeit könnten den Zinsvorteil der grünen Bundesanleihen reduzieren. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass die Bundesregierung nur Ausgaben anrechnen sollte, deren grüne Wirkung sie belegen kann.

Der Bund begibt die grünen Bundesanleihen auf der Basis der Green Bond Principles (GBP) der International Capital Markets Association (ICMA). Die GBP enthalten unverbindliche Empfehlungen für die Emittenten grüner Anleihen. Diese Empfehlungen umfassen auch die abstrakte Beschreibung möglicher grüner Projekte. Die GBP gehen davon aus, dass diese beispielhaft aufgeführten grünen Projekte vom Anleihemarkt anerkannt werden. Die ICMA hat bei der Aktualisierung der GBP im Juni 2025 eine ergänzende Erläuterung zur Liste möglicher grüner Projekte aufgenommen. Demzufolge seien „Green Enabling Projects“ Projekte, die notwendig seien, um ein von den GBP empfohlenes grünes Projekt zu entwickeln oder umzusetzen. Diese „Green Enabling Projects“ sollen einen klaren Umweltnutzen und keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesellschaft haben.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

- a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zur Kenntnis.
- b) Er fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, die Weiterentwicklung der Anlageklasse „Green Bonds“ aktiv mitzugestalten, indem es
 - die Bundesfinanzagentur prüfen lässt, ob neben der bestehenden Use of proceed-Anleihe auch eine Impact-Anleihe auf dem Markt wirtschaftlich sinnvoll platziert werden könnte,
 - wie in den „Green Bond Principles (GBP)“ der ICMA festgelegt, die Umweltvorteile der den grünen Bundesanleihen zugeordneten Ausgaben zusammen mit den zuständigen Ressorts bewertet und, soweit möglich, quantifiziert und basierend auf dem „Harmonised Framework for Impact Reporting“ der ICMA, qualitative Wirkungsindikatoren und – sofern möglich – quantitative Wirkungskennzahlen in der Kommunikation der erzielten Wirkung von zugeordneten Ausgaben verwendet.
- c) Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium der Finanzen ihn – unter Beteiligung des nach § 3 Bundesschuldenwesengesetz für alle Fragen des Bundesschuldenwesens und damit auch für Grüne Wertpapiere zuständigen Bundesfinanzierungsgremiums – zum 30. Juni 2027 über den Stand der ergriffenen Maßnahmen in dieser Angelegenheit unterrichtet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 20

Fehlendes IT-Verfahren: Erhebliche Steuerausfälle für Bund und Länder in Auslandsfällen

1. Erzielen im Ausland Ansässige in Deutschland steuerpflichtige Einkünfte (zum Beispiel Mieteinnahmen, Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf inländischer Grundstücke oder Altersrenten), können sie damit steuerpflichtig sein. Sie müssen diese Sachverhalte bei den Finanzämtern anzeigen und Steuererklärungen innerhalb der gesetzlichen Fristen abgeben. Sie kamen jedoch wiederholt ihren steuerlichen Pflichten nicht nach: Viele gaben Steuererklärungen verspätet oder gar nicht ab, sodass die Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen schätzen mussten. In Schätzungsfällen beglichen sie die festgesetzten Steuern häufig nicht. Vollstreckungsmaßnahmen im Ausland waren für die Finanzämter aufwendig und nur selten erfolgreich.

Das Finanzamt kann bei Auslandsfällen einen Steuerabzug nach § 50a Absatz 7 Einkommensteuergesetz (EStG) anordnen. Dieser Steuerabzug ist eine Form der Erhebung von Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer auf beschränkt steuerpflichtige Einkünfte. Er sichert den deutschen Steueranspruch und verhindert, dass Steuerrückstände entstehen oder anwachsen. Das Finanzamt ordnet dazu den Steuerabzug gegenüber dem inländischen Schuldner der Vergütung an. Dieser hat von der Zahlung Steuern in angeordneter Höhe einzubehalten, den Betrag beim Finanzamt anzumelden und ihn für Rechnung des im Ausland ansässigen Vergütungsgläubigers abzuführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter die Möglichkeit des Steuerabzugs nach § 50a Absatz 7 EStG nur selten nutzten. Das Verfahren besteht aus vielen Arbeitsschritten und ist deshalb fehleranfällig und für die Bediensteten sehr zeitaufwändig. Auch erschweren Medienbrüche bei der Steueranmeldung und die Überwachung des Eingangs der Anmeldung und der Zahlung den Vollzug der Vorschrift. Eine maschinelle Unterstützung gibt es nicht. Soweit die Finanzämter den Steuerabzug nutzten, führte dies zu erheblichen Steuereinnahmen. Allein in einem für beschränkt steuerpflichtige Körperschaften zuständigen Finanzamt beliefen sich die Einnahmen in den Jahren 2015 bis 2018 auf 36 Mio. Euro. Diese Steuereinnahmen resultierten nur aus einer der Anwendungsmöglichkeiten, nämlich aus steuerpflichtigen Gewinnen aus Grundstücksveräußerungen.

Obwohl die Grundlagen für ein maschinelles Verfahren bereits im Jahr 2013 geschaffen wurden, steht das Verfahren bis heute den Finanzämtern nicht zur Verfügung. Die konzeptionelle Entwicklung wurde im Jahr 2022 nach Fertigstellung von 80 Prozent unterbrochen. Der geplante Fertigstellungstermin (ursprünglich Oktober 2017; zuletzt März 2020) ist längst überschritten. Es ist nicht absehbar, wann es nutzbar ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 7 EStG ein geeignetes Verfahren, um den deutschen Steueranspruch zu sichern und steuerpflichtige Vorgänge gleichmäßig zu besteuern. Das Verfahren ist aber nur dann effizient und effektiv, wenn es technisch unterstützt wird. Dadurch reduzieren sich der Zeitaufwand und das Fehlerpotenzial des derzeitigen manuellen Verfahrens. Dies dürfte die Akzeptanz des Verfahrens bei den Finanzämtern steigern. Die seit mehr als zehn Jahren in der Entwicklung befindliche IT-Unterstützung muss deshalb dringend vorangebracht und den Finanzämtern zur Verfügung gestellt werden.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat erklärt, dass die Verfahrensentwicklung unterbrochen wurde, weil andere Vorhaben wichtiger gewesen seien. Zudem seien einige fachliche Anforderungen nicht geklärt und technische Vorarbeiten nicht abgeschlossen gewesen. Diese Gründe bestünden nach wie vor. Gleichwohl wolle es sich für die Aufnahme des Verfahrens in den Vorhabenplan von KONSENS (koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) für das Jahr 2025 einsetzen. So könnten zumindest die unterbrochenen konzeptionellen Arbeiten abgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bereitschaft des BMF, den eingetretenen Stillstand aufzulösen. Er erwartet aber, dass es seine Möglichkeiten ausschöpft, um die Arbeiten nun ohne weiteren Verzug voranzubringen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, seine Möglichkeiten auszuschöpfen, um die maschinelle Unterstützung des Anordnungsverfahrens aktiv voranzubringen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über das Veranlasste bis zum 31. Mai 2027.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 21

Einkommensteuer-Ermäßigung bei Belastung mit Erbschaftsteuer: aufwendig, fehlerträchtig, verfehlt

1. Erbschaft- und Einkommensteuer werden nebeneinander erhoben. Die Bemessungsgrundlage für beide Steuern kann sich teilweise überschneiden. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn das geerbte Vermögen stille Reserven enthält und der Erbe dieses Vermögen veräußert. Stille Reserven sind die positive Differenz zwischen dem aktuellen Wert eines Vermögensgegenstandes und seinem Bilanz- bzw. Anschaffungswert. Sie unterliegen zum Zeitpunkt des Erbanfalls (Zugang beim Erben) der Erbschaftsteuer und bei ihrer Realisierung (Veräußerung) der Einkommensteuer. Dies beruht auf Entscheidungen des Gesetzgebers zu den entsprechenden Tatbeständen des Erbschaftsteuergesetzes (ErbStG) und des Einkommensteuergesetzes (EStG). Daher ist diese Überschneidung (sog. Doppelbelastung) grundsätzlich systemgerecht.

Um besondere Härten durch diese Doppelbelastung zu vermeiden, führte der Gesetzgeber die Steuerermäßigung nach § 35b EStG ein: Auf Antrag wird die Einkommensteuer um einen bestimmten Prozentsatz ermäßigt, wenn eine Vorbelastung mit Erbschaftsteuer besteht. Der Ermäßigungssatz ist für jeden Steuerfall individuell zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerermäßigung nach § 35b EStG für die Jahre 2015 bis 2020 geprüft und festgestellt: Eine Doppelbelastung mit Erbschaft- und Einkommensteuer kommt in der Praxis selten vor und ist in den wenigen Fällen zumeist gering. Die Ermäßigung der Einkommensteuer zu ermitteln ist komplex, der Verwaltungsaufwand erheblich und die gewährte Ermäßigung meist fehlerhaft berechnet. So lag die Fehlerquote bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen bei 90 Prozent. Dies bedeutet, die Finanzämter gewährten jährlich Steuererminderungen von 7,4 Mio. Euro zu Unrecht. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Steuerermäßigung nach § 35b EStG abzuschaffen. Dieser Ansicht schlossen sich die Länder mehrheitlich fachlich an.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will die Steuerermäßigung trotzdem fortführen. Es befürchtet, ihre Aufhebung könne von den Betroffenen als Steuererhöhung wahrgenommen werden. Es geht davon aus, dass die Zahl der betroffenen Fälle in Zukunft zunehmen wird, und will bei den Ländern darauf hinwirken, die Fehlerquote bei der Bearbeitung zu verringern.

