

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

(einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung 2024)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

dieser Band unserer Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erscheint in einer Zeit, in der der Schuldenstand des Bundes in wenigen Jahren enorm gestiegen ist. Diese Situation wird sich ab dem Jahr 2028 noch verschärfen, da der Bund dann seine Krisenkredite tilgen muss. Diese waren zur Bewältigung der Coronapandemie und der Energiekrise notwendig. Aussichten auf Besserung sind also nicht ersichtlich. Insgesamt sieht der neue Finanzplan bis zum Jahr 2029 die Verschuldung des Bundes bei voraussichtlich 2,7 Billionen Euro. Die jährlichen Zinsausgaben werden sich in dieser Zeit verdoppeln.

Außerordentliche Herausforderungen treffen auf unzureichende Haushaltsvorsorge und vielfach ineffiziente Strukturen. Viele Versäumnisse bestehen seit Langem und sind grundlegender Natur. Politik und Verwaltung nehmen immer mehr Geld in die Hand, um strukturelle Probleme zu kompensieren, unliebsame Reformen zu vermeiden und auf externe Schocks zu reagieren. Zentrales Element zur Sicherung solider Staatsfinanzen war bislang die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel, die zuletzt substantiell geschwächt wurde. Deswegen bedarf es umso dringlicher einer langfristigen Strategie und eines durchgreifenden Konsolidierungsplans zur Stabilisierung der Bundesfinanzen. Dies eröffnet wieder politischen Gestaltungsspielraum und entlastet künftige Generationen.

Eine Aufgaben- und Ausgabenpriorisierung tut ebenso not wie eine Verbesserung der Einnahmeseite. Es kommt darauf an, das Geld für die richtigen Maßnahmen effektiv und effizient einzusetzen. Investitionen müssen Wirkung entfalten: mehr Wertschöpfung, mehr private Investitionen, mehr Wachstum. Das ist notwendig, um aus den neuen Schulden herauszuwachsen und die Bonität Deutschlands als Stabilitätsanker und sicherer Hafen im Euro-Raum zu wahren.

Ansätze für bessere staatliche Strukturen und Prozesse bieten die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Wir prüfen, beraten und berichten. Dazu betrachten wir zwar häufig zurückliegendes Handeln, denken aber immer nach vorne und geben Handlungsempfehlungen für die Zukunft. So zeigt der Bundesrechnungshof Möglichkeiten auf, wie Defizite abgestellt sowie Haushaltsmittel besser eingesetzt werden können.

Die vorliegenden Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind ein Ausschnitt dieser Erkenntnisse. Wir greifen wie

immer Fälle auf, die für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Behörden unwirtschaftlich arbeiten, der Bund seine Einnahmen nicht stärkt oder Risiken für den Bundeshaushalt nicht ausreichend berücksichtigt werden:

Der Bundeswehr gibt die geänderte Schuldenregel große finanzielle Möglichkeiten. Umso mehr ist sie in der Pflicht, verantwortungsvoll mit dem Geld umzugehen und die Wirkung der Verteidigungsausgaben spürbar zu erhöhen. Dazu muss sie bei der Vergabe auf ordnungsgemäße Ausschreibungsprozesse, die Betrachtung von Alternativen und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen achten. Wir zeigen am Beispiel der Unterbringung von Soldatinnen und Soldaten auf einem Werftgelände, dass dies nicht immer der Fall ist. Über Förderprogramme sollen mit Haushaltsmitteln gezielte Impulse gesetzt werden. Sie sind einzustellen, sofern dies nicht gelingt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sollte dementsprechend die Förderung für die Europäische Klimaschutzinitiative beenden und die Ziele der Förderung der zivilen Luftfahrtforschung klären. Die Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt muss der Bund nicht nur fördern. Er sollte diese Menschen gleichzeitig auch fordern. Sprach- und Integrationskurse sind auch für Bürgergeldbezieher mit Kindern unter drei Jahren zumutbar. Die pauschale Ausnahme dieser Bevölkerungsgruppe sollte die Bundesagentur für Arbeit überdenken. Für die Sicherung der Einnahmen ist auch eine regelmäßige Überprüfung von Steuersubventionen wichtig. Die Steuerermäßigung bei Handwerkerleistungen erfüllt nicht ihren Zweck und gehört endlich abgeschafft.

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

Die Bemerkungen, aber auch viele weitere finanzwirtschaftlich relevante Themen, wird der Bundesrechnungshof weiter aktiv begleiten – um das Bewusstsein der Verantwortlichen für finanzielle Stabilität zu stärken. Tragfähige Finanzen sind wesentlich für einen Staat, der handlungsfähig ist und bleibt – auch noch morgen und übermorgen.

Bonn, im Dezember 2025

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	7
--------------------	---

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024.....	12
1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	15
1.2 Haushaltsabschluss 2024.....	16
1.3 Einnahmeausfälle des Bundes	27
1.4 Haushaltsüberschreitungen	29
1.5 Übertragbare Mittel und Ausgabereste.....	31
1.6 Verpflichtungsermächtigungen	36
1.7 Weitere Haushaltsvorbelastungen	39
1.8 Gewährleistungen	40
1.9 Selbstbewirtschaftungsmittel.....	41
1.10 Vermögensrechnung	44
1.11 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	47

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundeskanzleramt

2 Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzentwürfen: Bundesregierung informiert Gesetzgeber nur unzureichend.....	72
---	-----------

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

3 35 Mio. Euro fehlinvestiert: BMF beschafft praxisuntaugliche Smartphones	80
---	-----------

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)

- 4 30 Jahre Luftfahrtforschungsprogramm: endlich Klarheit bei Zielen, Wirkung und Notwendigkeit schaffen..... 85**
- 5 Kaum wirksam und zu teuer – Europäische Klimaschutzinitiative einstellen..... 92**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

- 6 Fehlende Verpflichtung zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen verzögert Integration..... 98**

Bundesministerium für Verkehr (BMV)

- 7 Trotz Dauerkrise der DB AG: BMV verstößt gegen gesetzliche Rechenschaftspflicht 103**
- 8 BMV muss klimaneutrale Verwaltung entschlossener anstreben..... 109**
- 9 Ausbau der Moselschleusen stoppen..... 114**
- 10 BMV förderte Konzerte und Skulpturen mit Mitteln der Schienenverkehrsinfrastruktur 117**
- 11 BMV muss beim Ersatz der Hochstraße Wetzlar alle Varianten im Wirtschaftlichkeitsvergleich betrachten 122**
- 12 BMV muss Erfolg der Planungsrichtlinien für Straßen nachweisen und Wirtschaftlichkeit gewährleisten 127**

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

- 13 Unterbringung von Besatzungen während Modernisierung von Schiffen viel zu teuer 133**
- 14 Ausufernde Privatabrechnungen an Bundeswehrkrankenhäusern..... 138**
- 15 Wehrforschung besser am Bedarf der Streitkräfte ausrichten..... 143**

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS)

- 16 Netze des Bundes: Fehlendes Architekturmanagement gefährdet die Konsolidierung 149**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR)

- 17 Finanzierungskonzept für das Futurium gescheitert – BMFTR muss endlich gegensteuern153**

Allgemeine Finanzverwaltung

- 18 Kontrolllücke beim Kauf von EU-Neufahrzeugen besteht fort – Informationsaustausch in Papierform gefährdet Umsatzsteueraufkommen159**
- 19 Steuervorteil auf landwirtschaftliche Tätigkeit begrenzen 164**
- 20 Gesetzgeber über Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf das Steueraufkommen informieren 169**
- 21 Steuerausfälle durch unangemessene Gewinnverlagerung ins Ausland verringern174**
- 22 Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen – unwirksame Subvention endlich abschaffen180**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorbemerkung

Die Bemerkungen 2025 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2024 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.

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

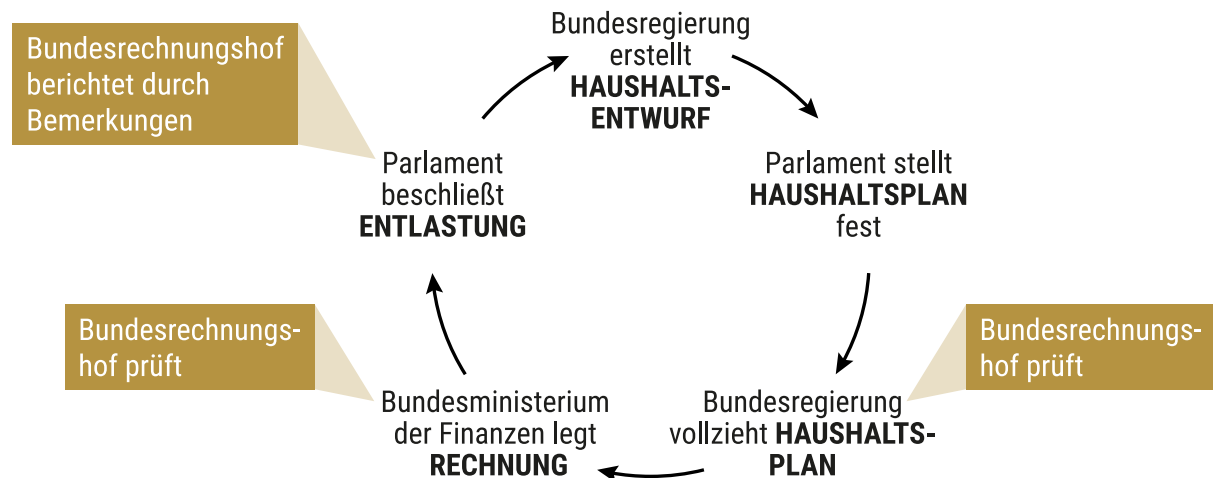
Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Die Bundesregierung vollzieht den Haushalt. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung. Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie der Bundesregierung für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Abbildung

Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

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

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

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

Unmittelbar nach der Zuleitung veröffentlicht der Bundesrechnungshof die Bemerkungen zudem auf seiner Internetseite.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

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

Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament. Die Bemerkungen enthalten daher Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Ausschuss bittet auch die politische Leitung der Bundesministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

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

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten

(Berichte nach § 99 BHO). Die Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet. Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die an das Parlament adressiert sind, werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, ob und wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie auf seiner Internetseite, soweit dies mit dem Schutz von Rechten Dritter, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist.

Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 1,8 %.

Der Bundesrechnungshof stellte in den vergangenen Jahren einen deutlichen Anstieg von Unstimmigkeiten in den Haushaltsrechnungen fest. Diese Entwicklung weist auf die zunehmende Komplexität und Anfälligkeit in der Rechnungslegung hin. Oberste Bundesbehörden nahmen zentral veranschlagte Personalverstärkungsmittel in Anspruch, obwohl in ihren Einzelplänen noch Mittel zur Verfügung standen. Außerdem konnte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bereits das zweite Haushaltsjahr in Folge nicht die globale Minderausgabe erbringen, da alle Mittel im Einzelplan ausgeschöpft waren. Dies weist auf eine strukturelle Unterdeckung des Einzelplans hin.

Das Haushaltsgesetz 2024 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 39,0 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage von 10,2 Mrd. Euro vorgesehen.

Der Bundeshaushalt 2024 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 33,3 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 474,8 Mrd. Euro um 2,1 Mrd. Euro unter dem Soll. Die geplante Entnahme aus der Rücklage war nicht notwendig (vgl. Tabelle 1.1).

Die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme wies das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Ist 2024 ebenfalls mit 33,3 Mrd. Euro aus. Die zulässige Nettokreditaufnahme lag bei 38,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Anfang 2025 hat der Verfassungsgesetzgeber eine Grundgesetzänderung beschlossen, die eine Ausweitung der Regelgrenzen für die Neuverschuldung des Bundes an zwei Stellen vorsieht. Die Änderung ermöglicht die Einrichtung eines Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität in Höhe von 500 Mrd. Euro außerhalb der Schuldenregel. Außerdem werden die erweiterten Verteidigungsausgaben, soweit sie 1 % der Wirtschaftsleistung eines Jahres übersteigen, von der auf die Schuldenbremse angerechneten Nettokreditaufnahme abgesetzt. Zu den erweiterten Verteidigungsausgaben nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz gehören auch die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.

Durch die Bereichsausnahme der Schuldenbremse für erweiterte Verteidigungsausgaben steigt der Spielraum für die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts erheblich. Zudem erwartet der Bund im Finanzplanungszeitraum deutlich steigende Steuereinnahmen. Dennoch klafft in der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 eine Lücke von 172 Mrd. Euro. Dies verdeutlicht noch einmal, dass der Bundeshaushalt kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem hat.

Für das Haushaltsjahr 2024 weist das BMF Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 4,3 Mrd. Euro aus. Davon entfallen 0,7 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien (vgl. Tabelle 1.4). Der Bundesrechnungshof hat die Einnahmeausfälle aus der Haushaltsrechnung mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er erneut zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 130,1 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes auch oft als Storno oder gar nicht gebucht werden, kann die Differenz auch deutlich größer sein. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bewirtschafter Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässiger buchen. Das BMF beabsichtigt, zur Rechnungslegung 2025 die obersten Bundesbehörden bei der Plausibilisierung ihrer Meldungen über die Einnahmeausfälle zu unterstützen. Hierzu wird es ihnen zentrale Auswertungen aus dem Zahlungsüberwachungsverfahren und dem IT-Verfahren Darlehen zur Verfügung stellen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2024 bei 7,5 Mrd. Euro und damit über denen des Vorjahres (vgl. Abbildung 1.3). Der Betrag bewegt sich im mehrjährigen Vergleich weiterhin auf hohem Niveau.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2024 betrugen die übertragbaren Mittel 43,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Damit waren sie immer noch doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie. Von den 3,7 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln (vgl. Abbildung 1.5)

bildeten die Ressorts im Haushaltsjahr 2025 Ausgabereste von 3,0 Mrd. Euro. Damit wollten sie über rund 80 % der nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2024 waren Verpflichtungsermächtigungen von 169,7 Mrd. Euro verfügbar (vgl. Abbildung 1.6). Sie lagen damit deutlich über dem Niveau des Vorjahres. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 110,5 Mrd. Euro. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden.

Aus den bis zum Jahresende 2024 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 353,7 Mrd. Euro zu leisten (vgl. Abbildung 1.7). Sie lagen damit fast 50 Mrd. Euro höher als im Vorjahr und stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes waren zum Jahresende 2024 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 3,6 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Abbildung 1.8). Der Gesamtbestand verringerte sich damit gegenüber dem Vorjahr um 37 %. Die Mittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden weiterhin das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen aber weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder.

Das Vermögen verringerte sich im Haushaltsjahr 2024 um 7,1 Mrd. Euro. Die Schulden stiegen um 114,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.7). Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+110,2 Mrd. Euro). Ursache für die Differenz zur ausgewiesenen Nettokreditaufnahme des Bundes von 33,3 Mrd. Euro sind insbesondere Kreditaufnahmen von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Diese wirken sich nicht auf die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme aus, stellen aber Verbindlichkeiten des Bundes dar und sind in der Vermögensrechnung auszuweisen.

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Diesen sah er in den letzten Jahren – vor allem bei unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden – oft als nicht erfüllt an. Das BMF hat inzwischen den

Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Energiekrise und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ aufgelöst. Der Bundesrechnungshof wertet dies als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings verbleibt mit dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) noch ein gewichtiges unechtes Sondervermögen. Auch darüber hinaus werden weiterhin Ausgaben in erheblichem Umfang außerhalb des Bundeshaushalts aus Sondervermögen mit eigenen Vermögen und Schulden geleistet. Dies beeinträchtigt die Transparenz und die Einheit des Haushalts weiterhin in hohem Maße.

1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2024 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen. Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Der Bundesrechnungshof stellte dies durch eine stichprobenweise Prüfung fest. Er nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 2 000 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl.

1,8 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.¹

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- Auszahlungen in unzutreffender Höhe und
- Auszahlungen bei falscher Haushaltsstelle.

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

¹ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,18 und 2,34 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,18 und 2,34 %) liegt.

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung für das Jahr 2024 stellte der Bundesrechnungshof vermehrt fest, dass die obersten Bundesbehörden zentral veranschlagte Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 in Anspruch nahmen, obwohl in ihren Einzelplänen noch Mittel zur Deckung des Mehrbedarfs zur Verfügung standen. Das BMF ließ dies zu, obwohl die Ressorts damit nicht seinen Vorgaben zur Inanspruchnahme dieser „echten“ Personalverstärkungsmittel entsprachen.

Überdies sparten die obersten Bundesbehörden die veranschlagten globalen Minderausgaben zunehmend in investiven Bereichen ein, obwohl in anderen Bereichen ausweislich der Haushaltsrechnung noch verfügbare Mittel vorhanden waren. Auch dies widerspricht den Vorgaben des BMF, sofern die Mittel nicht bereits anderweitig gebunden waren, und weist zudem auf eine mangelnde Priorisierung investiver Ausgaben hin. Das BMAS konnte – wie bereits im Vorjahr – die globale Minderausgabe nicht erbringen, da alle Mittel im Einzelplan ausgeschöpft waren. Dies lässt auf eine nicht sachgerechte Mittelveranschlagung in diesem Einzelplan schließen.

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

1.2 Haushaltsabschluss 2024

1.2.1 Überblick

Das Haushaltsgesetz 2024 vom 10. Februar 2024 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 39,0 Mrd. Euro vor.

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024 von 39,0 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2023 von 0,2 Mrd. Euro² zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2024.

Der Bundeshaushalt 2024 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 33,3 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 474,8 Mrd. Euro um 2,1 Mrd. Euro unter dem Soll (vgl. Tabelle 1.1). Für den Bundeshaushalt 2025 verbleibt eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2024 von 5,7 Mrd. Euro.

² Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Tabelle 1.1

Haushaltsabschluss 2024: Vergleich mit Soll und Vorjahr

	Ist 2024	Soll 2024	Abweichung Soll/Ist 2024	Ist 2023	Abweichung Ist 2024/2023
	<i>in Mrd. Euro^a</i>				
Ausgaben	474,8	476,8	-2,1	457,7	17,1
→ Personalausgaben	42,4	45,0	-2,5	40,1	2,3
→ Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	38,0	39,6	-1,6	40,0	-2,0
→ Zinsausgaben	34,3	37,5	-3,2	37,6	-3,3
→ Nicht-strukturelle Tilgungsausgaben	8,5	-	8,5	-	8,5
→ Zuweisungen und Zuschüsse ^b	294,4	294,9	-0,5	284,4	10,0
→ Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,6	-10,6	11,2	0,5	0,1
→ Zuführung an Rücklagen	-	-	-	-	-
→ Investitionsausgaben	56,7	70,5	-13,9	55,0	1,7
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage)	441,2	427,5	13,8	392,8	48,4
→ Steuereinnahmen	375,0	377,6	-2,6	356,1	18,9
→ Sonstige Einnahmen ^d	66,2	49,8	16,4	36,7	29,5
Entnahme aus Rücklage	-	10,2	-10,2	37,5	-37,5
Münzeinnahmen	0,2	0,2	0	0,2	0
Nettokreditaufnahme	33,3	39,0	-5,7	27,2	6,1
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-33,5	-49,4	15,8	-64,9	31,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.^d Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen, nicht-strukturelle Mehreinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024.

Da die geplante Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig war, bildeten die Nettokreditaufnahme und die Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo. Dieser lag damit bei -33,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Tabelle 1.2

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2024^a

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklage, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	441 232 224 547,15 Euro
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklage und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	474 753 727 609,58 Euro
Finanzierungssaldo	-33 521 503 062,43 Euro
Münzeinnahmen	201 343 200,60 Euro
Entnahme aus Rücklage	-
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	33 320 159 861,83 Euro
Deckung Finanzierungssaldo	33 521 503 062,43 Euro

Erläuterung: ^a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

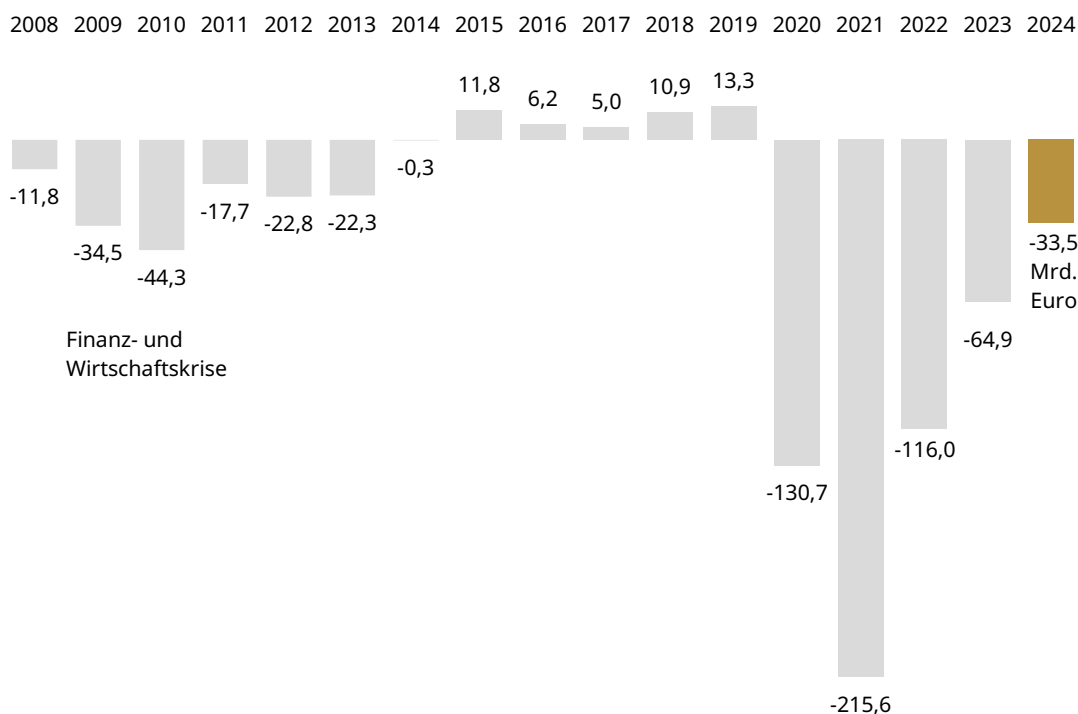
Die negativen Finanzierungssalden der letzten fünf Jahre summieren sich inzwischen auf insgesamt mehr als 560 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.1).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Abbildung 1.1

Weiterhin negativer Finanzierungssaldo verdeutlicht die schlechte Finanzposition des Bundes

Die hohen Ausgaben des Bundes ab 2020 haben hohe negative Finanzierungssalden verursacht. Trotz einer deutlichen Verbesserung in 2024 liegen sie immer noch auf dem Niveau der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2024.

Die anhaltend hohen Finanzierungssalden sind insbesondere auf das hohe Ausgaben-niveau des Bundes zurückzuführen. Während die verschiedenen Krisen ab dem Jahr 2020 die Einnahmeseite nur vorübergehend beeinträchtigt haben, lagen die Ausgaben auch im Jahr 2024 weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019 (+117,7 Mrd. Euro).

1.2.2 Ausgaben

Gemessen am Haushaltsplan lagen die Ausgaben insgesamt um 2,1 Mrd. Euro unter dem Soll. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Das im Haushalt vorgesehene verzinsliche Darlehen für den

Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung kam nicht zur Auszahlung (-12,0 Mrd. Euro).

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Zinsausgaben (-3,2 Mrd. Euro),
- Verteidigungsausgaben (-1,7 Mrd. Euro) sowie
- Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (-1,3 Mrd. Euro).

Demgegenüber fielen Mehrausgaben insbesondere in folgenden Bereichen an:

- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bürgergeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, sonstige Leistungen (4,9 Mrd. Euro) sowie
- Bundesfernstraßen (1,3 Mrd. Euro)³.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben war seit dem Jahr 2014 durch Agio-Einnahmen geprägt.⁴ Diese wurden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Die saldierten Agio/Disagio-Einnahmen beliefen sich in den letzten neun Jahren bis zum Jahr 2022 auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro und überzeichneten die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. In den Jahren 2023 und 2024 waren dagegen Disagio-Ausgaben von 14,9 und 6,8 Mrd. Euro zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1.2).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

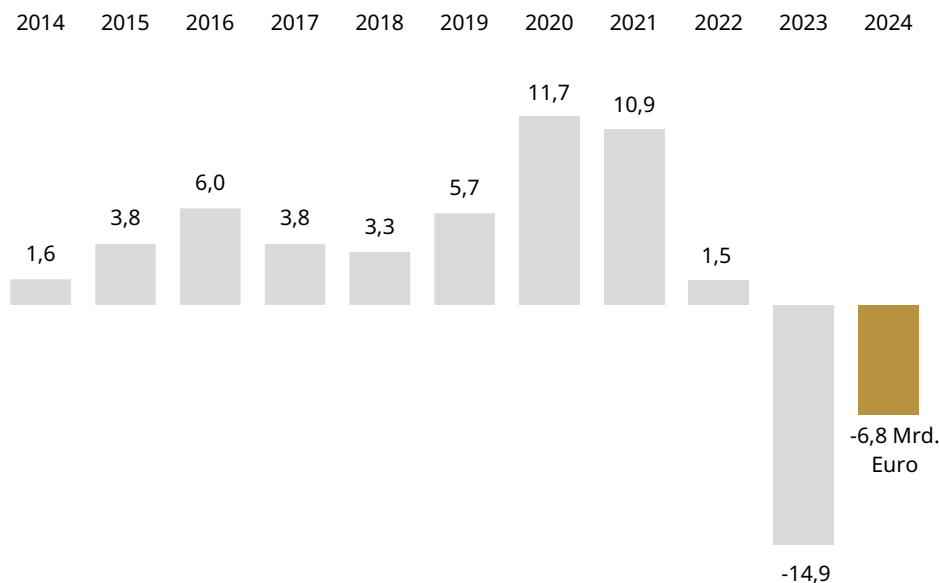
³ Kapitel 1201 Titelgruppe 01 (Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen).

⁴ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Abbildung 1.2

Disagio-Ausgaben belasteten den Bundeshaushalt 2024

In einem veränderten Zinsumfeld wurden aus saldierten Agio/Disagio-Einnahmen in 2023 wieder saldierte Disagio-Ausgaben. In 2024 lagen sie bei -6,8 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2024; saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Dies ist in einem Umfeld sinkender Zinsen vor allem bei Folgeemissionen der Fall, in denen bereits ausgegebene Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt werden. Agio-Einnahmen entstehen aber auch bei Erstemissionen, wenn ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Die Agien werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen.

In einem Umfeld steigender Zinsen tritt der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben ein. Auch diese werden bisher vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise niedrigeren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF schon vor einigen Jahren zu prüfen, ob und wie die Zinslasten periodengerecht verbucht werden können. Das BMF wies im Jahr 2017 darauf hin, dass es Agien und Disagien entsprechend der Systematik und Sichtweise in der Kameralistik im Jahr der kassenmäßigen Zuflüsse bzw. Abflüsse

veranschlage. Innerhalb des kameralistischen Bundeshaushalts sei eine periodengerechte Zuordnung bzw. Verbuchung der Beträge nicht möglich. Diesen Einwand hat der Bundesrechnungshof anerkannt und stattdessen empfohlen, die Auswirkungen saldierter Agio-Einnahmen in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses zu verbessern. Das BMF folgte auch dieser Empfehlung nicht.

Im Jahr 2024 hat es seine Auffassung geändert und die notwendigen Gesetzesänderungen angestoßen. Sie sind inzwischen in Kraft getreten.⁵ Der Bundeshaushalt 2025 und die Finanzplanung sehen nun erstmals eine periodengerechte Veranschlagung und Verbuchung von Zinsausgaben vor. Das BMF erwartet, dass durch diese Umstellung Planungspuffer für den Zinstitel künftig deutlich niedriger ausfallen und Freiräume für künftige Haushaltsplanungen entstehen.

1.2.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklagen) lagen um 13,8 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um 48,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1).

Während die Steuereinnahmen 2,6 Mrd. Euro unter dem Soll lagen, waren die sonstigen Einnahmen 16,4 Mrd. Euro höher als geplant. Diese Steigerung lag vor allem an höheren Privatisierungserlösen (3,5 Mrd. Euro) sowie an sogenannten nicht-strukturellen Einnahmen (8,5 Mrd. Euro). Diese nicht-strukturellen Einnahmen ergaben sich durch Rückflüsse aus der Abwicklung des WSF-Energie, der Corona-Soforthilfen sowie der Corona-Unternehmenshilfen, bei denen das BMF nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 einen Bezug zu früheren Notlagenkreditermächtigungen festgestellt hatte. Diese Mittel vereinnahmte es daher nicht-strukturell im Bundeshaushalt und verwendete sie zweckgebunden zur Tilgung von Notlagenkrediten.

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wurde im Laufe des Jahres 2024 aufgelöst. Der mit dem Sondervermögen verbundene Förderzweck wird nunmehr unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Fonds diente im Jahr seiner Abwicklung lediglich dem Zweck, die Rücklagen aufzulösen und an den Bundeshaushalt zu überweisen.