Die Haltung des BMF, die Steuerermäßigung fortzuführen, lässt außer Acht, dass sich die gesetzgeberische Grundlage für die Steuerermäßigung, besondere Härten zu vermeiden, in der Praxis nicht bestätigt hat – mit der Folge nicht zu rechtfertigender Begünstigungen. Sollte sich die Annahme des BMF einer zunehmenden Anzahl der Begünstigten bestätigen, würde sich der ungerechtfertigte Steuerausfall pro Jahr erhöhen. Eine mangelhafte und verfehlt Steuerermäßigung mit der Begründung fortzuführen, ihre Abschaffung könnte als Steuererhöhung wahrgenommen werden, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Das BMF sollte baldmöglichst die für die Abschaffung der Steuerermäßigung erforderlichen Schritte einleiten.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, sich fachlich für die Abschaffung der Steuerermäßigung des § 35b EStG in den politischen Gremien einzusetzen und das Thema im Rahmen der Gespräche zum Bürokratieabbau mit den Bundesländern zu platzieren.
 - c) Der Ausschuss bittet das Bundesministerium der Finanzen, ihm bis zum 31. Dezember 2026 über das Veranlasste zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 22

Country-by-Country-Reporting für Fallauswahl der Betriebsprüfung nutzen – zentrale Risikoanalyse vorschalten

1. Deutschland tauscht mit anderen Staaten Steuerdaten aus, um grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen durch große multinationale Unternehmen frühzeitig zu erkennen (Country-by-Country-Reporting). Dazu sind diese Unternehmen seit dem Jahr 2016 verpflichtet, jährlich einen län-derbezogenen Bericht an die Steuerverwaltung zu übermitteln. Ein solcher Bericht enthält für jedes Steuerhoheitsgebiet zusammengefasste Daten wie zum Beispiel die Umsatzerlöse, den Gewinn vor Steuern, die Ertragsteuern und die Beschäftigtenzahlen. Zudem enthält er eine Aufzählung aller Konzernunternehmen mit Zuordnung zum jeweiligen Steuerhoheitsgebiet und den ausgeübten Geschäftstätigkeiten.

Zuständig für den Austausch ist das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Vor der Weiterleitung von Berichten aus dem Ausland an die zuständigen Landesfinanzbehörden nimmt das BZSt eine eingeschränkte inhaltliche Kontrolle vor. Für eine weitergehende Auswertung der Berichte hat es ein Auswertungstool entwickelt und den Ländern zur Verfügung gestellt (sog. „CbCR-Tool“). Das CbCR-Tool erbringt eine erste Einschätzung bezüglich eines Konzerns hinsichtlich möglicher Steuerausfallrisiken. Dazu werden Kennzahlen des einzelnen Staates und des Konzerns vergleichend dargestellt. Größere Abweichungen sind ein Hinweis auf ein erhöhtes steuerliches Risiko und geben Anhaltspunkte, in welchen Teilbereichen intensiver geprüft werden sollte. Die Länder nutzen die Berichte jedoch nicht, um Unternehmen für künftige Betriebsprüfungen zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) empfohlen, die Betriebsprüfungsstellen der Länder dafür zu sensibilisieren, die län-derbezogenen Berichte bei der Aufstellung ihrer Prüfungspläne heranzuziehen. Er hat es als sinnvoll angesehen, dem ohnehin mit dem Datenaustausch befassten BZSt eine erste Risikoeinschätzung als Aufgabe zu übertragen.

Das BMF hält eine Unterstützung der Länder durch den Bund für unnötig. Sie hätten selbst ausreichende Fachkompetenz, um eine Risikoeinstufung vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof verweist auf seine Feststellungen: Die Länder nutzen die Berichte tatsächlich nicht entsprechend. Der Bundesrechnungshof sieht das BMF in der Pflicht, die Datennutzung für eine risikoorientierte Fallauswahl der Betriebsprüfungen aktiv voranzubringen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er unterstützt das Anliegen, das Country-by-Country-Reporting für eine risikoorientierte Fallauswahl bei der Betriebsprüfung zu nutzen.
 - c) Er bittet das Bundesministerium der Finanzen, mit den Ländern Möglichkeiten zu erörtern, um die Umsetzung dieses Anliegens zu gewährleisten.
 - d) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über das Veranlasste bis zum 31. Oktober 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 23

Reform der Pflichtveranlagung überfällig

1. Mit dem Lohnsteuerabzug ist das Besteuerungsverfahren beim Bezug von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit grundsätzlich abgeschlossen. Abweichungen der einbehaltenen Steuerbeträge von der endgültigen Einkommensteuer können im Nachhinein mit einer Veranlagung ausgeglichen werden. In gesetzlich bestimmten Fällen muss das Finanzamt von Amts wegen eine solche Veranlagung durchführen (Pflichtveranlagung, § 46 Absatz 2 Einkommensteuergesetz). Dann ist der Beschäftigte verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Der Gesetzgeber hat die Tatbestände der Pflichtveranlagung stetig erweitert. Erfasst sind etwa Fälle, in denen der Beschäftigte neben dem Lohn auch mehr als 410 Euro an Lohnersatzleistungen (zum Beispiel Kurzarbeitergeld oder Elterngeld) oder an Einkünften bezogen hat, die nicht dem Lohnsteuerabzug zu unterwerfen waren (zum Beispiel Vermietungs- oder Kapitaleinkünfte). Die Vielzahl von Anwendungsfällen hat dazu geführt, dass die Pflichtveranlagung bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zur Regel geworden ist. Der Aufwand für die Finanzämter ist erheblich. Beschäftigte erhalten häufig auch dann „von Amts wegen“ eine Steuererstattung, wenn sie keine Steuererklärung abgeben.

Bund und Länder sind sich seit dem Jahr 2020 darüber einig, dass die Regelungen zur Pflichtveranlagung überarbeitet werden müssen und hierfür zu evaluieren sind. Das Ziel ist, auf Tatbestände zu verzichten, die zu keinen oder nur geringen steuerlichen Mehrergebnissen führen und somit aus verwaltungsökonomischen Gründen keine Pflichtveranlagung auslösen sollten. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will eine Reform jedoch bis in das Jahr 2030 hinausschieben, weil kein aktuelles elektronisches Verfahren in der Lage sei, die für die Evaluierung erforderlichen Daten „auf Knopfdruck zu liefern“.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss das BMF die überfällige Evaluierung auf einer bestmöglichen Datengrundlage nun umgehend voranbringen und so die Grundlage für eine Reform schaffen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund bereits aktuell geführter Reformdiskussionen. Denn Entscheidungen über Bestand oder Anpassung von Pflichtveranlagungstatbeständen ohne hinreichende und belastbare Evaluierung geschehen „im Blindflug“.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er hält es für erstrebenswert, dass das Parlament zeitnah über Vorschläge für eine Reform der Pflichtveranlagung entscheiden kann.
 - c) Zwischen Bund und Ländern werden gegenwärtig verschiedene Reformen zum Abbau von Bürokratie diskutiert, wie zum Beispiel Amtsveranlagung oder weitere Typisierung und Pauschalierung von Abzugsbeträgen. Im Zusammenhang mit diesen Reformüberlegungen bittet der Ausschuss das Bundesministerium der Finanzen, auch auf Grundlage der aktuell übermittelten Daten die Möglichkeiten zu prüfen, ob und inwieweit die Pflichtveranlagungstatbestände verschlankt oder gänzlich abgeschafft werden können.
 - d) Der Ausschuss erwartet einen Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über das Veranlasste bis zum 31. Dezember 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bemerkung Nr. 24 - Ergänzungsband

Fehlende Steuerung: BKM muss schriftliches Kulturgut des Bundes besser schützen

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

Für das schriftliche Kulturgut und das Archiv- und Bibliothekswesen des Bundes ist der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zuständig. Zu seinem Geschäftsbereich gehören mehr als 75 regelmäßig vom Bund finanzierte Behörden, Archive, Bibliotheken und Museen, die schriftliches Kulturgut verwalten. Bei 46 dieser Einrichtungen bildet das schriftliche Kulturgut einen Schwerpunkt. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie diese Einrichtungen ihr schriftliches Kulturgut erhalten, digitalisieren und wie der BKM seiner Steuerungs- und Koordinierungsfunktion nachkommt.