⁵ Vgl. Gesetz zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 21. November 2024, BGBl. 2024 I Nummer 361.

Einen Anteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank erhielt der Bund im Jahr 2024 nicht, da die Bundesbank im Jahr 2023 keinen Gewinn erwirtschaftet hatte. Dies war bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan 2024 auch schon bekannt.

1.2.4 Nettokreditaufnahme, Schuldenregel und Tilgungsverpflichtungen

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

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

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF bei der Haushaltsaufstellung mit 14,4 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 39,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2024

		Soll 2024	Ist 2024
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		in Mrd. Euro ^a	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	4 121,2	
3	Abbauverpflichtung	-	
4	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2024 (Zeile 1 * Zeile 2 - Zeile 3)	14,4	
5	Konjunkturkomponente	-7,7	-22,9
6	Saldo der finanziellen Transaktionen	-16,9	-1,4
7	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 4 - Zeile 5 - Zeile 6)	39,0	38,7
8	Für Schuldenregel relevante NKA	39,0	33,3
9	Strukturelle NKA (Zeile 8 + Zeile 5 + Zeile 6)	14,4	9,0
10	Über-/Unterschreitung der zulässigen NKA (Zeile 9 - Zeile 4 oder Zeile 8 - Zeile 7)	-	-5,4
11	Zu tilgender Betrag aufgrund Beschluss Ausnahmeregelung	-	-
12	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 4 - Zeile 9 oder Zeile 7 - Zeile 8)	-	5,4
13	Gesamtsaldo Kontrollkonto (Vorjahr)		58,0 (52,6)

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: BMF-Monatsbericht September 2025.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des Folgejahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und zum 1. September des Folgejahres abschließend gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen berücksichtigt. Wurde von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Die für die Schuldengrenze relevante Nettokreditaufnahme wies das BMF im Ist 2024 mit 33,3 Mrd. Euro aus.⁶ Sie unterschritt die zulässige Nettokreditaufnahme von 38,7 um 5,4 Mrd. Euro. Der Differenzbetrag wird auf dem Kontrollkonto verbucht. Der Saldo auf dem Kontrollkonto erhöht sich damit auf 58,0 Mrd. Euro.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht über die Klage zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021⁷ entschieden. Es hat u. a. klargestellt, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.⁸ Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, dass der Kernhaushalt und unechte Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nach der Schuldenregel als Einheit zu betrachten sind.⁹

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 über die Fälle von notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen hinaus. Die Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit, Jährlichkeit, Jährigkeit und kassenmäßigen Fälligkeit führen dazu, dass die Kreditermächtigungen den einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen sind. Dabei ist für die in einem Jahr geltende Obergrenze die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich. Anders als vom BMF interpretiert, unterscheidet das Bundesverfassungsgericht bei der Finanzierung von Sondervermögen also nicht zwischen Krediten im Rahmen der nach der Schuldenregel grundsätzlich geltenden Höchstgrenze (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 Grundgesetz) und Krediten, deren Aufnahme durch die Ausnahmeregelung (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz) legitimiert ist.

Demnach sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes u. a. auch kreditfinanzierte Entnahmen aus der nicht werthaltigen Rücklage sowie die Rücklage des aufgelösten Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 betroffen. Gleiches gilt für kreditfinanzierte Ausgaben weiterer Sondervermögen – insbesondere des KTF –, die auf den in den Sondervermögen aufbewahrten Kreditermächtigungen beruhen. Unter Anlegung dieses Maßstabs hätte die Kreditaufnahme des Jahres 2024 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen überschritten.

⁶ In den Ausgaben enthalten ist ein Tilgungsbetrag von 8,5 Mrd. Euro aufgrund sogenannter nicht-struktureller Rückflüsse von notlagenkreditfinanzierten Ausgaben. Dieser verringert den zukünftigen Rückführungsbetrag pro Jahr aus Notlagenkrediten.

⁷ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – 2 BvF 1/22.

⁸ Ebenda, Randnummer 167.

⁹ Ebenda, Randnummer 182. Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von „unselbständigen“ Sondervermögen. Nach dem Sprachgebrauch des Bundesrechnungshofes handelt es sich dabei um „unechte“ Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden (vgl. Nummer 1.11).

1.2.5 Grundgesetzänderung im Jahr 2025

Nach der Bundestagswahl vom 23. Februar 2025 hat der 20. Deutsche Bundestag noch vor der Konstituierung des neu gewählten 21. Deutschen Bundestages eine Grundgesetzänderung beschlossen. Der Bundesrat hat dieser am 21. März 2025 zugestimmt.¹⁰ Sie sieht eine Ausweitung der Regelgrenzen für die Neuverschuldung des Bundes an zwei Stellen vor:

- Die Änderung ermöglicht die Einrichtung eines Sondervermögens für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität in Höhe von 500 Mrd. Euro außerhalb der Schuldenregel.¹¹ 100 Mrd. Euro aus dem Gesamttopf für zusätzliche Investitionen sind für Länder und Kommunen reserviert.¹² Weitere 100 Mrd. Euro werden dem Sondervermögen KTF zugeführt. Die verbleibenden Mittel von 300 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen stehen dem Bund für zusätzliche Investitionen zur Verfügung. Zusätzlichkeit wird unterstellt, wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 % der Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigt.
- Die erweiterten Verteidigungsausgaben werden, soweit sie 1 % der Wirtschaftsleistung eines Jahres übersteigen, von der auf die Schuldenbremse angerechneten Nettokreditaufnahme abgesetzt, was den Verschuldungsspielraum vergrößert. Zu den erweiterten Verteidigungsausgaben nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz gehören auch die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.

Durch die Bereichsausnahme der Schuldenbremse für die erweiterten Verteidigungsausgaben steigt der Spielraum für die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts erheblich. Im Bundeshaushalt 2025 ist eine Nettokreditaufnahme von 81,8 Mrd. Euro vorgesehen, davon für die Bereichsausnahme 32,0 Mrd. Euro. Damit soll die zulässige Kreditaufnahme nach der Obergrenze der Schuldenregel komplett ausgenutzt werden.

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2026 ist eine Nettokreditaufnahme von 89,9 Mrd. Euro geplant, davon entfallen auf die Bereichsausnahme 54,3 Mrd. Euro. Wie bereits im Haushaltsjahr 2025, soll auch im Haushaltsjahr 2026 und in den folgenden Finanzplanungsjahren die zulässige Nettokreditaufnahme nach der Obergrenze der Schuldenregel in jedem Jahr vollständig ausgeschöpft werden.

¹⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 24. März 2025, BGBl. 2025 I Nummer 94.

¹¹ Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 21. August 2025 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)“ (V 1 - 0003279).

¹² Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 8. September 2025 zum „Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)“ (I 4 - 0003302).

Trotz dieser massiv erhöhten Kreditfinanzierungsspielräume und erwarteter Steuerrekordeinnahmen klafft in der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 eine Lücke von 172 Mrd. Euro¹³. Dies verdeutlicht noch einmal, dass der Bundeshaushalt kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem hat. Die Bundesregierung bleibt daher aufgefordert, den Bundeshaushalt zukunftssicher zu gestalten und einen weiteren Anstieg der konsumtiven Ausgaben durch Reformen zu verhindern. Eine weitere Lockerung der Schuldenregel hingegen würde die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden.

1.3 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁴ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen.

Ziel der Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln. Die Angaben beruhen auf Meldungen der obersten Bundesbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.¹⁵

Für das Haushaltsjahr 2024 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 4,3 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.4). Davon entfallen 0,7 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien.

¹³ Im Finanzplanjahr 2027 beläuft sich die Finanzierungslücke aktuell auf 34 Mrd. Euro. In den Jahren 2028 und 2029 steigt sie auf 64 bzw. 74 Mrd. Euro.

¹⁴ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

¹⁵ Vgl. Bemerkungen 2022 Nummer 21; Bundestagsdrucksache 20/6530.

Tabelle 1.4

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
02	BT	22,0	811,9	210,3	1 044,2
06	BMI	0,1	3 076,6	12 127,8	15 204,5
07	BMJ	2,6	136 217,9	213,7	136 434,2
08	BMF	395,2	59 399,6	3 383,2	63 178,0
09	BMWK	12,0	11 725,3	3 005,5	14 742,8
11	BMAS	52,3	81 814,7	4 238,9	86 105,9
12	BMDV	58,0	1 143,6	10 387,1	11 588,7
14	BMVg	0,1	2 809,4	589,6	3 399,2
17	BMFSFJ	20,4	6 255,0	210,7	6 486,1
30	BMBF	104 903,2	50 731,1	156 761,7	312 396,0
32	Bundesschuld	-	37 273,9	5 012,3	42 286,2
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^e	437 174,3	3 159 072,6	26 296,1	3 622 543,0
	Gesamt	542 856,1	3 551 149,8	222 618,2	4 316 624,1
	darunter: Bundesministerien	105 681,8	354 803,3	191 309,8	651 794,9

Erläuterung:

^a Oberste Bundesbehörden, die keine Einnahmeausfälle gemeldet haben oder deren gemeldete Einnahmeausfälle insgesamt unter 1 Mio. Euro liegen, sind in der Tabelle nicht aufgeführt. In der Gesamtsumme sind diese aber enthalten.

^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.

^c Einnahmeausfälle aus Vergleichen und Vertragsänderungen und Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde.

^d Differenzen durch Rundungen.

^e Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrssteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2024 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024; eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat die für das Haushaltsjahr 2024 veröffentlichten Einnahmeausfälle mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er erneut zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2024 enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 130,1 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesrechnungshofes aber auch oft als Storno oder gar nicht gebucht werden, kann die Differenz auch deutlich größer sei.

Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bewirtschafter Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässiger buchen.¹⁶ Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

Das BMF beabsichtigt, zur Rechnungslegung 2025 die obersten Bundesbehörden bei der Plausibilisierung ihrer Meldungen über die Einnahmeausfälle zu unterstützen. Hierzu wird es ihnen zentrale Auswertungen aus dem Zahlungsüberwachungsverfahren und dem IT-Verfahren Darlehen zur Verfügung stellen. Damit kommt es einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach.

1.4 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁷ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabestelle vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann.¹⁸

Im Haushaltsjahr 2024 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 7,5 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 600 Euro. Der Gesamtbetrag entspricht 1,6 % des Haushaltssolls. Er bewegt sich im mehrjährigen Vergleich weiterhin auf hohem Niveau (vgl. Abbildung 1.3).

¹⁶ Vgl. Leitsatz Nummer 01/23 des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Thema „Buchung und Ausweis von Einnahmeausfällen des Bundes“.

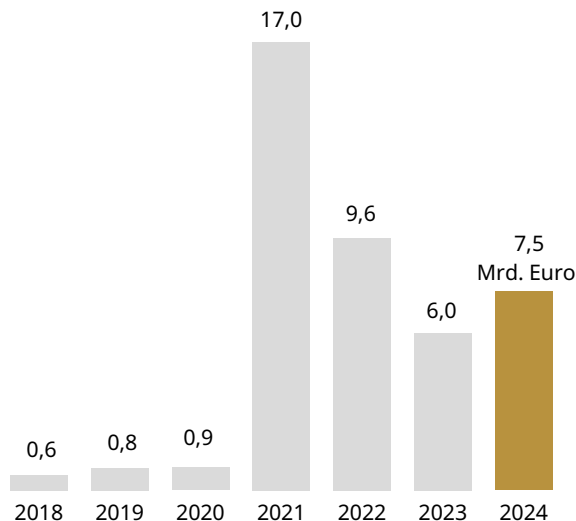
¹⁷ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

¹⁸ Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024.

Abbildung 1.3

Gesamtbetrag der über- und außerplanmäßigen Ausgaben weiterhin auf hohem Niveau

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen in 2024 über denen des Vorjahres. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sie sich vervielfacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2024.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim BMAS, beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, beim Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) und beim BMVg an:

- 2 651 Mio. Euro für Bürgergeld,
- 1 260 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- 620 Mio. Euro für Ausgaben und Finanzierungskosten im Zusammenhang mit dem Erwerb einer Wandelanleihe von Northvolt durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW),
- 586 Mio. Euro für den Kinderzuschlag für Anspruchsberechtigte nach § 6 a Bundeskindergeldgesetz sowie
- 496 Mio. Euro für die Beschaffung der U-Boot Klasse 212 Common Design.

Die einzige außerplanmäßige Ausgabe von 600 Euro leistete das BMBF wegen verzögerter Restzahlungen nach dem Studierenden-Energiepreispauschalengesetz.

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁹ muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2024 in allen Fällen nach.

In vier Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF. In zwei Fällen erklärte das BMF, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Diese betrafen:

- 9,7 Mio. Euro als Erstattung des Bundes nach § 18 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz (BMAS) sowie
- 10,2 Mio. Euro für Kindergeld für Anspruchsberechtigte nach § 1 Bundeskindergeldgesetz (BMBFSFJ).

In den beiden übrigen Fällen konnte das BMF eine solche Erklärung nicht abgeben, da die Voraussetzungen für eine überplanmäßige Ausgabe gemäß Artikel 112 Grundgesetz nicht gegeben waren. Diese betrafen:

- 0,2 Mio. Euro als Zuschuss an die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (BMBFSFJ). Die ungenehmigte überplanmäßige Ausgabe kam zustande, da eine Einnahmehuchung in entsprechender Höhe nicht mehr rechtzeitig vor dem Jahresabschluss gebucht wurde.
- 400 Euro für Einrichtung und Betrieb einer zentralen Koordinierungs- und Kommunikationsstelle der zentralen IT-Architektur für den gesundheitlichen Verbraucherschutz (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit).

Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

1.5 Übertragbare Mittel und Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren

¹⁹ 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024).

Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

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

1.5.1 Übertragbare Mittel im Haushaltsjahr 2024

Am Ende des Haushaltsjahres 2023 waren Mittel von 39,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2024 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts im Jahr 2024 Ausgabereste von 29,8 Mrd. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2024 betrugen die übertragbaren Mittel 43,7 Mrd. Euro. Hieraus bildeten die Ressorts bis zum August 2025 Ausgabereste von 17,8 Mrd. Euro.²⁰

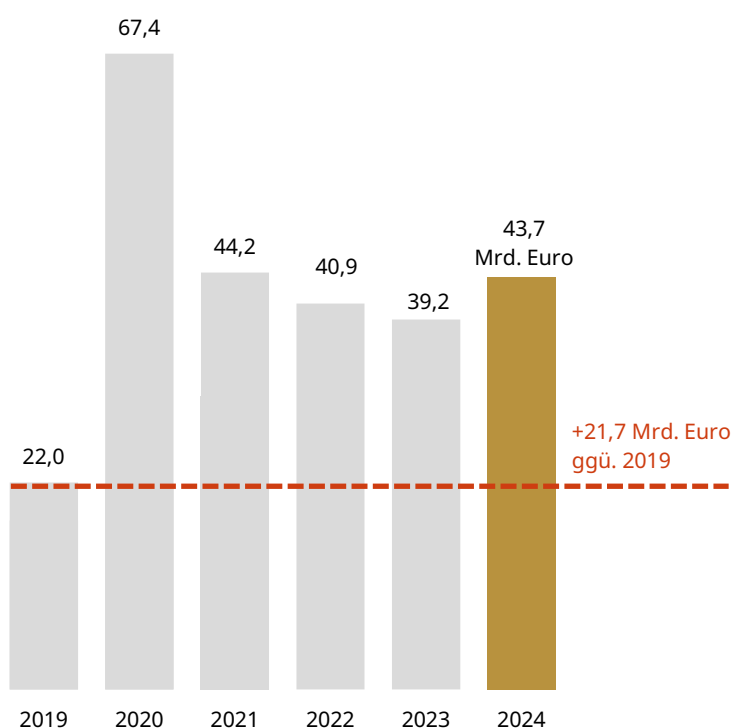
Der Anstieg der übertragbaren Mittel gegenüber dem Haushaltsjahr 2023 ist auf den nicht flexibilisierten Bereich zurückzuführen. Da das im Haushalt vorgesehene verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (Generationenkapital) nicht zur Auszahlung kam, fielen hier 8,2 Mrd. Euro an neuen übertragbaren Mitteln an. Das BMF hat dem Haushaltsausschuss mitgeteilt, dass es hieraus keine Ausgabereste bilden will. Die übertragbaren flexibilisierten Mittel gingen dagegen zurück. Insgesamt lagen die übertragbaren Mittel weiterhin fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.4).

²⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/600 und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel weiterhin auf hohem Niveau

Die übertragbaren Mittel stiegen in 2024 wieder an, weil das für das Generationenkapital vorge-sehene Darlehen nicht zur Auszahlung kam. Mit 43,7 Mrd. Euro lagen sie weiterhin fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie in 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2024.

Die in das Jahr 2025 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.5.

Tabelle 1.5

In das Jahr 2025 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2024	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kapitel 6002 Titel 861 01	Verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung	8 249
Kapitel 6002 Titelgruppe 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	5 885
Kapitel 3205	Verzinsung	3 959
Kapitel 1202	Bundesschienenwege	2 135
Kapitel 2502	Stadtentwicklung und Raumordnung	1 809
Kapitel 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 690
Kapitel 1503 Titel 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	1 574
Kapitel 1204	Digitale Infrastruktur	1 461
Kapitel 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 439
Kapitel 2501	Bau- und Wohnungswesen	1 006
Kapitel 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	829
Kapitel 0903	Energie und Nachhaltigkeit	630
Kapitel 1405	Militärische Beschaffungen	569
Gesamt		31 235

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

1.5.2 Ausgabereste und übertragbare Mittel im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Im Bundeshaushalt 2024 wurden keine Ausgabemittel zur Restedeckung vorgehalten. Die Ressorts konnten die in Anspruch genommenen Ausgabereste kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in ihren jeweiligen Einzelplänen decken.

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

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hatte das BMF den Ressorts bereits vor einigen Jahren Vorgaben gemacht.²¹ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

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

Der Haushaltsausschuss hat den Ressorts bei der Beschlussfassung über den Bundeshaushalt 2021 vorgegeben, die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

Von den in das Haushaltsjahr 2024 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 4,6 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 3,9 Mrd. Euro Ausgabereste (85 %). Im Haushaltsjahr 2025 bildeten sie von den 3,7 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln Ausgabereste von 3,0 Mrd. Euro.

Im Jahr 2025 wollten die Ressorts über rund 80 % der im Jahr 2024 nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses deutlicher eingehalten als in den Vorjahren. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts dennoch weiterhin bezweifelt werden. Allerdings lagen die übertragbaren flexibilisierten Mittel im Jahr 2024 wieder auf dem Niveau der Jahre vor der Corona-Pandemie. Der dynamische Anstieg der vergangenen Jahre scheint gebrochen.

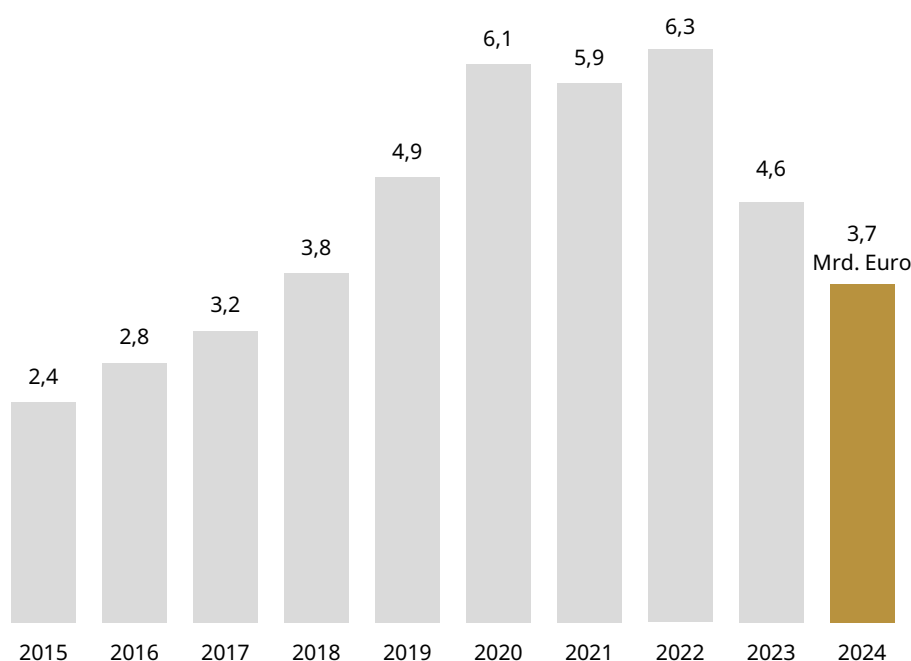
Die Entwicklung der übertragbaren flexibilisierten Mittel in den letzten zehn Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

²¹ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel rückläufig

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2024 sind 3,7 Mrd. Euro flexibilisiert. Nach einem Höchststand in 2022, sind sie auf ein Vor-Corona-Niveau gesunken. Der dynamische Anstieg der vorangegangenen Jahre scheint gebrochen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 bis 2024.

1.6 Verpflichtungsermächtigungen

1.6.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

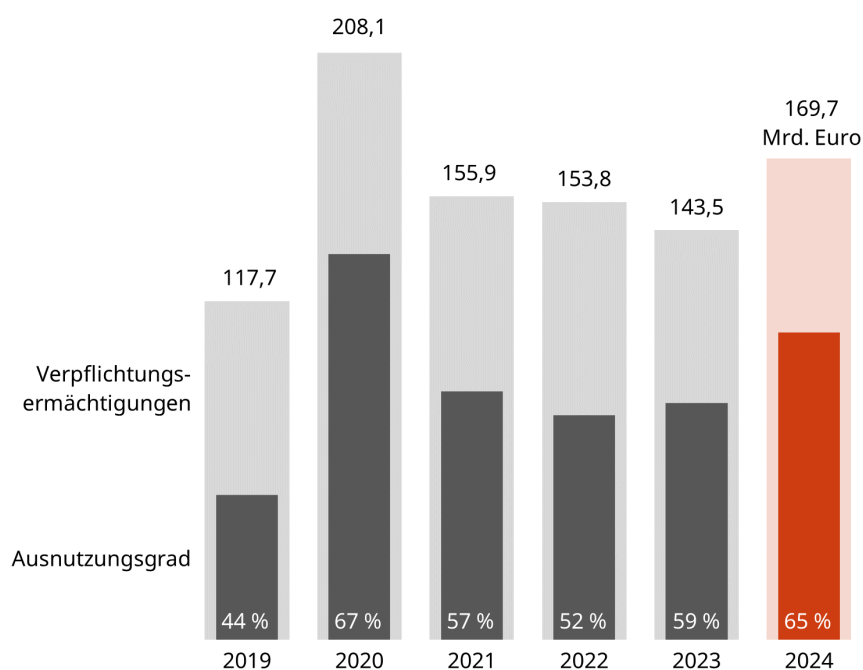
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushalt 2024 waren Verpflichtungsermächtigungen von 169,7 Mrd. Euro verfügbar.²² Sie lagen damit über dem Niveau der drei Vorjahre (vgl. Abbildung 1.6).

²² Im Haushaltsplan 2024 veranschlagte sowie über- und außerplanmäßig bewilligte Verpflichtungsermächtigungen.

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen wieder gestiegen

Die Verpflichtungsermächtigungen stiegen in 2024 erstmals wieder an und lagen über dem Niveau der vorangegangenen drei Jahre. Der Ausnutzungsgrad von 65 % lag zwar ebenfalls über dem Niveau der vorangegangenen drei Jahre, zeugt aber weiterhin von fehlender Etatreife.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2024.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 110,5 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 1,8 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²³

1.6.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2024 lag der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen bei 353,7 Mrd. Euro und damit fast 50 Mrd. Euro höher als in den Vorjahren. Einen Überblick über deren Fälligkeiten zeigt Abbildung 1.7. Die im Haushaltsjahr 2025 eingegangenen Verpflichtungen sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

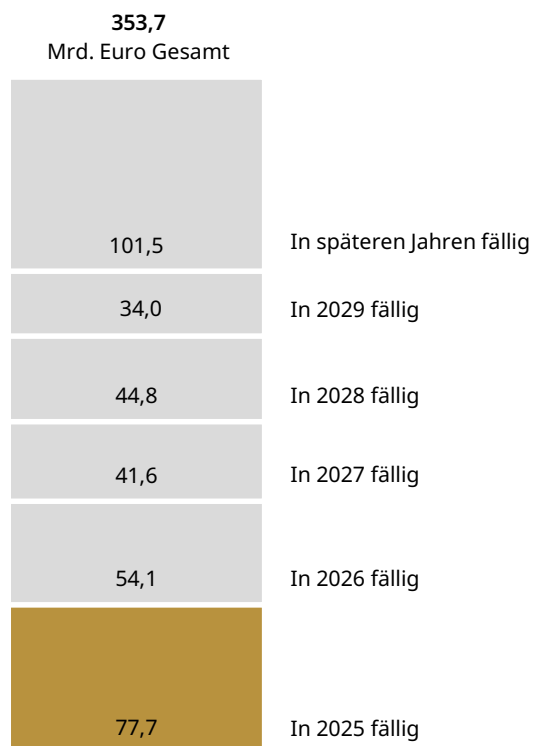
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

²³ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2024 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrags von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) oder von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.7

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Jahresende 2024 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 353,7 Mrd. Euro. Davon führen 77,7 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2025 zu Ausgaben, die übrigen in den Haushaltsjahren ab 2026.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

1.7 Weitere Haushaltsvorbelastungen

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Dazu zählen insbesondere Sozialausgaben, Personal- und Versorgungsausgaben sowie Zinsausgaben. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Zinsausgaben – auch aufgrund des ab dem Jahr 2025 steilen Schuldenanstiegs – in den kommenden Jahren erheblich steigen werden. Nach der Finanzplanung der Bundesregierung bis zum Jahr 2029 sollen sie zum Ende des Planungszeitraums bereits bei 66,5 Mrd. Euro liegen.

Hinzu kommt, dass die Finanzplanung für die Jahre 2027 bis 2029 eine Finanzierungslücke von mehr als 170 Mrd. Euro aufweist.

Die Bundesregierung muss eine durchgreifende strukturelle Konsolidierung der Bundesfinanzen angehen. Dies verlangt, Prioritäten und Posterioritäten zu setzen und sich auf die verfassungsmäßigen Kernaufgaben des Bundes zu fokussieren.²⁴

1.8 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz²⁵ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁶ ausgewiesen. Einen Überblick über den Gewährleistungsrahmen und dessen Ausnutzung zum Jahresende 2024 zeigt Tabelle 1.6.

²⁴ Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 17. September 2025 „Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026“ (I 2 - 0003192).

²⁵ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

²⁶ Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.6

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2024

	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro^a</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2024	1 000,5	631,6	504,9	-126,8
darunter:				
→ Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	140,0	113,1	111,0	-2,1
→ Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	650,0	355,7	225,7	-130
Gewährleistungen gemäß weiteren Gesetzen	239,8	117,9	115,6	-2,4
darunter:				
→ Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	89,2	86,8	-2,4
Gewährleistungen der Sondervermögen	505,4	0,3	1,1	0,8
Gesamtsumme	1 745,7	749,8	621,5	-128,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.10). Für den Teilbereich der Exportkreditgarantien bildete das BMF Rückstellungen von 10,9 Mrd. Euro. Für Inlandsgewährleistungen sah es Rückstellungen von 0,7 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2024 insgesamt 1,9 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 1,5 Mrd. Euro gegenüber.

1.9 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen.

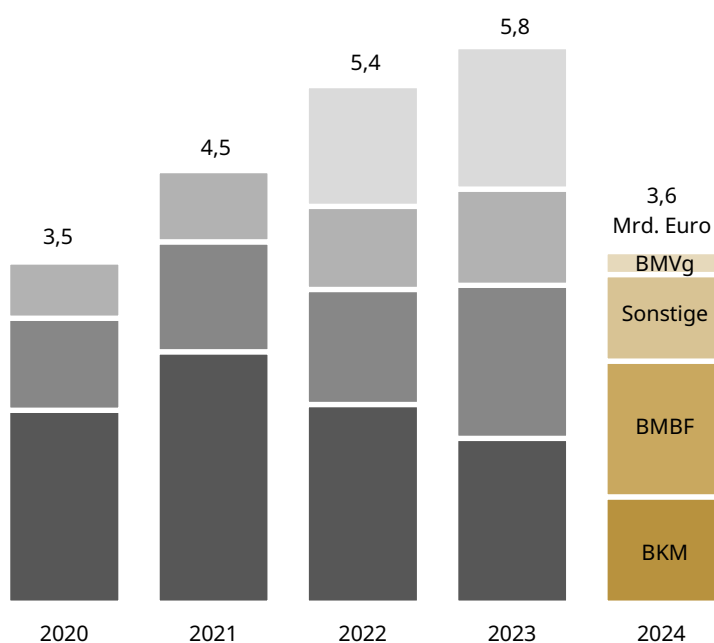
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes waren zum Jahresende 2024 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 3,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Gesamtbestand verringerte sich damit gegenüber dem hohen Niveau des Vorjahres um 37 %.