Das schriftliche Kulturgut der geprüften Einrichtungen umfasst mehr als 1.600 Regalkilometer und 223 Millionen Objekte. Davon verwalteten das Bundesarchiv, die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und die Deutsche Nationalbibliothek mit über 1.400 Regalkilometern den größten Teil. Insgesamt belief sich der vom Bund finanzierte Anteil der 46 Einrichtungen im Haushaltsjahr 2024 auf ca. 850 Mio. Euro. Bei 34 Einrichtungen betrug der Finanzierungsanteil des Bundes 50 Prozent oder mehr.

Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen waren:

- 80 Prozent der geprüften Einrichtungen verfügten über kein Konzept zur Bestandserhaltung und erfassen die Bestände nicht systematisch durch Inventuren.
- Auf Krisen und Notfälle waren die Einrichtungen unzureichend vorbereitet. Nur fünf der geprüften Einrichtungen hatten sich umfassend auf Notfälle vorbereitet. Die übrigen Einrichtungen nutzten gängige Instrumente der Notfallvorsorge (zum Beispiel Risikoanalyse, Notfallplan, Mitgliedschaft in Notfallverbänden) nicht oder nur teilweise.
- Bei 19 Einrichtungen lag die Digitalisierungsquote unter 5 Prozent. Lediglich jede dritte Einrichtung hatte ein Digitalisierungskonzept erarbeitet.

Der BKM gab bei der Prüfung an, dass ihm nicht bekannt sei,

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

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

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass das schriftliche Kulturgut im Geschäftsbereich des BKM erheblichen Risiken ausgesetzt ist. Obwohl der BKM die Einrichtungen fördert, fehlt ihm der notwendige Überblick. Wesentliche Aspekte der Bestandserhaltung und -digitalisierung darf der BKM nicht ausschließlich den Einrichtungen überlassen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BKM deshalb, die Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes übergreifend zu steuern und zu koordinieren und auch die Rolle der KEK zu überprüfen. Der BKM sollte einen Austausch der Einrichtungen zu Digitalisierungsthemen initiieren und begleiten.

Der BKM hat in seiner Stellungnahme zur Bemerkung erklärt, dass er begonnen habe, einige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Die Einrichtungen seien stark vernetzt und es gebe bereits eine Vielzahl an Austauschmöglichkeiten, zum Beispiel über die KEK. Der BKM sehe deshalb keinen Bedarf, ein weiteres Austauschforum zu etablieren. Er habe alle Einrichtungen in seinem Geschäftsbereich, die Kulturgut bewahren, aufgefordert, bis Ende August 2025 Instrumente der Notfallvorsorge und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

-bewältigung zu etablieren. Zur Digitalisierung der Bestände werde er die Einrichtungen anhalten, effizient und wirtschaftlich vorzugehen. Der BKM lehnte eine übergeordnete Koordinierung und Steuerung der Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes weiterhin ab. So bestünden immense Unterschiede hinsichtlich der Größe der Einrichtungen und des Umfangs der verwahrten Unterlagen. Der dezentrale Ansatz des BKM berücksichtige die Eigenheiten der aus unterschiedlichen Sparten stammenden Einrichtungen. Zudem unterlägen nur die wenigsten Einrichtungen seiner Fachaufsicht. Der überwiegende Teil der Einrichtungen werde durch Bund und Länder gemeinsam finanziert.

Der BKM sollte die Bestandserhaltung und -digitalisierung in seinem Geschäftsbereich umgehend neu ausrichten und eine übergreifende Strategie für die Bestandserhaltung und -digitalisierung entwickeln. Er sollte dazu prüfen, ob die Einrichtungen ihren Bestand systematisch erfassen und bestmöglich aufbewahren. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass ein verstärkter Austausch zwischen den Einrichtungen sinnvoll ist. Der BKM sollte Sorge dafür tragen, dass die Einrichtungen Instrumente zur Krisen- und Notfallvorsorge zügig etablieren. Die Stellungnahme des BKM zeigt, dass er die Digitalisierung der Bestände weitgehend den Einrichtungen allein überlassen will. Wie der BKM die Digitalisierung soweit wie möglich beschleunigen will, bleibt offen. Auf den Vorschlag, die Rolle der KEK zu überprüfen, ist der BKM nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der KEK zu prüfen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

- a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
- b) Er fordert den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien auf, – wie angekündigt und teilweise bereits eingeleitet – Sorge dafür zu tragen, dass alle Einrichtungen in seinem Geschäftsbereich
 - ihren Bestand systematisch erfassen und bestmöglich aufbewahren,
 - Instrumente zur Krisen- und Notfallvorsorge (zum Beispiel Risikoanalyse, Notfallplan, Mitgliedschaft in einem Notfallverbund) etablieren und
 - auf eine effiziente und wirtschaftliche Digitalisierung der Bestände hinwirken.
- c) Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien soll die Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes unter Anerkennung der Selbstständigkeit der Einrichtungen stärker als bisher übergreifend steuern und koordinieren.
- d) Die Einrichtungen im Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sollten ihm dazu jährlich zum Stand der Bestandserhaltung und -digitalisierung berichten. Hierin sollten sie auch auf das Notfallmanagement eingehen. Um einen systematischen Überblick zu erhalten, wird der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ein digitales Erfassungstool für die Einrichtungen bis Ende des Jahres 2025 bereitstellen.
- e) Sobald die Rückmeldungen der Einrichtungen im Rahmen des jährlichen Berichtswesens vorliegen, sollte der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien die Rolle der von ihm geförderten Koordinierungsstelle für die Erhaltung des schriftlichen Kulturguts bei der Neuausrichtung der Bestandserhaltung und -digitalisierung überprüfen. Die hierzu notwendige Abstimmung mit den Ländern sollte er unverzüglich einleiten.
- f) Der Ausschuss fordert den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien auf, ihm bis zum 31. Oktober 2025 einen Bericht über das Notfallmanagement aller Einrichtungen in seinem Geschäftsbereich vorzulegen.
- g) Der Ausschuss fordert den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien auf, ihm bis spätestens zum 30. Juni 2026, wenn möglich früher, einen Bericht über die vollständigen Bestandserhaltungs- und Digitalisierungskonzepte der betreffenden Einrichtungen in seinem Geschäftsbereich vorzulegen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 25 - Ergänzungsband

Priorisierung falsch: BMDV riskiert Ausfall von Wasserstraßen

1. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV), muss besser priorisieren, wenn es an Wasserstraßen baut.

Das BMV war in der Vergangenheit nicht in der Lage, den Zustand der Wasserstraßen zu erhalten. Hierzu fehlten ihm die personellen und finanziellen Ressourcen. Viele Bauwerke an den Wasserstraßen sind alt und weisen einen schlechten baulichen Zustand auf. Das BMV versuchte, diese Bauwerke zu identifizieren, um seine Ressourcen entsprechend zu priorisieren. Dies gelang ihm jedoch nicht.

Es fehlten sowohl intern Fachpersonal und Haushaltsmittel als auch extern Planungs- und Baukapazitäten. Das BMV ordnete – gemessen an diesen Ressourcen – zu viele Baumaßnahmen der höchsten Priorität zu. Zudem begann es auch nachrangige Baumaßnahmen und stufte diese deswegen anschließend in die höchste Priorität ein. Damit verschärfte das BMV sein Problem selbst weiter. Dieses Problem wird nur ein weitsichtiges Verwaltungshandeln lösen: Das BMV muss so priorisieren, dass es stets das Wichtigste zuerst baut.

Selbst wenn über das Jahr 2025 hinaus mehr Geld zur Verfügung stünde, darf es nicht davon ausgehen, nun mehr Wasserstraßen erhalten zu können. Weder Planungs- noch Baukapazitäten wachsen sprunghaft an und sind kurzfristig verfügbar. Zudem wird der Bereich Wasserstraßenbau mit den übrigen Verkehrsträgern um die knappen Planungs- und Bauressourcen konkurrieren müssen. Das bedeutet: Das BMV muss die Wasserstraßen für die Zukunft ertüchtigen, die es auf jeden Fall erhalten will. Bei seiner neuen Priorisierung darf das BMV auch nicht davor zurückschrecken, eine bereits begonnene Baumaßnahme abubrechen, wenn dies wirtschaftlich ist. Das oberste Ziel muss es sein, die – etwa aufgrund des Verkehrsaufkommens – bedeutenden Wasserstraßen langfristig zu erhalten.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zur Kenntnis.
 - b) Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium für Verkehr bis zum 1. August 2026 einen aktualisierten Bericht vorlegt, der die Ergebnisse der Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 im Hinblick auf die Finanzierung und Priorisierung von Bauprojekten der Wasserstraßen einbezieht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 26 - Ergänzungsband

BMDV verschleppt Investitionen in Bahnhöfe

1. Im Jahr 2019 legte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV) eine Förderinitiative für Bahnhöfe im Schienennetz des Bundes auf, um Bahnhöfe attraktiv und barrierefrei zu gestalten. Dazu vereinbarte das BMV mit der für die Bahnhöfe zuständigen DB Infra-GO AG bis Ende 2022 drei Bahnhofsprogramme, bei denen es vor allem Investitionen fördert. Das BMV will zum Beispiel niedrige Bahnsteige erhöhen, Zugänge und Aufzüge neu bauen oder Dächer erneuern. Hierfür stellte es bis Ende 2026 etwa 600 Mio. Euro bereit.

Bis Ende 2023 nahm die DB InfraGO AG davon lediglich 84 Mio. Euro in Anspruch. Dabei hätte sie laut Zeitplan Bauvorhaben für 326 Mio. Euro umsetzen sollen. Entgegen den Erwartungen der DB InfraGO AG waren bei den Bauvorhaben der Bahnhofsprogramme die Bauleistungen teilweise nicht förderfähig, sodass sie diese nicht weiterverfolgte.

Das BMV erklärte, die Bahnhofsprogramme seien teilweise sehr kurzfristig aus dem politischen Raum initiiert worden. Auch habe es die Planungsstände der Bauvorhaben nicht genau gekannt. Darüber hinaus könne es sich über die Beobachtung des Mittelabflusses hinaus wegen Personalmangels nicht in die Begleitung der Bauvorhaben einbringen. Auf die verzögerte Umsetzung der Bahnhofsprogramme durch die DB InfraGO AG habe das BMV inzwischen reagiert und in den Jahren 2022 und 2023 drei neue Finanzierungsvereinbarungen mit der DB InfraGO AG abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMV aufgefordert, die verschleppte Umsetzung der Bahnhofsprogramme aufzuarbeiten und endlich aktiver zu steuern. Es muss von der DB InfraGO AG die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zügige Umsetzung konsequent einfordern, bevor es neue Finanzierungsvereinbarungen abschließt. Künftige Programme muss es von Anfang an besser vorbereiten.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme dargelegt, wie die Haushaltsmittel der Förderinitiative veranschlagt werden. Das Parlament stelle jährlich Haushaltsmittel bereit und das Bundesministerium der Finanzen mache Auflagen zu den Verbindungsquoten (Höchstgrenzen bei Verpflichtung zu Zahlungen in nachfolgenden Haushaltsjahren). Treffen diese Faktoren aufeinander, könnten bei der Veranschlagung suboptimale Beträge für die Förderinitiative entstehen. Daneben habe es externe Einflüsse wie zum Beispiel den Ausfall von zugesagten Finanzierungsbeiträgen der Länder und Verzögerungen bei Bauvorhaben vorab nicht bewerten können. Dies habe zu einem unzureichenden Mittelabfluss sowie einer zeitlich und inhaltlich unzureichenden Umsetzung der Förderinitiative geführt. Auch könne es auf die DB InfraGO AG nur beschränkt einwirken.

Das BMV werde auch bei zeitlichem Verzug der Förderinitiative die angestrebten Ziele einer Attraktivitätssteigerung und Verbesserung der Barrierefreiheit von Bahnhöfen erreichen. Ein Bedarf hierfür existiere zu jeder Zeit, flächendeckend und ohne Verfallsdatum.

Abschließend hat das BMV mitgeteilt, die Förderinitiative in das Gesamtsystem einer künftigen Leistungsvereinbarung InfraGO (LV InfraGO) integrieren zu wollen. Dies solle gegenüber der DB InfraGO AG eine inhaltliche Verbindlichkeit (unter anderem Meilensteine) herstellen und sicherstellen, dass die DB InfraGO AG die Vorhaben auch umsetzt. Ein gesamthafter Ansatz könne perspektivisch mit dem sogenannten InfraPlan erarbeitet werden. Mit dem InfraPlan will das BMV seine Steuerung der Infrastruktur stärken. Er soll die Ziele und Strategien des Bundes bündeln und sie in ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG übersetzen. Einen Zeitpunkt dafür hat das BMV nicht genannt.

Der Bundesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass das BMV die zeitlich und inhaltlich unzureichende Umsetzung der Förderinitiative eingeräumt hat. Der Verweis auf die externen Faktoren und Einflüsse überzeugt jedoch nicht. Denn es bleibt die originäre Aufgabe des BMV, suboptimale Veranschlagungen und Mittelabflüsse zu analysieren und Hemmnisse bei der Umsetzung der Förderinitiative zu vermeiden.

Darüber hinaus hält das BMV trotz der Verzögerungen der Bahnhofsprogramme die Ziele der Förderinitiative für nicht gefährdet. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Ziele müssen immer realistisch und anspruchsvoll sein. Zudem muss für ein Ziel ein konkreter Zeitpunkt festgelegt sein. Diese Aspekte hat das BMV bislang nicht ausreichend beachtet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMV die Bahnhofsprogramme künftig in die LV InfraGO integrieren will. Das BMV darf allerdings die erforderlichen Verbesserungen nicht bis zu deren bislang unbestimmten Abschluss aufschieben.

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

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

- a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
- b) Er erwartet, dass das Bundesministerium für Verkehr umgehend auf eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zügige Umsetzung der bestehenden Bahnhofsprogramme hinwirkt. Es muss dabei das Haushaltsrecht und das Zuwendungsrecht eingehalten werden.

Defizite bei der Umsetzung der bestehenden Bahnhofsprogramme muss das Bundesministerium für Verkehr grundlegend aufarbeiten. Vom Vertragspartner DB InfraGO AG muss es die Einhaltung bestehender Finanzierungsvereinbarungen einfordern.

- c) Das Bundesministerium für Verkehr hat beim Abschluss künftiger Finanzierungsvereinbarungen die Bahnhöfe einschließen, Vorkehrungen zu treffen, die die bisherigen Fehlentwicklungen ausschließen.
- d) Der Ausschuss erwartet hierzu einen Bericht des Bundesministeriums für Verkehr bis zum 31. August 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 27 - Ergänzungsband

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

1. Bundesfernstraßen dürfen nur neu-, um- und ausgebaut werden, wenn dies verkehrlich notwendig und wirtschaftlich ist. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV (jetzt: Bundesministerium für Verkehr – BMV) hat nicht nachgewiesen, ob der teilweise Neubau einer Bundesstraße tatsächlich wirtschaftlich ist.

Das BMV will den Nordosten Deutschlands besser an das Fernstraßennetz anbinden. Der bis zum Jahr 2030 geltende Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2030) sieht hierfür den Bau zweier Bundesautobahnen zwischen Hamburg und Wolfsburg (A 39) bzw. Schwerin und Magdeburg (A 14) vor. Ebenfalls sieht er vor, die Autobahnen mit einer Bundesstraße (B) als Querspange zu verbinden. Zur Umsetzung dieser Planung standen dem BMDV zum Schluss im Wesentlichen zwei Alternativen zur Verfügung.

Das BMDV entschied sich für den teilweisen Neubau der B 190n und gegen den alternativen Ausbau der B 71. Der von ihm hierzu auf Basis seines internen Regelwerks geführte Wirtschaftlichkeitsvergleich war jedoch methodisch falsch, unzureichend und folglich nicht belastbar. Das lag nicht nur daran, dass das BMDV monetäre und nicht monetäre Kriterien nicht differenziert betrachtete. Die Varianten unterschieden sich vor allem maßgeblich in ihrem Nutzen für die Allgemeinheit. Das BMDV hätte daher die Methode des BVWP (BVWP-Methode) anwenden und für beide Varianten deren gesamtwirtschaftliche Auswirkungen sowie das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) ermitteln müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV daher aufgefordert, einen erneuten Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen, bevor es die Planung zum Neubau der B 190n fortsetzt. Für die inzwischen auf 328 Mio. Euro geschätzte Querspange sollte es dabei aktuelle Daten und Prognosen verwenden.

Das BMDV lehnte dies ab. Seine Planung und seine Entscheidung seien nicht zu beanstanden. Sein gültiges technisches Regelwerk sei beachtet und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den methodischen Vorgaben durchgeführt worden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die im Regelwerk des BMV enthaltenen Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind methodisch nicht korrekt und nicht BHO-konform. Die aufgezeigten Mängel sind ihm spätestens seit dem Jahr 2020 bekannt (vgl. Bemerkungen 2020, Bundestagsdrucksache 19/28690 Nummer 26). Die vorliegende Untersuchung verstößt gegen zentrale haushaltsrechtliche Grundsätze, die bereits damals bestanden. Die Wirtschaftlichkeit des aktuell geplanten Neubaus der B 190n ist im Vergleich zum Ausbau der B 71 nicht belegt. Der aktuellen Planung fehlt somit die haushaltsrechtliche Legitimation. Bevor das BMV die Planung fortsetzt, muss es daher beide Varianten BHO-konform nach der BVWP-Methode neu berechnen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium für Verkehr auf, bei Variantenbetrachtungen im Straßenbau künftig die in Frage kommenden Varianten nach einer einheitlichen Bewertungsmethodik gemäß den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zu untersuchen.
 - c) Das Bundesministerium für Verkehr wird aufgefordert, dem Bundesrechnungshof über das Veranlasste bis zum 30. September 2026 zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 28 - Ergänzungsband

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

1. Der 3D-Druck ermöglicht, Ersatzteile an unterschiedlichen Orten durch unterschiedliche Dienstleister herzustellen. Die Bundeswehr sieht darin erhebliches Potenzial, ihre materielle Einsatzbereitschaft zu verbessern und die Lieferketten für ihre Ersatzteile robuster und krisensicher zu machen. Sie erwartet, dass weniger Lagerfläche und weniger Transporte benötigt werden, um die Streitkräfte zu versorgen.