Die Selbstbewirtschaftungsmittel verteilen sich auf zehn Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln haben die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen. Ebenfalls über große Bestände verfügen der BKM (Kapitel 0452) und die von ihm unterstützten Kulturinstitutionen. Die Bestände des BMVg (Einzelplan 14) für Rüstungsinvestitionen gingen gegenüber dem Vorjahr stark zurück (vgl. Abbildung 1.8).

Abbildung 1.8

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel gehen erstmals seit Jahren zurück

Zum Jahresende 2024 lagen 3,6 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Das sind 2,1 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Den höchsten Anteil haben weiterhin der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das BMBF.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2024.

Nach dem erheblichen, u. a. pandemiebedingten Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel bei dem BKM in den Jahren 2020 und 2021 (bis auf 2,6 Mrd. Euro), ging der Bestand seitdem wieder etwas zurück. Ende 2024 betrug er noch 1,1 Mrd. Euro. Der seinerzeitige Anstieg war hauptsächlich auf die Veranschlagung von 2,0 Mrd. Euro für das Programm „Neustart Kultur“ zurückzuführen. Mit dem Ziel, die Bestände abzubauen, sind 100 Mio. Euro im Jahr 2022, 163 Mio. Euro im Jahr 2023 und 565 Mio. Euro im Jahr 2024 als Einnahmen an den Bundeshaushalt zurückgeflossen.

Die Bundeswehr durfte erstmals im Jahr 2022 für mehrjährige Rüstungsvorhaben das Instrument der Selbstbewirtschaftung nutzen. Ende 2023 lag der Bestand bei 1,5 Mrd. Euro. Er sank im Jahr 2024 auf 238 Mio. Euro.

Nachweise, dass durch das Instrument der Selbstbewirtschaftung eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

1.10 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Seit der Aktualisierung der VV-ReVuS im Jahr 2021 stellt das BMF die Vermögensrechnung nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem auf. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).²⁷ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den Standards staatlicher Doppik.

Einen Überblick über die wesentlichen Vermögens- und Schuldenpositionen bietet Tabelle 1.7.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

²⁷ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.7

Übersicht über Vermögen und Schulden

	Stand: 01.01.2024	Stand: 31.12.2024	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro^a</i>		
Vermögen gesamt	487,4	480,3	-7,1
Anlagevermögen	397,2	412,0	14,9
Finanzanlagen	397,2	412,0	14,9
davon:			
→ Kapitalbeteiligungen ^b	83,0	85,0	2,0
→ Wertpapiere des Anlagevermögens	190,7	190,8	0,1
→ Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	59,8	66,4	6,6
→ Sonstige Ausleihungen	63,7	69,9	6,2
Umlaufvermögen	90,2	68,3	-21,9
darunter:			
→ Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	78,1	54,5	-23,6
Schulden gesamt	2 727,9	2 842,3	114,4
Rückstellungen	1 010,2	1 013,6	3,4
darunter:			
→ Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen ^c	866,6	903,0	36,4
Verbindlichkeiten	1 717,7	1 828,6	110,9
darunter:			
→ Anleihen und Obligationen	1 628,9	1 739,1	110,3
Vermögens-/Schuldensaldo	-2 240,5	-2 361,9	-121,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Abhängig von der Beteiligungsquote werden die Kapitalbeteiligungen als Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen (mehr als 50 %), Beteiligungen (mindestens 20 % und maximal 50 %) sowie sonstige Anteilsrechte (weniger als 20 %) in der Vermögensrechnung ausgewiesen.^c Der Anfangsbestand 2024 weicht gegenüber dem Endbestand 2023 ab (-42,4 Mio. Euro). Grund sind Änderungen in den Berechnungsgrundlagen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Das Vermögen des Bundes verringerte sich im Haushaltsjahr 2024 um 7,1 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem eine Abnahme bei den Bankgutgaben und Wertpapieren des Umlaufvermögens um 23,6 Mrd. Euro.

Gegenläufig wirkte sich der Zuwachs bei den Finanzanlagen um 14,9 Mrd. Euro aus. Dieser ergab sich insbesondere durch die Zunahme des Vermögens bei den Sondervermögen um 6,6 Mrd. Euro und den sonstigen Ausleihungen von 6,2 Mrd. Euro. Bei den Kapitalbeteiligungen ergaben sich gegenläufige Entwicklungen, die zum Jahresende 2024 insgesamt zu einem Zuwachs von 2 Mrd. Euro führten.

Die Schulden des Bundes erhöhten sich um 114,4 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+110,3 Mrd. Euro). Ursache für die Differenz zur ausgewiesenen Nettokreditaufnahme des Bundes von 33,3 Mrd. Euro sind insbesondere Kreditaufnahmen von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Diese wirken sich nicht auf die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme aus, stellen aber Verbindlichkeiten des Bundes dar und sind in der Vermögensrechnung auszuweisen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen aber weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und daraus folgende Wertberichtigungen unberücksichtigt. Hinzu kommt, dass Forderungen in der Vermögensrechnung bisher nur teilweise berücksichtigt werden. Auch der Schuldenausweis ist noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen.

Das BMF nahm in die Vermögensrechnung 2023 erstmals Anteile des Bundes an Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligung des Bundes auf. Damit kam es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Seitdem weist das BMF u. a. auch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Kapitalbeteiligung des Bundes aus. Damit wird auch das ihr übertragene Liegenschaftsvermögen des Bundes in der Vermögensrechnung berücksichtigt. Der Gesamtwert der Grundstücke und Gebäude ist zwar nicht gesondert ausgewiesen, angesetzt ist aber der Beteiligungswert des Bundes an der BImA mit 13,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 12,5 Mrd. Euro).

Mit der Vermögensrechnung 2024 pilotierte das BMF erstmals die Erfassung der Melddaten für die Vermögensrechnung ressortweit im neu entwickelten Webtool

Rechnungslegung. Hierdurch sind einerseits Medienbrüche bei der Erstellung der Vermögensrechnung weggefallen und andererseits verringerte sich das Risiko von Übertragungsfehlern.

1.11 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2024 weist 28 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftlichen Eckwerte im Jahr 2024 bietet Tabelle 1.8.

Tabelle 1.8

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

	Zuführung aus dem Bundes- haushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	darunter: Zuführung an Rückla- gen	Vermögen	Schulden
	2024	2024	2024	2024	Ende 2024	Ende 2024
<i>in Mio. Euro</i>						
Investitions- und Tilgungsfonds	-	276	276	-	1 034	18 120
Finanzmarktstabilisierungsfonds	-	22 889	22 889	-	59 129	80 226
ERP-Sondervermögen	36	844	624	-	25 126	922
Bundeseisenbahnvermögen	5 703	771	6 472	-	536	19
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	15 384	15 384	-	22 596	22 344
Klima- und Transformationsfonds	-	47 535 ^a	47 535	5 958	-	-
Kommunalinvestitionsförderungs- fonds	-	1 512 ^a	1 512	985	-	-
Sondervermögen Bundeswehr	-	17 172	17 172	-	0	22 978

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

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

An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher ein strenger Maßstab anzulegen. Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Dies sah der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren – vor allem bei unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden – oft als nicht gegeben an. Das BMF hat inzwischen den WSF Energiekrise und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ aufgelöst. Der Bundesrechnungshof wertet dies als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings hält er es mit maßgeblichen Haushaltsgrundsätzen für nicht vereinbar, dass das BMF die nicht werthaltige Rücklage des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ von 4,1 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung herangezogen hat. Zudem verbleibt mit dem KTF noch ein gewichtiges unechtes Sondervermögen. Darüber hinaus werden weiterhin Ausgaben in erheblichem Umfang außerhalb des Bundeshaushalts aus Sondervermögen mit eigenen Vermögen und Schulden geleistet. Dies beeinträchtigt die Transparenz und die Einheit des Haushalts weiterhin in hohem Maße.

1.11.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) wurde im März 2009 durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)²⁸ errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen, da das Sondervermögen nach dem Jahr 2011 keine Fördermittel mehr auszahlen darf.

²⁸ Artikel 6 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.²⁹

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem bestehen seine Ausgaben ausschließlich aus Zinszahlungen für Kredite zu seiner Finanzierung. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des ITF Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2024 rund 3,6 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen nur noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von rund 1,2 Mrd. Euro.

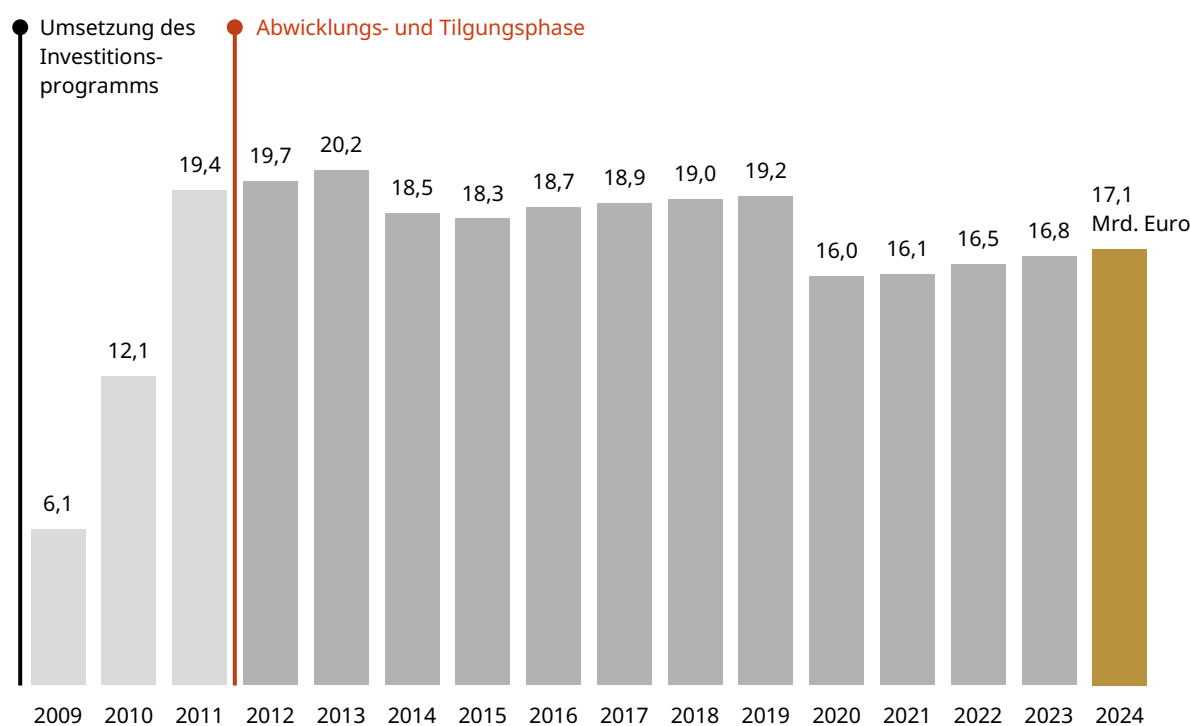
Es war das erklärte – mit gesetzlicher Tilgungsregelung untermauerte – Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang auf einen kontinuierlichen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) in einer Größenordnung von rund 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.9). Erst im Jahr 2020 verringerte sich die Verschuldung des ITF signifikant. Aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sank sie um 3,2 Mrd. Euro auf 16 Mrd. Euro. Seitdem steigt das negative Eigenkapital des ITF aufgrund von kreditfinanzierten Zinszahlungen stetig wieder an.

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

Abbildung 1.9

Zügige Tilgung der Gesamtschulden des ITF weiterhin nicht absehbar

Entgegen der ursprünglichen – mit gesetzlicher Tilgungsregelung untermauerten – Absichtserklärung, die Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) ab 2012 zügig zu tilgen, liegen die Gesamtschulden in 2024 immer noch bei rund 17,1 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar gestiegen. Der Trend der Vorjahre setzt sich fort.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2024; eigene Berechnungen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Auch im Jahr 2024 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2023 erneut keinen Gewinn erwirtschaftete. Folglich erhielt der Bund auch keine Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn, die er – zumindest teilweise – an den ITF hätte weiterreichen können. Außerdem schloss der Bundeshaushalt seit dem Jahr 2020 mit hohen Finanzierungsdefiziten ab. Überschüsse zur Tilgung von Verbindlichkeiten standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital des ITF stieg durch kreditfinanzierte Zinszahlungen

weiter auf 17,1 Mrd. Euro. Das BMF hat in der Vermögensrechnung des Bundes hierfür Rückstellungen erfasst.

Die Einnahmen und Ausgaben des ITF im Jahr 2024 sind in Tabelle 1.9 dargestellt.

Tabelle 1.9

Haushaltsrechnung des Investitions- und Tilgungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	392	276	-116
davon:			
→ Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,02	0,02	0
→ Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt	392	276	-116
Ausgaben	392	276	-116
davon:			
→ Zinsen für Kreditaufnahmen	392	276	-116
→ Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^b	-0,05	-0,07	-0,02
Nachrichtlich: Eigenkapital	-16 818	-17 086	-268

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Rückzahlungen aus nicht zweckentsprechend verwendeten Mitteln fließen den Ausgaben zu. Übersteigen die Rückzahlungen die Ausgaben, führt dies zu einer Einnahme auf dem Ausgabeteil.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Bewertung/Ausblick

Die Einnahmen des ITF aus Erstattungen bewegen sich weiterhin auf sehr niedrigem Niveau. Zudem sind sie nicht beeinflussbar und ihre Höhe ist schwankend. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ist die Verschuldung des Bundes bereits stark gestiegen. Mit den verfassungsrechtlichen Änderungen der Schuldenregel im Jahr 2025 und dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sind weitere Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet. Ab dem Jahr 2028 beginnen Tilgungsverpflichtungen, insbesondere aus den in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkrediten. Mit einer signifikanten

Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF ist daher in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Die Chance, in haushaltswirtschaftlich guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, wurde verpasst. Die Gesamtschulden des ITF steigen seit dem Jahr 2021 wieder kontinuierlich an. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden immer geringer und sind in absehbarer Zeit verbraucht. Dann werden die Zinsausgaben in den Bundeshaushalt verlagert. Der ITF ist ein Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen, selbst bei guten Tilgungsvorsätzen, zu dauerhaften Zusatzlasten führen.

1.11.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)³⁰ als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen).³¹ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.³²

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100,0 Mrd. Euro.³³

Der Bund haftet gemäß § 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.³⁴

³⁰ Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG) geändert.

³¹ § 2 Absatz 1 StFG.

³² § 13 Absatz 1 StFG.

³³ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60,0 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS-WM Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10,0 Mrd. Euro können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

³⁴ § 13 Absatz 2 StFG.

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium³⁵ hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

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

Zum Jahresende 2024 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung) und der FMS VV GmbH³⁶.

Als Abwicklungsanstalt hatte die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AöR (EAA) in den Jahren 2009, 2010 und 2012 Teile des Portfolios der ehemaligen WestLB, die heute als Portigon AG firmiert, übernommen. Die FMS Wertmanagement AöR (FMS-WM) hatte im Jahr 2010 Teile der Hypo Real Estate-Gruppe übernommen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2024 sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

³⁵ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

³⁶ FMS Vermögensverwaltungs-GmbH.

Tabelle 1.10

Jahresabschluss des Finanzmarktstabilisierungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	in Mio. Euro ^a		
Einnahmen	17 487	22 889	5 402
Ausgaben	17 487	22 889	5 402
Vermögen	58 514	59 129	615
Schulden	80 115	80 228	113
nicht gedeckter Fehlbetrag	21 601	21 099	-502
nachrichtlich:			
Erträge	501	875	374
Aufwendungen	590	373	-217
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	-89	503	592
Bilanzsumme	80 115	80 228	113
Finanzanlagen ^b	2 168	2 206	38

Erläuterung:
^a Differenzen durch Rundungen.
^b Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung von 55,4 Mrd. Euro (im Jahr 2023) sowie 55,9 Mrd. Euro (im Jahr 2024) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024; Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2024 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2024.

Der Jahresabschluss des FMS wird im Wesentlichen durch folgende Vorgänge geprägt:

- Der Anstieg der Einnahmen und Ausgaben, zurückzuführen hauptsächlich auf Kreditaufnahmen für und Kredittilgungen durch die FMS-WM,
- Erhöhung der an die FMS-WM ausgereichten Darlehen um 0,5 Mrd. Euro sowie der Zuschreibung auf die nach der Veräußerung verbliebene Beteiligung an der Commerzbank AG (0,6 Mrd. Euro),
- Veräußerung eines Aktienpakets der Commerzbank AG (129,7 Mio. Euro),
- Zuschreibungen auf die Beteiligung an der Commerzbank AG (585,8 Mio. Euro),
- Erträge aus Beteiligungen von 98,5 Mio. Euro, darunter 68,4 Mio. Euro an Dividendenzahlungen der Commerzbank AG,
- Teilweise Auflösung der Rückstellung für vertragliche Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG von 19,0 Mio. Euro sowie

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

→ Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (362,6 Mio. Euro).

Den ausstehenden Kapitalhilfen für die Commerzbank AG, die HRE und die Portigon AG von insgesamt 13,1 Mrd. Euro standen zum Jahresende 2024 Beteiligungswerte des FMS von insgesamt 2,2 Mrd. Euro gegenüber.

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 544,0 Mio. Euro ausgewiesen.³⁷

Die Kreditermächtigung des FMS war zum Jahresende 2024 mit 80,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen.³⁸

Bewertung/Ausblick

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA sind aktuell keine maßgeblichen Anzeichen für eine Belastung des FMS erkennbar.³⁹ Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Beide Abwicklungsanstalten setzen zurzeit Projekte um, die darauf abzielen, die Abwicklungspläne vorzeitig und mit geringeren Kosten zu realisieren. Diese und weitere Abwicklungsstrategien werden regelmäßig auf Effizienz und Durchführbarkeit überprüft.

Der Anteil des FMS an der Commerzbank AG lag Ende 2024 bei 12,0 %. Die Commerzbank AG hat für das Geschäftsjahr 2024 eine Dividende von 65 Cent pro Aktie ausgeschüttet.⁴⁰ Die für das Jahr 2025 und die Folgejahre angekündigten bzw. geplanten Kapitalausschüttungen in Form von Dividenden und Aktienrückkäufen bilden weitere Ertragschancen für den FMS. Die weitere Geschäftsentwicklung der Commerzbank AG hängt sowohl von internen als auch externen Faktoren ab.⁴¹

Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Jahresüberschüsse vor. Künftige Ausschüttungen werden weiterhin von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen.⁴²

Für das Geschäftsjahr 2025 ist – ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte – aufgrund von zu erwartenden Erträgen unter dem Niveau der Zinsaufwendungen von

³⁷ Lagebericht für den FMS für das Geschäftsjahr 2024 (Lagebericht), S. 6.

³⁸ Im Jahresabschluss des FMS zum 31. Dezember 2024 wurden dabei die Kreditermächtigung des FMS von 24,6 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung für die Refinanzierung der FMS-WM von 55,9 Mrd. Euro genutzt.

³⁹ Lagebericht, S. 16.

⁴⁰ Lagebericht, S. 12.

⁴¹ Lagebericht, S. 15.

⁴² Lagebericht, S. 14.

einem negativen Ergebnis des FMS auf dem Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Jahr 2025 Wertkorrekturen bei den vom FMS gehaltenen Beteiligungen sowie Zuführungen zu Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen anfallen werden.⁴³

1.11.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen (ERP-SV) wurde im Jahr 1953 aus Mitteln des European Recovery Program (ERP) gegründet. Die Verwaltung liegt beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE). Die ERP-Mittel dienen der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands.

Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die KfW, die Investitionsvorhaben insbesondere durch zinsverbilligte Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Die Einnahmen des Sondervermögens betrugen 844 Mio. Euro und resultieren überwiegend aus Beteiligungen am Gewinn der KfW (447 Mio. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (361 Mio. Euro). Dem standen Ausgaben von 624 Mio. Euro gegenüber. Den Bilanzgewinn nutzte das Sondervermögen zu einer Substanzstärkung.

Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.11 abgebildet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

⁴³ Lagebericht, S. 16.

Tabelle 1.11

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	937	1 092	844	-248	-93
davon:					
→ Einnahmen aus Vermögen	623	409	447	38	-176
→ Tilgung von Darlehen	284	474	361	-113	77
→ Zinszuschüsse Bundeshaushalt	20	51	36	-15	16
→ sonstige Einnahmen	10	11	0,1	-10,9	-9,9
Ausgaben	512	1 092	624	-468	112
davon:					
→ Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	60	65	86	21	26
→ Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	136	219	130	-89	-6
→ deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	291	770	380	-390	89
→ sonstige Ausgaben	25	34	28	-6	3
Einnahmeüberschuss	425	-	220	220	-205
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	754	-	375	375	-379
Eigenkapital	23 829	-	24 204	24 204	375

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2023 und 2024.

Im Jahr 2024 leistete das Sondervermögen Ausgaben von 216 Mio. Euro, um Zinsverbilligungen einerseits für neue und andererseits für aus früheren Jahren stammende ERP-Darlehen zu finanzieren. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital (29 Mio. Euro), Verwaltungskosten des Europäischen Investitionsfonds (5 Mio. Euro) sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen (6 Mio. Euro) zuzurechnen.⁴⁴ Da in einzelnen Ausgabetiteln Rückflüsse verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen im Jahr 2024 bei 248 Mio. Euro. Die Zielgröße der zu erbringenden Förderleistung betrug 424 Mio. Euro.

⁴⁴ Diese Förderleistungen sind in den deutschen und europäischen Fondsfinanzierungen und den sonstigen Ausgaben enthalten.

Nach der vom BMWF für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2024 auf 24,2 Mrd. Euro. Für den gesetzlich vorgeschriebenen Substanzerhalt wäre ein fortgeschriebenes Gegenwertaufkommen⁴⁵ von 18,7 Mrd. Euro erforderlich. Das Vermögen lag um 5,5 Mrd. Euro (30 %) darüber.

Bewertung/Ausblick

Das BMWF hat den gesetzlichen Auftrag zum Substanzerhalt übererfüllt, da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen, wie auch in den vergangenen Jahren, deutlich überschreitet.

Gleichzeitig verfehlte das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2024 die Zielgröße der zu erbringenden Förderleistung von 424 Mio. Euro um 176 Mio. Euro. Die Förderleistung war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Seit dem Jahr 2021 ist allerdings eine Steigerung der Förderleistung von 174 auf nunmehr 248 Mio. Euro zu verzeichnen.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWF mehrmals darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleisteten Förderungen in den letzten Jahren jeweils deutlich unter den Zielgrößen lagen. Das BMWF hatte die Kritik zum Anlass genommen, Maßnahmen zur Steigerung der Förderleistung zu entwickeln. Es bleibt immer noch offen, ob und in welcher Höhe diese Maßnahmen zu einer Verbesserung der Förderleistung führen. Der Bundesrechnungshof wird dies bei seinen Prüfungen weiter im Blick behalten.

1.11.4 Bundeseisenbahnvermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

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

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

⁴⁵ Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2024.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2024

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2024 sind in Tabelle 1.12 dargestellt.

Tabelle 1.12

Jahresrechnung des Bundeseisenbahnvermögens

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 380	6 292	6 474	182	94
davon:					
→ Zuführungen Bundeshaushalt	5 511	5 492	5 703	211	192
→ Eigene Einnahmen	869	799	771	-28	-98
Ausgaben	6 386	6 292	6 472	180	86
davon:					
→ Personalausgaben	5 864	5 666	5 920	254	56

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024; Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2023 und 2024.

Die zum 31. Dezember 2024⁴⁶ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 535,6 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (236,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (8,8 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (279,1 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2024 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 18,9 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (10,8 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,3 Mio. Euro).

Der Buchwert des Immobilienbestandes verringerte sich von 239,4 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 236,4 Mio. Euro im Jahr 2024. Der Rückgang von 1,3 % folgt aus den

⁴⁶ Vgl. S. 111 der Vermögensrechnung.

Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von 3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 93,0 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 17 Personen und damit um 3,2 %. Die Zahl der der DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist mehr als 30 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 10 415 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 91,1 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2024 zahlte das BEV 3,6 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 121 961 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 119 518 Personen und damit um 49,5 % zurück.

Bewertung/Ausblick

Obwohl die Aufgaben des BEV rückläufig sind, wird es auch künftig auf Zuführungen in mehrstelliger Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt angewiesen sein. Im Haushaltsentwurf 2025 sind dafür 5,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat sie bisher nicht Gebrauch gemacht. Das Bundesministerium für Verkehr (BMV)⁴⁷ gab an, dass das BEV vorerst nicht aufgelöst werden könne.

Der Bundesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Abwicklungsauftrags und der demografischen Entwicklung für unerlässlich, eine Zukunftsstrategie für das gesamte BEV zu entwickeln. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMV im Dezember 2020 auf, dem Bundesrechnungshof jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Darin soll das BMV darlegen, wie es die Übertragung von sämtlichen Teilaufgaben an andere Behörden vorbereitet.

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

Der Bundesrechnungshof hat im April 2024 dem Rechnungsprüfungsausschuss erneut berichtet.⁴⁸ Dieser hat das BMV daraufhin aufgefordert, einen Fahrplan zu erstellen, wie sämtliche Aufgabenbereiche des BEV auf andere Behörden übertragen werden

⁴⁷ Bis zum 6. Mai 2025 Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV).

⁴⁸ Vgl. Bemerkungen 2023, Nummer 30, Bundestagsdrucksache 20/11000.

können und einen Zeitpunkt festzulegen, zu dem das BEV aufgelöst werden kann. Das BMV soll dem Rechnungsprüfungsausschuss bis Ende Mai 2026 berichten.

1.11.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

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

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

In den Jahren 2020 bis 2022 wirkte der WSF nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Er konnte mit den Garantien und Rekapitalisierungen Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen waren temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen.

Bis zum Ende der Gewährungsphase am 30. Juni 2022 vereinbarte der WSF mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 9,6 Mrd. Euro. Die noch laufenden Stabilisierungsmaßnahmen haben ein Volumen von 700 Mio. Euro.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2024

Die Einnahmen und Ausgaben des WSF im Haushaltsjahr 2024 sind in Tabelle 1.13 dargestellt.

Tabelle 1.13

Jahresabschluss des Wirtschaftsstabilisierungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	30 390	15 384	-15 006
Ausgaben	30 390	15 384	-15 006
Vermögen	37 623	22 596	-15 027
Schulden	37 461	22 344	-15 117
Vermögens-/Schuldensaldo	162	252	90
nachrichtlich:			
Erträge ^b	385	142	-243
Aufwendungen ^b	276	51	-225
Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	110	90	-20
Bilanzsumme	37 623	22 596	-15 027
Finanzanlagen ^b	33 571	21 912	-11 659

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes und Vermögensrechnungen für die Jahre 2023 und 2024; Finanzagentur, Jahresabschluss 2024 des WSF.

Bewertung/Ausblick

Wenn der WSF seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Erst dann werden die mit den Stabilisierungsmaßnahmen verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes abschließend sichtbar. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen bei einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen. Der Bund haftet für Schulden des WSF.

Die Entwicklung der noch vom WSF unterstützten Unternehmen ist nach wie vor mit hohen Unsicherheiten behaftet. Es ist weiterhin nicht gewiss, dass alle Unternehmen die Stabilisierungsmaßnahmen planmäßig zurückzahlen können.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

1.11.6 Klima- und Transformationsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Zum 1. Januar 2011 wurde das Sondervermögen Energie- und Klimafonds errichtet.⁴⁹ Es wurde im Juli 2022 zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“ weiterentwickelt. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen ermöglichen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz dienen. Als zusätzlich gelten Maßnahmen, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung berücksichtigt sind. Das BMF verwaltet federführend den KTF. Im Jahr 2024 bewirtschafteten sechs weitere Ressorts die Titel des Sondervermögens.

Zur Finanzierung seiner Ausgaben fließen dem KTF die Erlöse aus der Versteigerung bzw. aus der Veräußerung von Emissionsrechten⁵⁰ zu, soweit diese nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden. Außerdem kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁵¹ Bei den Rücklagen handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um Ausgabeermächtigungen, die das BMF im Jahr der Zuweisung und nicht erst im Jahr der Inanspruchnahme auf die Schuldenregel anrechnet.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Der Wirtschaftsplan 2024 des KTF sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 49,5 Mrd. Euro vor.⁵² Der KTF schloss das Haushaltsjahr 2024 mit einem nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Ergebnis ab (jeweils 47,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung des KTF ist in Tabelle 1.14 abgebildet.

⁴⁹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I 2023 Nummer 412) geändert worden ist.

⁵⁰ Hierbei handelt es sich um die Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Europäischer Emissionshandel) sowie die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz.

⁵¹ § 5 KTF-Gesetz.

⁵² Einschließlich Entnahme aus und Zuführung zu der Rücklage.

Tabelle 1.14

Haushaltsrechnung des Klima- und Transformationsfonds

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung Ist 2024 ggü. Soll Nachtrag
	in Mio. Euro ^a			
Einnahmen	49 151	49 454	47 535	-1 920
davon:				
→ Erlöse aus dem europäischen Emissionshandel	7 646	8 187	5 505	-2 682
→ Erlöse aus dem nationalen Emissionshandels- system zur CO ₂ -Bepreisung	10 728	12 255	12 988	733
→ übrige Einnahmen	30 777	29 013	29 013	0
Ausgaben	49 151	49 454	47 535	-1 920
davon:				
→ Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitio- nen)	4 896	19 285	23 759	4 474
→ Investitionen	15 241	29 853	17 818	-12 035
→ Zuführung an die Rücklage	29 013	317	5 958	5 641

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024; KTF-Jahresrechnung 2023.