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) entschied im Jahr 2021, den 3D-Druck für die Bundeswehr zu nutzen. Messbare Ziele, die die Bundeswehr mit dieser Technik erreichen soll, gab es nicht vor. Ebenso wenig erarbeitete es einen Arbeits- und Zeitplan oder grenzte Verantwortungsbereiche für die Einführung des 3D-Drucks ab. Das BMVg gab der Bundeswehr vor, in erster Linie die Industrie mit 3D-Druck zu beauftragen. Dieses Ziel verfehlt die Bundeswehr. Sie fokussiert sich darauf, selbst zu drucken.

Unabhängig davon, ob die Bundeswehr selbst druckt oder die Industrie damit beauftragt, sind Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte nötig. Diese fehlen der Bundeswehr fast gänzlich. Im Juli 2024 hielt sie nur für zehn Ersatzteile die 3D-Druck-Konstruktionsdaten in einer zentralen Datenbank bereit. Ohne Konstruktionsdaten und Fertigungsrechte kann sie weder die eigene Logistik nennenswert entlasten, noch die Einsatzbereitschaft ihrer Waffensysteme und Geräte messbar erhöhen.

Die Versorgung mit Ersatzteilen muss die Bundeswehr schon beim Kauf berücksichtigen. In ihren Beschaffungsverträgen spielt der 3D-Druck bislang aber keine Rolle. Die Bundeswehr schafft damit keinen Anreiz für die Hersteller von vornherein zu prüfen, ob ein Ersatzteil auch mittels 3D-Druck hergestellt werden kann. In der Folge gibt es keine 3D-Druck-Konstruktionsdaten, die sie erwerben könnte. Die Bundeswehr kaufte dennoch für 3,4 Mio. Euro 3D-Drucker, die sie nun kaum nutzen kann. Die Investition ist daher – abgesehen von Einzelfällen – bisher weitgehend wirkungslos. Dennoch plant die Bundeswehr, weitere 3D-Drucker für 15 Mio. Euro zu kaufen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf, der Bundeswehr unverzüglich
 - Ziele vorzugeben, wie diese den 3D-Druck koordiniert einführen soll,
 - Verantwortungsbereiche abzugrenzen,
 - einen Arbeits- und Zeitplan für die Einführung des 3D-Drucks zu erstellen und
 - den Erfolg (begleitend) zu kontrollieren.
 - c) Er fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf, dafür zu sorgen, dass die Bundeswehr die bereits getätigten Investitionen sinnvoll nutzt. Dazu muss es darauf hinwirken, dass sie – soweit wirtschaftlich – Forderungen zum 3D-Druck in ihre Beschaffungsverträge aufnimmt, um auf Konstruktionsdaten und ggf. Fertigungsrechte im größeren Umfang zugreifen und gewerblichen 3D-Druck nutzen zu können.
 - d) Der Ausschuss erwartet hierzu einen Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung bis zum 30. Juni 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 29 - Ergänzungsband

Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zweiter Klasse droht

1. Unternehmer in Deutschland sind ab dem Jahr 2025 schrittweise dazu verpflichtet, ihre Rechnungen an andere Unternehmer im Inland in einem festgelegten elektronischen Format zu erstellen. Diese sogenannten eRechnungen sollen im Geschäftsverkehr die bisherigen Rechnungen in Papierform weitestgehend ersetzen.

Auf Unionsebene beschloss der Europäische Rat für Wirtschaft und Finanzen, im Jahr 2030 für die bessere staatliche Kontrolle der Umsätze ein europäisches Meldesystem einzuführen. Dieses soll bei grenzüberschreitenden Umsätzen die Daten aus eRechnungen extrahieren und an die Finanzbehörden melden. Parallel dazu beabsichtigt das Bundesministerium der Finanzen (BMF), für inländische Umsätze zwischen Unternehmern (B2B) ein nationales Meldesystem einzurichten. Dieses soll zeitgleich mit dem europäischen Meldesystem zum 1. Juli 2030 in Betrieb gehen.

Das Zusammenspiel von europäischem und nationalem Meldesystem soll vorrangig zu einer möglichst lückenlosen Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs führen. Ziel ist, dass die Finanzbehörden bereits mit Übermittlung einer eRechnung erkennen können, zwischen welchen Unternehmern Geschäftsbeziehungen bestehen und welche Umsätze im Einzelfall stattfinden. Bislang ist dies kaum möglich, da Unternehmer lediglich die Summe ihrer Umsätze monatlich, vierteljährlich oder jährlich gegenüber dem Finanzamt erklären müssen. Angaben zum Geschäftspartner fehlen bei inländischen Umsätzen ganz. Mit dem nationalen Meldesystem sollen die Finanzbehörden in Zukunft jeden einzelnen Umsatz im B2B-Bereich nahezu in Echtzeit nachvollziehen können. Dadurch sind sie in der Lage, auffällige Lieferbeziehungen einfacher und schneller zu identifizieren. Im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug erhalten die Finanzbehörden dadurch einen deutlichen Vorteil gegenüber dem Status quo.

Die Entwicklung des nationalen Meldesystems ist komplex und mit einer Vielzahl an Gesetzesänderungen sowie hohen Kosten verbunden. Allein die technische Umsetzung wird aufgrund der Größe und Komplexität des Vorhabens mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Trotzdem ist es innerhalb des BMF nicht in Projektstrukturen organisiert. Eine Zeitplanung mit einzelnen Meilensteinen legte das BMF bislang nicht fest. Zudem fehlt es an einer belastbaren Kostenschätzung.

Aufgrund des derzeitigen Planungsstandes und Erfahrungen mit anderen großen Steuer-IT-Vorhaben des BMF sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass die Einführung des nationalen Meldesystems scheitert. Er erwartet, dass das BMF für die Inbetriebnahme des nationalen Meldesystems zum 1. Juli 2030 realistische Meilensteine festlegt und die notwendigen Gesetzesänderungen zeitnah auf den Weg bringt. Zudem sollte das BMF die Kosten des Vorhabens belastbar ermitteln und dessen Finanzierung sicherstellen. Nur dann ist gewährleistet, dass sich die technische Umsetzung nicht verzögert. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes tragen geeignete Projektstrukturen dazu bei, ein derart komplexes Vorhaben wie das Meldesystem erfolgreich umzusetzen.

Das BMF wies darauf hin, dass es frühzeitig mit den Planungen für das nationale Meldesystem begonnen habe. Es werde die Konzeptionierung mit hoher Priorität vorantreiben. Die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes teilt das BMF nicht. Es geht davon aus, das nationale Meldesystem fristgerecht zum 1. Juli 2030 in Betrieb nehmen zu können.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Noch immer hat das BMF keine verbindliche Zeitplanung mit Meilensteinen erarbeitet. Da andere Mitgliedstaaten bereits erfolgreich Meldesysteme einsetzen, muss das nationale Meldesystem zwingend zeitgleich mit dem europäischen Meldesystem zum 1. Juli 2030 in Betrieb gehen. Anderenfalls befürchtet der Bundesrechnungshof, dass sich Umsatzsteuerbetrug aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland verlagert.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, gemeinsam mit den obersten Finanzbehörden der Länder die Planungen zum nationalen Meldesystem voranzubringen. Dabei sollte es geeignete Projektstrukturen aufbauen und Meilensteine festlegen, um eine Inbetriebnahme zum 1. Juli 2030 zu gewährleisten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c) Er erwartet, dass das Bundesministerium der Finanzen so bald wie möglich die notwendigen Gesetzesänderungen zur Einführung des nationalen Meldesystems auf den Weg bringt.
- d) Der Ausschuss fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, ihm bis zum 31. Juli 2026 über das Veranlasste zu berichten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 30 - Ergänzungsband

Förderziele zur betrieblichen Altersversorgung verfehlt - aber Ausweitung ohne Evaluierung geplant

1. Die betriebliche Altersversorgung (BAV) ist eine der drei zentralen Säulen der Altersvorsorge in Deutschland. Um sie bei Geringverdienern zu stärken, hat der Gesetzgeber seit dem Jahr 2018 den BAV-Förderbetrag vorgesehen (§ 100 Einkommensteuergesetz). Er wird den Arbeitgebern durch Verrechnung mit der von ihnen abzuführenden Lohnsteuer gewährt und beträgt aktuell maximal 288 Euro pro Arbeitnehmer und Jahr. Arbeitgeber sollen dadurch motiviert werden, eine BAV für ihre geringverdienenden Arbeitnehmer abzuschließen. Die Verbreitung der BAV soll damit erhöht werden. Den Staat kostet die Förderung jährlich 200 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der BAV-Förderbetrag selten - bundesweit nur von knapp 5 Prozent aller Arbeitgeber - genutzt wird. Die über den BAV-Förderbetrag erreichten Arbeitnehmer stellen mit einer Million nur knapp 14 Prozent aller Geringverdiener in Deutschland dar. Auch bewirkt der BAV-Förderbetrag großenteils Mitnahmeeffekte. Denn die Mehrzahl der nutzenden Arbeitgeber war bereits tarifvertraglich verpflichtet, ihren Arbeitnehmern eine betriebliche Altersversorgung anzubieten.