Die Einnahmen bestanden im Wesentlichen aus der geplanten Entnahme aus der Rücklage (29 Mrd. Euro).⁵³ Die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel⁵⁴ (5,5 Mrd. Euro) lagen deutlich unterhalb des Solls von 8,2 Mrd. Euro. Die Bundesregierung führt dies insbesondere auf einen niedrigeren Zertifikatepreis als erwartet zurück. Die Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung⁵⁵ (13 Mrd. Euro) lagen leicht über dem Soll von 12,3 Mrd. Euro. Dies begründete die Bundesregierung mit der etwas höheren Menge an verkauften Zertifikaten. Eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt erhielt der KTF im Jahr 2024 nicht.

Die Ausgaben bestanden aus der Zuführung zur Rücklage (6 Mrd. Euro) sowie den Programmausgaben (Investitionsausgaben und Zuweisungen/Zuschüsse). Von den Investitionsausgaben (17,8 Mrd. Euro) entfielen allein 14,1 Mrd. Euro auf die

⁵³ Zu Jahresbeginn wird die Rücklage vollständig aufgelöst und verstärkt die Einnahmen. Am Jahresende wird wieder eine Rücklage gebildet. Ihr werden die Einnahmen zugeführt, die die Programmausgaben übersteigen.

⁵⁴ Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Titel 132 02).

⁵⁵ Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz (Titel 132 03).

Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG).⁵⁶ Die Ausgaben für Zuweisungen/Zuschüsse (23,8 Mrd. Euro) dienten überwiegend für „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“⁵⁷ (EEG-Förderung, 18,5 Mrd. Euro) und für „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“⁵⁸ (2,4 Mrd. Euro). Die höheren Programmausgaben im Vergleich zum Vorjahr (+21,4 Mrd. Euro) führt die Bundesregierung auf die gestiegenen Ausgaben für die EEG-Förderung (+18,5 Mrd. Euro) und für die BEG (+3,1 Mrd. Euro) zurück. Die außerplanmäßigen Mehrausgaben für die EEG-Förderung (7,9 Mrd. Euro) konnten durch Einsparungen bei anderen KTF-Programmausgaben gedeckt werden.

Die Ressorts haben für das Jahr 2024 – wie schon in den Vorjahren – die geplanten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen unrealistisch hoch geplant. Die im Vergleich zu den Vorjahren hohen Gesamtausgaben waren hauptsächlich auf die hohen Ausgaben für die gesetzlich geregelte EEG-Förderung zurückzuführen. Nicht sachgerecht ermittelte Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 Nummern 2 und 3 BHO). Dies erschwert es dem Parlament im Wirtschaftsplan des KTF sachgerecht von seinem Budgetrecht Gebrauch zu machen.

Aktuelle finanzielle Entwicklung des KTF im Haushaltsjahr 2025

Zusammen mit dem Bundeshaushalt 2025 hat der Deutsche Bundestag den Wirtschaftsplan 2025 für den KTF beschlossen. Der Wirtschaftsplan sieht Einnahmen und Ausgaben von jeweils 36,7 Mrd. Euro vor.

U. a. sind Erlöse aus dem europäischen (5,3 Mrd. Euro) und nationalen Emissionshandel (15,4 Mrd. Euro) vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bei Prüfungen festgestellt, dass die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel nicht verlässlich prognostizierbar und sehr volatil sind. Sie hängen u. a. von der Wirtschaftslage sowie dem EU-weiten Angebot an Zertifikaten und der EU-weiten Nachfrage nach ihnen ab. Aus der Auflösung der Rücklage sind deutlich niedrigere Einnahmen als in den Vorjahren vorgesehen (6 Mrd. Euro). Erstmals sollen dem KTF 10 Mrd. Euro aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zufließen.

Wie in den Vorjahren sind erneut hohe Ausgaben für die BEG vorgesehen (15,3 Mrd. Euro). Der Wirtschaftsplan 2025 sieht außerdem Kompensationszahlungen an Privatpersonen und Unternehmen von insgesamt 4 Mrd. Euro vor. In den Vorjahren flossen die für solche Kompensationszahlungen vorgesehenen Mittel größtenteils ab.

⁵⁶ Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich (Titel 893 10).

⁵⁷ Kapitel 6092 Titel 683 07.

⁵⁸ Kapitel 6092 Titel 683 03.

Aus dem KTF sollen andere Programme und Maßnahmen als bisher finanziert werden:

- Acht Titel sind entfallen. Im Wirtschaftsplan 2024 waren für sie insgesamt 0,2 Mrd. Euro vorgesehen. Es kommen fünf neue Titel hinzu.
- Insgesamt sind bei diesen neuen Titeln 4,1 Mrd. Euro vorgesehen, darunter allein 3,4 Mrd. Euro bei dem neuen Titel 683 01 (Ausgleich der Gasspeicherumlage). Um die gesetzlichen Füllstandsvorgaben für Gasspeicheranlagen zu erreichen, kann der Marktgebietsverantwortliche Trading Hub Europe (THE) Erdgas zum Zweck der Einspeicherung kaufen. Die Kosten solcher Käufe werden über eine Gasspeicherumlage auf alle Netznutzer verteilt. Mit dem neuen Ausgabenansatz im KTF will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Gasspeicherumlage nicht mehr erhoben werden muss. Dazu plant sie das Gesetz zum KTF dahingehend anzupassen, dass aus dem KTF Ausgleichszahlungen geleistet werden dürfen, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten.
- Für das Jahr 2025 und die Folgejahre sind erhebliche Ausgabenansätze im KTF infolge eingegangener Verpflichtungen vorgebunden. Die titelbewirtschaftenden Ressorts gingen bis zum 31. Dezember 2024 Verpflichtungen von 24,4 Mrd. Euro allein zulasten des Haushaltsjahres 2025 ein. Durch die Verlagerung von Titeln in den KTF dürften sich diese Verbindungen weiter erhöht haben.

Für das Jahr 2025 ist außerdem eine Globale Minderausgabe von 2 Mrd. Euro vorgesehen.

Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 für den KTF

Die Bundesregierung sieht in ihrem Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 Einnahmen und Ausgaben von jeweils 33,1 Mrd. Euro vor. Aus den beiden Emissionshandelssystem sollen Einnahmen von 21 Mrd. Euro erzielt werden, dazu ist erneut eine Zuführung von 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität vorgesehen. Die Bundesregierung geht zum Jahresbeginn 2026 von einer verbliebenen Rücklage von 2,1 Mrd. Euro aus, die bis zum Jahresende 2026 vollständig abgeschmolzen sein soll. Sie beabsichtigt weitere Titel aus dem Kernhaushalt in den KTF zu überführen. Ein neuer Titel ist für Ausgaben als Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten geplant (6,5 Mrd. Euro). Ausgaben als Ausgleich der Gasspeicherumlage sind – anders als in diesem Jahr – nicht mehr vorgesehen.

Bewertung/Ausblick

Die veranschlagten Programmausgaben (33,1 Mrd. Euro) im Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 sind bereits erheblich vorgebunden, sollten eingegangene Verpflichtungen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

zu Lasten des Jahres 2026 zu entsprechenden Auszahlungen führen und einzelne geplante Ausgaben vollständig abfließen:

- 14,4 Mrd. Euro sind zum 31. Juli 2025 aus eingegangenen Verpflichtungen aus den derzeitigen KTF-Titeln „gebunden“, darunter ein hoher einstelliger Milliardenbetrag aus der BEG.
- 0,7 Mrd. Euro an Verbindungen würden aus bereits eingegangenen Verpflichtungen aus dem Jahr 2025 dazukommen, falls Titel aus dem Kernhaushalt wie geplant verlagert werden.
- 2,2 Mrd. Euro sind als weitere Verpflichtungen zu Lasten des Jahres 2026 möglich, falls sich die eingegangenen Verpflichtungen bei den KTF-Titeln und den Titeln, die aus dem Kernhaushalt verlagert werden sollen, im bisherigen Tempo und Umfang im Jahr 2025 nach dem 31. Juli fortsetzen.

Dazu kommen voraussichtlich hohe Ausgaben für den Zuschuss an die Übertragungsnetzbetreiber (6,5 Mrd. Euro) und die Zahlungen an die Kohlekraftwerksbetreiber (0,8 Mrd. Euro). Darüber hinaus ist eine Globale Minderausgabe von 2,6 Mrd. Euro zu erwirtschaften

Abzuwarten bleibt allerdings, inwiefern für den KTF im Jahr 2026 eine höhere Entnahme aus der Rücklage zur Verfügung steht, als sie von der Bundesregierung im Entwurf des Wirtschaftsplans veranschlagt ist (2,1 Mrd. Euro). Im Hinblick auf die lange Zeit der vorläufigen Haushaltsführung im Jahr 2025 und den bisher geringen Mittelabflüssen zum Stichtag 31. Juli 2025 (9,5 Mrd. Euro) ist nicht auszuschließen, dass zum Jahresende 2025 eine deutlich höhere Zuführung zur Rücklage vorzunehmen ist als bisher geplant. Die höhere Rücklage stünde dann im Jahr 2026 zur Finanzierung von Programmausgaben zur Verfügung.

1.11.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁵⁹ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert⁶⁰. Beide Gesetze stammen aus

⁵⁹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. September 2021, BGBl. I S. 4147.

⁶⁰ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022, BGBl. I S. 2142.

dem Jahr 2015. Das KInvFErrG wurde zuletzt im September 2021⁶¹, das KInvFG zuletzt im Dezember 2022⁶² geändert. Das Gesamtvolumen des Fonds beträgt 7 Mrd. Euro und verteilt sich auf zwei Förderprogramme mit je 3,5 Mrd. Euro auf, die in den beiden Kapiteln des KInvFG geregelt sind. Das Infrastrukturprogramm (KInvFG I) endete mit Ablauf des Jahres 2023 (für ÖPP-Maßnahmen 2024), das Schulsanierungsprogramm (KInvFG II) endet mit Ablauf des Jahres 2025 (für ÖPP-Maßnahmen 2026).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2024 ist in Tabelle 1.15 abgebildet.

Tabelle 1.15

Haushaltsrechnung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	in Mio. Euro ^a		
Einnahmen	2 109	1 512	-597
davon:			
→ Entnahme aus der Rücklage	2 109	1 512	-597
Ausgaben	2 109	1 512	-597
davon:			
→ Infrastrukturprogramm	123	104	-19
→ Schulsanierungsprogramm	474	425	-49
→ Zuführung an die Rücklage	1 512	983	-529

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2024 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 529,0 Mio. Euro ab. Davon entfielen 104,1 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 424,9 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 982,6 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind

⁶¹ Artikel 3 und 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, S. 4147, 4148 f.

⁶² Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022, BGBl. I 2022, S. 2142, 2145.

rund 14 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2024 noch nicht verausgabte. Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms ist nunmehr beendet. Schlusszahlungen dürfen noch im Haushaltsjahr 2025 geleistet werden. Damit steht die verbleibende Rücklage im Wesentlichen noch für das Schulsanierungsprogramm zur Verfügung.

Bewertung/Ausblick

Der KInvF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.11 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und wiederholt geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

1.11.8 Sondervermögen Bundeswehr

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen Bundeswehr im Juli 2022 mit Inkrafttreten einer Grundgesetzänderung⁶³ und des Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetzes⁶⁴ errichtet. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Während der Gesetzgeber mit dem Sondervermögen ursprünglich die vollständige Finanzierung der Ausrüstungsvorhaben sichern wollte, ist die Bundesregierung abweichend davon seit dem Jahr 2024 in eine „Mischfinanzierung“ übergegangen.⁶⁵ Damit will sie die im Wirtschaftsplan genannten Vorhaben höchstens bis Ende 2027 aus dem Sondervermögen finanzieren. Sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind, will sie nicht abgeschlossene Vorhaben aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren. Der Haushaltsgesetzgeber willigte mit dem Haushalt 2024 in das Vorgehen ein. Er ließ per Haushaltsvermerk zu, dass bis 31. Dezember 2023 zulasten des Sondervermögens eingegangene Verpflichtungen in den Einzelplan 14 übertragen werden dürfen.⁶⁶

⁶³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), BGBl. 2022, Teil I, Nummer 22, S. 968.

⁶⁴ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz), BGBl. 2022, Teil I, Nummer 23, S. 1030 ff.

⁶⁵ Zur Kritik an der „Mischfinanzierung“ siehe Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 4. September 2023, Gz.: IV 1 - 0001649.

⁶⁶ Haushaltsvermerk Nummer 12 zu den Ausgaben im Einzelplan 14 des Haushalts 2024.

Das Sondervermögen Bundeswehr ist vollständig kreditfinanziert. Das BMF ist ermächtigt, Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen, um die Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr zu decken. Die Kreditermächtigung ist durch die Grundgesetzänderung von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Kosten der Kredite hat das Sondervermögen Bundeswehr zu tragen.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Das Sondervermögen gilt am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen von 100 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft wurde. Verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens Bundeswehr werden in die allgemeine Bundesschuld integriert. Nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung sind die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.⁶⁷

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Die Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr für das Jahr 2024 ist in Tabelle 1.16 dargestellt.

Tabelle 1.16

Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro^a</i>			
Einnahmen	5 807,6	19 799,8	17 172,5	-2 627,3
Ausgaben	5 807,6	19 799,8	17 172,5	-2 627,3
davon:				
→ Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	5 633,4	24 024,5	16 905,1	-7 119,4
→ Schuldendienst	174,2	775,4	267,3	-508,1
→ Besondere Finanzierungsausgaben	-	-5 000,0	0,0	5 000,0
Verpflichtungsermächtigungen ^b	18 464,9	30 877,0	17 906,1	-12 970,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

⁶⁷ Mit der Rückzahlung des Sondervermögens Bundeswehr muss spätestens ab dem 1. Januar 2031 begonnen werden.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für die Jahre 2023 und 2024.

Gemäß den Haushaltsrechnungen 2022, 2023 und 2024 gab die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2024 aus dem Sondervermögen Bundeswehr 23 Mrd. Euro aus, davon 17,2 Mrd. Euro im Jahr 2024. Von den Verpflichtungsermächtigungen nahm sie im Jahr 2024 lediglich 58 % in Anspruch. Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die Jahre 2025 bis 2027.⁶⁸

Bewertung/Ausblick

Die bislang zulasten des Sondervermögens Bundeswehr eingegangenen Verpflichtungen werden bis in das Jahr 2027 zu weiteren Ausgaben führen. Die Bundesregierung plant, die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung bis Ende des Jahres 2027 vollständig in Anspruch zu nehmen.