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass der BAV-Förderbetrag von den Finanzämtern kaum geprüft wird. Ihnen stehen hierfür nur wenige mit den Lohnsteuer-Anmeldungen gelieferte Informationen zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen die Auffassung vertreten, dass der BAV-Förderbetrag deutlich das gesetzgeberische Ziel verfehlt, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern zu erhöhen. Er hat empfohlen, den BAV-Förderbetrag abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele besser erreicht werden können.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es hat die vom Gesetzgeber vorgesehene Evaluierung des BAV-Förderbetrages auf unbestimmte Zeit verschoben und stattdessen an einer Ausweitung der Förderung gearbeitet. Das jährliche Volumen dieser Ausweitung belief sich auf 150 Mio. Euro. Zwischenzeitlich ist die Ausweitung Teil des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Zweites Betriebsrentenstärkungsgesetz) unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Nach einem Hinweis des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung auf das laufende Bemerkungsverfahren findet sich nun im Regierungsentwurf eine Bestimmung zur Evaluierung durch das BMAS bis 2030 (§ 30a Betriebsrentengesetz).

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes begründet das Handeln der Bundesregierung die Gefahr, dass sich ein verfehlter Förderansatz weiter verfestigt. Mit der Verschiebung der Evaluierung fehlt aktuell die Grundlage für sachgerechte Überlegungen zu einer Anpassung. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, weitere Überlegungen zur Zukunft des BAV-Förderbetrages nur aufgrund einer aussagekräftigen Evaluierung anzustellen.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er erwartet, dass die Bundesregierung die vom Gesetzgeber vorgesehenen Evaluierungen durchführt und zur Grundlage für Überlegungen zu wesentlichen Anpassungen einer Förderung macht. Dabei sollte sie auch die Erkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einbeziehen.
 - c) Er hält es für geboten, die weiteren Überlegungen zur Anpassung des Förderbetrags zur betrieblichen Altersversorgung auf eine dementsprechende Grundlage zu stellen.
 - d) Der Ausschuss bittet das Bundesministerium der Finanzen um einen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmten Bericht über das Veranlasste bis zum 31. Dezember 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 31 - Ergänzungsband

Milliardenbetrug eindämmen: Kassen-Nachschau stärken

1. Die Besteuerung bargeldintensiver Betriebe ist bereits seit langem notleidend. Die Betrugsquoten liegen hier bei bis zu 80 Prozent der Bareinnahmen. Das finanzielle Ausmaß ist beachtlich. Verschiedene Quellen schätzen die Höhe von hinterzogenen Sozialabgaben, Umsatz- und Lohnsteuer durch nicht erfasste Bareinnahmen auf bis zu 70 Mrd. Euro jährlich.

Um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sichern, schuf der Gesetzgeber mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (Kassengesetz) das Kontrollinstrument der Kassen-Nachschau. Seit dem Jahr 2018 dürfen Finanzverwaltungen die ordnungsmäßige Aufzeichnung von Kasseneinnahmen und -ausgaben unangekündigt in Betriebs- oder Geschäftsräumen prüfen. Um eine generalpräventive Wirkung zu erzielen, sollten nach der Vorstellung des Gesetzgebers jährlich 2,4 Prozent aller Betriebe einer Kassen-Nachschau unterliegen. Bei einem steuerlich erfassten Bestand von seinerzeit bundesweit 7,8 Millionen Betrieben betraf dies rund 190.000 Betriebe.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich die Zahl der Kassen-Nachschauen in den Ländern höchst unterschiedlich entwickelte. In den Jahren 2018 bis 2023 erreichten diese das gesetzgeberische Ziel nicht annähernd. Im Bundesdurchschnitt wurde die Maßgabe stets um mehr als 90 Prozent verfehlt. Die Zielerreichung lag zwischen nur 3 und 8 Prozent. Dies bedeutet eine Anzahl von maximal 15.000 Kassen-Nachschauen bundesweit.

Auch innerhalb einzelner Länder bestanden erhebliche Unterschiede im Vollzug. Teilweise war es den Finanzämtern freigestellt, auf das Instrument der Kassen-Nachschau zu verzichten. Außerdem vertraten die Länder eine große Bandbreite von möglichen qualitativen Ausgestaltungen der Kassen-Nachschau (von „Basis-Nachschau“ bis „Tiefen-Nachschau“).

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass die Länder mit Kassen-Nachschauen überwiegend elektronische Kassen, PC-Kassen oder App-Kassen überprüften. Kassenähnliche Systeme wie zum Beispiel Warenabgabe-, Dienstleistungs- und Geldspielautomaten kontrollierten sie hingegen kaum oder gar nicht.

Im Jahr 2024 versuchte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erfolglos, die Voraussetzungen für Zielvereinbarungen mit den Ländern ab dem Jahr 2025 zu schaffen. So gelang bereits keine einheitliche Definition der „Bargeldbranche“. Das BMF beabsichtigt nun, die Evaluation des Kassengesetzes abzuwarten, bevor es seine Bemühungen wieder aufnimmt. Tatsächlich sind die Zielvereinbarungen damit auf unbestimmte Zeit verschoben.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Kassen-Nachschau das Entdeckungsrisiko der unehrlichen Steuerpflichtigen erhöhen und generalpräventiv wirken soll. Eine Nachschauquote von 2,4 Prozent der Betriebe kann dies nicht gewährleisten. Denn bei dieser Quote erscheint eine Kassen-Nachschau nur alle 42 Jahre wahrscheinlich. Folglich muss die Anzahl der Kassen-Nachschauen deutlich steigen. Ebenso muss das Entdeckungsrisiko in allen Ländern und jeweils landesweit vergleichbar sein. Auch müssen Steuerpflichtige mit kassenähnlichen Systemen und offenen Ladenkassen in ausreichender Zahl mit einer Kassen-Nachschau kontrolliert werden. Hierzu ist die Vereinbarung entsprechender Vollzugsziele mit den Ländern ein erster Schritt. Ergänzend ist eine einheitliche Auslegung der Regelung und Ziele der Kassen-Nachschau erforderlich. Das BMF sollte ohne weitere Verzögerung tätig werden.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:
 - a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
 - b) Er erwartet, dass das Bundesministerium der Finanzen zeitnah mit den obersten Finanzbehörden der Länder Gespräche aufnimmt, um die Kassen-Nachschauen in die Zielvereinbarung aufzunehmen, um der generalpräventiven Wirkung und einer gleichmäßigen und regelgerechten Besteuerung Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck ist zunächst die vorhandene Datenbasis zu nutzen. Diese sollte in der Folge bedarfsgerecht fortentwickelt werden.
 - c) Er erwartet zudem, dass das Bundesministerium der Finanzen auf eine einheitliche Auslegung der Regelung und Ziele der Kassen-Nachschau hinwirkt, um deren Vollzug und Wirksamkeit zu stärken und zu verbessern. Dabei sollte es dafür Sorge tragen, dass betrugsanfällige Systeme in ausreichender Zahl künftig Gegenstand der Kassen-Nachschauen sind.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- d) Der Ausschuss erbittet einen Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über das Veranlasste bis zum 31. August 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bemerkung Nr. 32 - Ergänzungsband

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

1. Aus dem Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ (Entschädigungsfonds) finanziert der Bund insbesondere Leistungen nach dem Entschädigungsgesetz, dem Ausgleichleistungsgesetz und dem NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz. Auf Grundlage dieser Gesetze entschädigen das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) sowie die Landes- bzw. Kommunalbehörden zur Regelung offener Vermögensfragen in den neuen Bundesländern Enteignungen, die auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in der Zeit des Nationalsozialismus und nachfolgend aufgrund der sozialistischen Wirtschaftsordnung bis zur Wiedervereinigung durchgeführt wurden.

Der Entschädigungsfonds wurde Mitte 1991 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet. Bereits bei den Verhandlungen zur Annäherung der beiden deutschen Staaten wurde im Juni 1990 festgelegt, dass im Bereich der offenen Vermögensfragen zur Befriedigung der Ansprüche auf Entschädigung ein Sondervermögen getrennt vom Staatshaushalt gebildet werden sollte. Die Entschädigungsleistungen sollten nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln und somit zu Lasten der Allgemeinheit der Steuerzahler aufgebracht werden. Vielmehr sollten hierzu vor allem Erlöse der Treuhandanstalt, Erlöse aus Veräußerungen eines Teils des Finanzvermögens der DDR sowie die Erhebung von Abgaben in Betracht kommen. Auf deren Erhebung verzichtete der Gesetzgeber jedoch. Das Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz (EALG) legte stattdessen fest, dass Zuführungen aus dem Bundeshaushalt den Großteil der geschätzten Einnahmen des Entschädigungsfonds darstellten. Bis Ende 2007 deckten die eigenen jährlichen Einnahmen des Entschädigungsfonds seine jährlichen Ausgaben. Ab dem Haushaltsjahr 2008 wurden seine jährlichen Finanzierungsdefizite vom Bundeshaushalt ausgeglichen. Ihre Höhe belief sich seit diesem Zeitpunkt bis Ende 2024 auf insgesamt 1,5 Mrd. Euro.

Als Sondervermögen des Bundes gelten für den Entschädigungsfonds grundsätzlich dieselben Haushaltsvorschriften wie für den Bundeshaushalt.

Die Abwicklung der Regelung offener Vermögensfragen befindet sich in ihrer Schlussphase. Die Summe der Einnahmen und Ausgaben sowie der Zuführungsbetrag aus dem Bundeshaushalt sind rückläufig. So hat sich das jährliche Haushaltsvolumen des Entschädigungsfonds von rund 400 Mio. Euro in den Jahren 2004 bis 2007 auf weniger als 12,5 Mio. Euro im Jahr 2024 verringert. Der Zuführungsbetrag aus dem Bundeshaushalt belief sich im Jahr 2008 auf über 170 Mio. Euro; im Jahr 2022 waren zum Haushaltsausgleich nur noch weniger als 5 Mio. Euro erforderlich. Im Jahr 2023 waren die Einnahmen erstmals nach Jahren wieder höher als die Ausgaben, so dass aus dem Bundeshaushalt keine Zuführung erforderlich war. Im Jahr 2024 waren die Ausgaben dann zwar wieder höher als die Einnahmen. Eine Zuführung aus dem Bundeshaushalt war dennoch nicht erforderlich, weil die zum Haushaltsausgleich 2023 gebildete Rücklage das Defizit von weniger als 300 Tsd. Euro ausgleichen konnte. Auch die Anzahl der jährlichen Ein- und Auszahlungsbuchungen geht seit Jahren kontinuierlich zurück. Waren im Jahr 2016 noch knapp 4.400 Buchungen abzuwickeln, so waren es im Jahr 2024 nur noch weniger als 700. Der Anteil der Buchungen, die das BADV abwickelte, stieg in diesem Zeitraum von 70 Prozent auf mehr als 90 Prozent an.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gestand Mitte 2023 bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 erstmals zu, dass die Fortführung von Sondervermögen stets einer besonderen Begründung und Rechtfertigung bedürfe. Vor diesem Hintergrund sagte es zu, deren Auflösung regelmäßig im Zusammenhang mit der jeweiligen Aufstellung des Bundeshaushalts zu prüfen (Selbstverpflichtung). Auch im aktuellen Koalitionsvertrag (Zeilen 1.729 ff.) verpflichten sich die Koalitionspartner als künftige Regierung, „alle bestehenden Sondervermögen auf ihre Notwendigkeit hin [zu] überprüfen und gegebenenfalls in den Bundeshaushalt [zu] überführen.“ Ausgenommen hiervon wurde nur das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“.

Mit zwei Ende 2023 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren wurden auf der Grundlage dieser Prüfung durch das BMF folgende Sondervermögen aufgelöst, während der Entschädigungsfonds bislang unangetastet blieb:

Das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ wurde zum 31. Januar 2024 aufgelöst. Die Gesetzesbegründung führte dazu aus, dass die Aufgaben des Mauerfonds weitestgehend erfüllt seien und die Fortführung in einem abgesonderten Sondervermögen nicht mehr notwendig sei. Dies könne ebenso zweckentsprechend über den Bundeshaushalt erfolgen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wurde zum 30. März 2024 aufgelöst. Die Gesetzesbegründung führte hierzu aus, dass die Notwendigkeit einer abgegrenzten Verwendung der zweckgebundenen Frequenzeinnahmen nicht mehr bestehe, weil die Programmausgaben deren Höhe regelmäßig überstiegen.

Bei seinen jährlichen Rechnungsprüfungen des Entschädigungsfonds hatte der Bundesrechnungshof bereits seit Mitte der 2010er Jahre wiederholt festgestellt, dass die seinerzeitigen Gründe für die Errichtung des Sondervermögens nicht mehr tragen. Er hatte deshalb dem BMF Mitte 2017 empfohlen, den Entschädigungsfonds aufzulösen und die noch zu leistenden Einnahmen und Ausgaben unmittelbar über den Bundeshaushalt abzuwickeln. Dieser Zeitpunkt erschien dem Bundesrechnungshof damals geeignet, weil er im Zuge der Organisationsänderung des BADV eine verwaltungsökonomische Möglichkeit sah, bei einer ggf. notwendigen Gesetzesänderung zugleich den Entschädigungsfonds aufzulösen. Für diese Organisationsänderung, mit der der größte Teil der Dienstleistungsaufgaben auf das Bundesverwaltungsamt übertragen wurden, war aber keine Gesetzesänderung erforderlich.

Seit diesem Zeitpunkt hat sich die Situation beim Entschädigungsfonds nicht grundlegend verändert. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF deshalb im November 2023 erneut, auch den Entschädigungsfonds aufzulösen. Er wies dabei auf die bei der Haushaltsaufstellung 2024 vom BMF erklärte Selbstverpflichtung hin, bestehende Sondervermögen laufend auf die Notwendigkeit einer Fortführung hin zu prüfen.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf hervorgehoben, dass es den Entschädigungsfonds mindestens noch bis Ende des Jahrzehnts in der jetzigen Form beibehalten wolle. Es halte in der aktuellen Situation eine Auflösung insbesondere für nicht opportun. Bereits im Vorfeld der Entscheidung zur Errichtung des Entschädigungsfonds als Sondervermögen sei es von Anfang an auch das Bestreben des Bundes gewesen, nach außen hin ein Signal dahingehend zu senden, dass sich die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit der Finanzierung spezifischer Wiedergutmachungsleistungen und Zuwendungen nach dem EALG bewusst sei. Eine Auflösung könne das potentielle Risiko bergen, das Vertrauen in die staatliche Wiedergutmachungspolitik zu schwächen. Die Auflösungsentscheidung sei politisch angreifbar und könne von Gruppen, die die Interessen der Opfer vertreten, als ethisch fragwürdig dargestellt werden. Dieses Risiko sei gerade in der heutigen Zeit unbedingt zu vermeiden. In der Außenwirkung könne die Auflösung den Eindruck vermitteln, dass Individualansprüche auf Entschädigung beschnitten werden würden. Dieser Eindruck sei insbesondere bei Ansprüchen nach dem NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz aufgrund der aktuellen politischen Lage unbedingt zu vermeiden.

Die Ausgestaltung des Entschädigungsfonds als Sondervermögen erscheine ihm nach wie vor als die Form, die der Bedeutung der Wiedergutmachung am besten entspreche. Ein Sondervermögen ermögliche in besonderer Weise eine transparente Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung, weil alle Einnahmen und Ausgaben spezifisch dokumentiert und nur für den festgelegten Zweck verwendet werden (dürften).

Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof teilt die Argumente des BMF nicht. Er hält den Verwaltungsaufwand für vertretbar, der mit der Auflösung des Entschädigungsfonds und der Abwicklung der zukünftig zu leistenden Einnahmen und Ausgaben unmittelbar über den Bundeshaushalt verbunden ist. Für das Sondervermögen galten und gelten seit jeher grundsätzlich auch die für den Bundeshaushalt anzuwendenden Haushaltsvorschriften. Die in den neuen Ländern errichteten Landes- bzw. Kommunalbehörden zur Regelung offener Vermögensfragen wickelten im Jahr 2024 weniger als 60 Zahlungen ab – wie seit Jahren direkt im Bundeshaushalt über Kassenanweisungen, die die Bundeskasse ausführte. Anders als das BMF sieht der Bundesrechnungshof hier keinen Bedarf für Neuregelungen.

Gesetzgebungsaufwand ist in jedem Fall erforderlich. Dieser beläuft sich nach einer Recherche des Bundesrechnungshofes durch die Änderung von voraussichtlich vier Gesetzen oder Verordnungen, in denen das Wort „Entschädigungsfonds“ etwa 70mal durch das Wort „Bund“ ersetzt oder sinngemäß geändert werden muss, bei elf weiteren Normen ist dies je einmal erforderlich. Durch eine Rechtsbereinigung kann dieser Aufwand möglicherweise reduziert werden. Eine Auflösung des Entschädigungsfonds mittels bloßer Aufhebung aller ihn betreffenden Vorschriften würde den geringsten gesetzgeberischen Aufwand bedeuten. Ein solches Vorgehen ist jedoch unrealistisch, weil der Zeitpunkt, an dem sämtliche Ausgaben und insbesondere Einnahmen nach der heutigen Rechtslage abgewickelt sein werden, nach Einschätzung

des Bundesrechnungshofes noch viele Jahrzehnte auf sich warten lassen wird. Da das BMF den Entschädigungsfonds aber in jedem Fall auflösen wird, ist der gesetzgeberische Aufwand bei einer Auflösung zum jetzigen Zeitpunkt vergleichbar, er fällt schlicht nur früher an.

Die Auffassung des BMF, in der aktuellen Situation sei eine Auflösung nicht opportun, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Die Auflösung des Entschädigungsfonds lässt Leistungsansprüche unberührt. Diese sind gesetzlich begründet und werden durch die Auflösung des Sondervermögens weder gekürzt noch entfallen sie gänzlich. Statt aus dem Entschädigungsfonds würden sie künftig direkt aus dem Bundeshaushalt geleistet. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt bereits in den zurückliegenden Jahren den Entschädigungsfonds weitgehend finanziert hat. Der Bundeshaushalt war also bereits in der Vergangenheit der Garant dafür, dass der Entschädigungsfonds seine Zahlungsverpflichtungen erfüllen konnte. Er kann und wird zweifelsfrei die gesetzlichen Leistungen nach dem Vermögensgesetz und dem EALG auch nach der Auflösung des Entschädigungsfonds weiterhin vollumfänglich erfüllen. Diesen Umstand sollte das BMF Außenstehenden unproblematisch vermitteln können, zumal ein Entschädigungsfonds, der am Tropf des Bundeshaushalts hängt, keine höhere Sicherheit als der Bundeshaushalt selbst bedeuten dürfte.

Auch Artikel 143 Absatz 3 Grundgesetz steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einer Auflösung des Entschädigungsfonds nicht im Wege. Das BMF hatte darauf hingewiesen, dass der Zweck des Entschädigungsfonds, in finanzieller Hinsicht die endgültige Wiedergutmachung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen, durch diese Vorschrift verfassungsrechtlich abgesichert worden sei. Artikel 143 Absatz 3 Grundgesetz soll sicherstellen, dass Artikel 41 Einigungsvertrag und Regelungen zu seiner Durchführung auch insoweit Bestand haben, als damit Eingriffe in das Eigentum verbunden sind. Während Enteignungen, die nach dem Jahr 1949 im Beitrittsgebiet stattgefunden haben, grundsätzlich rückgängig gemacht werden sollen, regelt Absatz 3, dass die Nichtrückgängigmachung entsprechender Maßnahmen aus den Jahren 1945 bis 1949 vor der Verfassung Bestand haben soll. Er stellt eine Sonderregelung dar, der eine Ausnahme von der Eigentumsgarantie verfassungsrechtlich zulässt.

Auch die weiteren vom BMF angeführten Gründe überzeugen nicht. Der Entschädigungsfonds ist zwar Inhaber einer Vielzahl von Sicherungshypothesen und Gläubiger von Einnahmen nach dem Schuldbuchbereinigungsgesetz, von Ablösebeträgen nach dem Vermögensgesetz und weiteren Ansprüchen. Zudem ist er Eigentümer einer nicht unerheblichen Anzahl von Grundstücken. Mit der Auflösung gehen keine Forderungen oder Rechte des Entschädigungsfonds unter. Inhaber oder Gläubiger ist und bleibt der Bund, nur eben nicht mehr in der Form des nicht rechtsfähigen Sondervermögens. Die Verknüpfung einer Auflösung des Entschädigungsfonds mit einer gesetzlichen Umstrukturierung des BADV ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zwingend geboten. Ob und wann eine Umstrukturierung des BADV kommen wird, für die eine Gesetzesänderung zwingend erforderlich sein wird und die aus Effizienzgründen mit der Auflösung des Entschädigungsfonds verbunden werden könne, ist heute völlig offen.

Soweit sich das BMF mit der vom Bundesrechnungshof vergleichsweise herangezogenen Auflösung anderer Sondervermögen auseinandergesetzt hat, widerlegen seine Argumente die Folgerungen des Bundesrechnungshofes nicht:

Der Entschädigungsfonds ist wie auch das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ keine Dauereinrichtung, sondern befristet. Ebenso ist der Großteil der gestellten Anträge bereits abgearbeitet. Dass die Erledigung der noch unbearbeiteten Vorgänge nach Schätzung des BMF noch bis mindestens Ende des Jahrzehnts dauern könnte, ist wohl der Komplexität dieser Restfälle geschuldet. Der Bundesrechnungshof hält dies jedoch für kein Hindernis, die noch anfallenden Zahlungen, genauso wie beim Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“, künftig über den Bundeshaushalt abzuwickeln.

Wesentlicher Beweggrund für die Auflösung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ war nach der Gesetzesbegründung, dass die Notwendigkeit einer abgegrenzten Verwendung der Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen für Mobilfunk nicht mehr bestand, weil die Programmausgaben die Höhe der Frequenzeinnahmen regelmäßig bei weitem überstiegen. Es gab somit keinen Grund mehr für eine separat nachgehaltene Verwendung dieser Einnahmen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung durch die Zweckbindung dieser Einnahmen für Ausgaben im Sondervermögen war nicht mehr erforderlich. Aufgrund dieser Prognose hob der Gesetzgeber die Zweckbindung für Frequenzerlöse auf. Eine vergleichbare Situation liegt beim Entschädigungsfonds vor. Seine zweckgebundenen Einnahmen deckten in den Jahren 2008 bis 2022 nicht seine Ausgaben, so dass der Bundeshaushalt das jährliche Defizit des

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschädigungsfonds regelmäßig mit bis zu dreistelligen Millionenbeträgen ausgleichen musste. Im Jahr 2023 waren erstmals nach Jahren die Einnahmen des Entschädigungsfonds zwar wieder höher als die Ausgaben, so dass aus dem Bundeshaushalt keine Zuführung zu leisten war. Im Jahr 2024 waren die Ausgaben dann aber wieder höher als die Einnahmen. Bundesmittel waren in diesem Jahr aber aufgrund der zum Haushaltsausgleich 2023 gebildeten Rücklage noch nicht notwendig. Auch für den Entschädigungsfonds könnte der Gesetzgeber mit der Auflösung die Zweckbindung aufheben und den Grundsatz der Gesamtdeckung in diesem Bereich wieder einführen. Der Bundesrechnungshof erwartet nicht, dass die noch eingehenden Zahlungen abzüglich der noch zu leistenden Ausgaben einen großen Teil des bereits vom Bund getragenen Gesamtdefizits von derzeit 1,5 Mrd. Euro ausgleichen werden, geschweige denn diesen sogar übersteigen könnten. Zudem könnte die Zweckbindung, falls gewollt, aber auch problemlos im Bundeshaushalt fortgeführt werden. Letztlich unterstützt das BMF-Argument einer „besseren Haushaltskontrolle“ nach der Auflösung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ eher noch die Forderung des Bundesrechnungshofes, den Entschädigungsfonds aufzulösen.

Fazit

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest:

Sondervermögen stellen eine Ausnahme von elementaren Haushaltsgrundsätzen dar, die dem Schutz des parlamentarischen Budgetrechts dienen. Aus diesem Grund ist an die Weiterführung bestehender Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen.

Der Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts, wie er Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz zugrunde liegt, gebietet, Sondervermögen zu vermeiden bzw. aufzulösen, soweit sie nicht mehr erforderlich sind. Auch der Grundsatz der Haushaltsklarheit sowie Aspekte der Verwaltungsvereinfachung unterstützen diese Bewertung.

Aufgrund des Zeitablaufs und der sich in der Schlussphase befindlichen Abwicklung der Regelung offener Vermögensfragen lässt sich die Fortführung des Entschädigungsfonds nicht mehr rechtfertigen. Um Ansprüche auf Entschädigungsleistungen – auch solche, die noch nicht abschließend festgestellt wurden – zu erfüllen, bedarf es des Entschädigungsfonds nicht mehr. Die Begründung des BMF zur Auflösung der Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ und „Digitale Infrastruktur“ treffen auch auf den Entschädigungsfonds zu. Diese Bewertungsmaßstäbe hat das BMF auch bei seiner im Jahr 2023 zugesagten kontinuierlichen Prüfung zum Weiterbestand von Sondervermögen, somit auch auf den Entschädigungsfonds, anzuwenden.

Der Entschädigungsfonds sollte daher alsbald aufgelöst und seine Einnahmen bzw. Ausgaben sollten zukünftig unmittelbar über den Bundeshaushalt abgewickelt werden.

2. Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zur Kenntnis.