⁶⁸ Laut BMVg seien in der Haushaltsrechnung 2024 aufgrund eines Büroversehens fälschlicherweise noch Verpflichtungen von insgesamt 51,2 Mio. Euro für die Jahre 2028 bis 2030 ausgewiesen. Tatsächlich habe das BMVg die bis 31. Dezember 2023 zulasten des Sondervermögens für die Jahre 2028 ff. bestehenden Verpflichtungen auf Grundlage des Haushaltsvermerks Nummer 12 zu den Ausgaben im Einzelplan 14 des Haushalts 2024 vollständig in den Einzelplan 14 übertragen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

2 Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzentwürfen: Bundesregierung informiert Gesetzgeber nur unzureichend

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat den Gesetzgeber unvollständig über die Wirkungen ihrer Gesetzentwürfe auf eine nachhaltige Entwicklung informiert. Dem Gesetzgeber fehlte damit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage.

Die Bundesministerien müssen laut Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in allen Gesetzentwürfen deren Wirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung darstellen. Das Bundeskanzleramt ist verantwortlich für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie). Es muss dafür sorgen, dass alle Bundesministerien diese umsetzen. Damit muss es auch darauf hinwirken, dass die Bundesministerien die Verpflichtung aus der GGO einhalten.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Bundesministerien die Wirkungen ihrer Gesetzentwürfe auf eine nachhaltige Entwicklung prüfen und darstellen (Nachhaltigkeitsprüfung). Er hat festgestellt, dass die Bundesministerien lediglich in rund einem Viertel der untersuchten Fälle vollständige Nachhaltigkeitsprüfungen durchführten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeskanzleramt seine koordinierende Verantwortung wahrnimmt. Es muss darauf hinwirken, dass die Bundesministerien bei jedem Gesetzentwurf eine vollständige Nachhaltigkeitsprüfung durchführen. Ziel muss sein, dass der Gesetzgeber sämtliche Auswirkungen seiner Entscheidungen auf die nachhaltige Entwicklung kennt. Nur so kann er sie auch berücksichtigen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip des Regierungshandelns

Grundlage der Nachhaltigkeitsstrategie ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Agenda 2030). Die Nachhaltigkeitsstrategie bildet den nationalen politischen Rahmen um die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in Deutschland umzusetzen. Sie beschreibt den Weg zu einer nachhaltigen, d. h. ökonomisch starken, sozial ausgewogenen und ökologisch verträglichen Entwicklung in Deutschland. Dafür hat die Bundesregierung die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 für Deutschland konkretisiert. Auch hat sie Indikatoren festgelegt, mit denen sie messen will, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Das Bundeskanzleramt koordiniert die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung. Es leitet den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss), der die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie steuern soll. Darin sind alle Bundesministerien vertreten. Die Bundesministerien sind dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich umzusetzen.

Nachhaltigkeitsprüfung regelmäßig unvollständig

Die Bundesministerien müssen nach der GGO bei Gesetzentwürfen darstellen, welche Wirkungen das jeweilige Gesetz auf eine nachhaltige Entwicklung hat. Die Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert diese Vorgabe. Danach müssen die Bundesministerien sämtliche Wirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung prüfen. Sie können sich nicht auf einzelne Wirkungen beschränken oder nur die positiven Wirkungen darstellen.

Weitere Konkretisierungen zum Umfang der Nachhaltigkeitsprüfung finden sich in einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022. Bei Nachhaltigkeitsprüfungen müssen sich die Bundesministerien mit den Nachhaltigkeitszielen auseinandersetzen. Dabei müssen sie Wechselwirkungen und Zielkonflikte identifizieren und auflösen. Dies soll anhand der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökonomisch, ökologisch, sozial) geschehen.

Der Bundesrechnungshof hat anhand einer Stichprobe von 23 Gesetzentwürfen der Bundesregierung geprüft, ob und wie die Bundesministerien die geforderte Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt haben. Die Gesetzentwürfe stammten aus den Jahren 2018 bis 2022. Sie kamen aus neun verschiedenen Bundesministerien.

Nur in rund einem Viertel dieser Gesetzentwürfe haben die Bundesministerien sämtliche Wirkungen, Wechselwirkungen und Zielkonflikte dargestellt. So haben sie

beispielsweise nur in einem Fall die ggf. möglichen negativen Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele erkannt und erläutert. Auch haben die Bundesministerien Wechselwirkungen oder Zielkonflikte überwiegend nicht geprüft und etwaige Zielkonflikte nicht aufgelöst.

Wirkungen nahezu durchgängig nicht quantifiziert

Die Nachhaltigkeitsziele sind regelmäßig mithilfe messbarer Indikatoren quantifizierbar. Die Nachhaltigkeitsstrategie listet diese Indikatoren auf und erläutert sie. Die Bundesministerien sollen mithilfe dieser Indikatoren die möglichen Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele quantifizieren.

Lediglich bei 1 der 23 vom Bundesrechnungshof geprüften Gesetzentwürfe haben die Bundesministerien quantifizierbare Angaben zu den Wirkungen gemacht.

IT-Anwendung oft nicht genutzt

Seit Dezember 2019 müssen die Bundesministerien für die Nachhaltigkeitsprüfung bei allen Gesetzgebungsvorhaben grundsätzlich eine IT-Anwendung nutzen, die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP). Damit soll die Nachhaltigkeitsprüfung praktisch vereinfacht und fachlich verbessert werden.

Die eNAP ist in das Projekt „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes“ (E-Gesetzgebung) eingebunden. Sie steht damit allen in der Bundesregierung zur Verfügung, die sich mit Gesetzentwürfen befassen.

Die Bundesministerien hätten in 20 Fällen, die vom Bundesrechnungshof geprüft wurden, eNAP nutzen müssen. Tatsächlich verwendet haben sie die IT-Anwendung in nur sechs Fällen.

Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren häufig nicht eingebunden

Jedes Bundesministerium hat eine Ressortkoordinatorin oder einen Ressortkoordinator zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie benannt. Diese oder dieser ist zentrale Ansprechperson im Bundesministerium zu allen Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Die Ressortkoordinatorin oder der Ressortkoordinator soll auch beim Erstellen von Gesetzentwürfen beteiligt werden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren unterschiedlich stark in die Rechtsetzung eingebunden sind. In einem Fall war der Ressortkoordinator eigenen Angaben

des Bundesministeriums zufolge im Haus „relativ unbekannt“. In einem anderen Fall hat die Ressortkoordinatorin regelmäßig und proaktiv die aktuell mit Gesetzentwürfen befassten Organisationseinheiten in dem Bundesministerium darauf hingewiesen, dass sie in Gesetzgebungsvorhaben einzubinden sei.

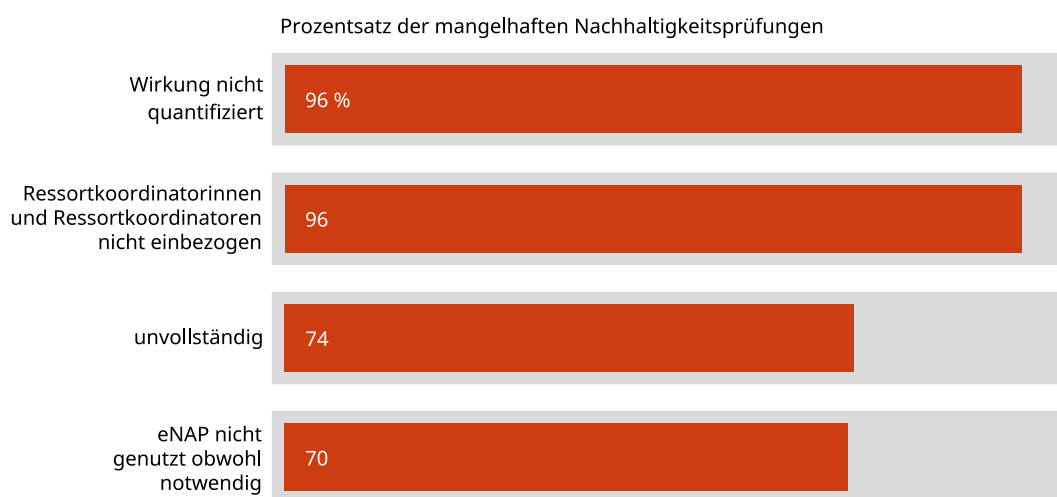
Die Bundesministerien dürfen nur dann auf die eNAP verzichten, wenn die Ressortkoordinatorin oder der Ressortkoordinator einverstanden ist. Die vorherige Zustimmung fehlte durchgängig in allen Fällen, in denen sie erforderlich war.

In Abbildung 2.1 sind die gerade beschriebenen Mängel in den Nachhaltigkeitsprüfungen grafisch dargestellt.

Abbildung 2.1

Mängel bei Nachhaltigkeitsprüfungen

Fast alle untersuchten Nachhaltigkeitsprüfungen bei Gesetzentwürfen sind unzureichend.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Geprüfte Unterlagen der Bundesministerien.

2.2 Würdigung

Der Gesetzgeber soll bei seinen Entscheidungen alle Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung kennen und berücksichtigen können. Das ist das erklärte Ziel der Bundesregierung. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sie das Instrument der Nachhaltigkeitsprüfung geschaffen. Sie nutzt es jedoch nur unzureichend.

Die Nachhaltigkeitsprüfung kann die ihr zugedachte Aufgabe, zu einer umfassenden Entscheidungsgrundlage beizutragen, so nicht erfüllen. Im Gegenteil: Der Gesetzgeber erhält durch die unvollständige Nachhaltigkeitsprüfung regelmäßig ein zu positives Bild über das geplante Gesetz. Die systematischen Versäumnisse der Bundesministerien entwerten die Nachhaltigkeitsprüfungen.

Quantifizierbare Angaben können die Evaluation der verabschiedeten Gesetze erleichtern. Die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie beruhen auf einer einheitlichen Methodik. Wenn die Bundesministerien diese Indikatoren durchgängig nutzen, können sie so auch die Evaluationen besser vergleichbar machen.

Die technische und personelle Unterstützung der Bundesministerien durch eNAP und die Einbindung der Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren ist zu begrüßen. Die Bundesministerien nutzen diese Unterstützung jedoch nur selten. Eine konsequente Nutzung dürfte sich positiv auf die Qualität der Nachhaltigkeitsprüfung auswirken.

Der Bundesrechnungshof führt die festgestellten Mängel auch darauf zurück, dass das Bundeskanzleramt seine Verantwortung nicht ausreichend wahrgenommen hat. Es hätte stärker darauf hinwirken müssen, dass die Bundesministerien vollständige Nachhaltigkeitsprüfungen durchführen. Das Bundeskanzleramt sollte seine koordinierende Verantwortung intensiver wahrnehmen und sich nachdrücklicher dafür einsetzen, dass die Bundesministerien für jeden Gesetzentwurf eine vollständige Nachhaltigkeitsprüfung durchführen.

2.3 Stellungnahme

Das Bundeskanzleramt hat in einer mit den betroffenen Bundesministerien abgestimmten Stellungnahme mitgeteilt, dass es nicht alle Erwägungen des Bundesrechnungshofes teile. Es hat erklärt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung einen hohen Stellenwert für die Bundesregierung habe. Der Bundesrechnungshof gehe aber über den tatsächlich anzulegenden Maßstab für die Nachhaltigkeitsprüfung hinaus. Denn die geforderte umfassende Darlegung von positiven wie negativen Wirkungen sowie von Wechselwirkungen und Zielkonflikten sei nicht erforderlich.

In seiner Stellungnahme hat das Bundeskanzleramt zwar eingeräumt, dass in der Nachhaltigkeitsprüfung auch die negativen Wirkungen dargelegt werden müssten. Zielkonflikte und Abwägungen würden aber bereits in der Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt. Die eigenständige Bedeutung der Nachhaltigkeitsprüfung beschränke sich daher auf die Darstellung der langfristigen Wirkungen eines Gesetzentwurfs, auch um

Dopplungen zu vermeiden. Im Übrigen sei in wertender Gesamtbetrachtung eine Einschätzung abzugeben.

Hinsichtlich der Quantifizierung der Wirkungen hat das Bundeskanzleramt erklärt, dass dies nur eine von mehreren Methoden sei, um den Erfolg von Gesetzen zu messen. Zudem führten quantifizierbare Angaben zu einem erheblichen Mehraufwand. Dieser werde im Sinne des Bürokratieabbaus in der Verwaltung nicht angestrebt.

Ferner hat das Bundeskanzleramt darauf hingewiesen, dass eNAP integraler Bestandteil eines jeden Gesetzgebungsvorhabens sei. Die Einbindung in die E-Gesetzgebung solle zu einer merklichen Steigerung des tatsächlichen Einsatzes von eNAP führen. Denn gemäß Kabinettsbeschluss vom 16. Oktober 2024 solle die E-Gesetzgebung kontinuierlich angepasst und weiterentwickelt werden.

Hinsichtlich der Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren hat das Bundeskanzleramt auf einen Erfahrungsbericht der Bundesregierung vom 27. November 2023 verwiesen. Danach hätten diese eine übergeordnete Rolle in den Bundesministerien. Auch sähen einige Bundesministerien eine formalisierte Mitprüfung durch die Ressortkoordinatorin oder den Ressortkoordinator vor.

Abschließend hat das Bundeskanzleramt erklärt, dass es seine koordinierende Rolle aktiv wahrnehme. So habe es gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz den Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022 vorbereitet, in dem der Umfang der Nachhaltigkeitsprüfung konkretisiert würde. Im Übrigen trügen die Bundesministerien die Verantwortung für die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung.

2.4 Abschließende Würdigung

Die Äußerungen des Bundeskanzleramtes überzeugen nicht. Das Bundeskanzleramt betont zwar den hohen Stellenwert der Nachhaltigkeitsprüfung für Bundesregierung und Gesetzgeber, wird dem daraus erwachsenden Anspruch jedoch nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof hat den Maßstab für die Nachhaltigkeitsprüfung angelegt, auf den sich die Bundesregierung selbst verständigt und den sie sich damit selbst auferlegt hat. Denn der Maßstab beruht auf den Konkretisierungen der GGO-Vorgaben in der Nachhaltigkeitsstrategie und dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022. Demzufolge sind die vom Bundesrechnungshof herangezogenen Kriterien bei allen Prozessschritten der Ausarbeitung von Gesetzen einzubeziehen. Das gilt auch für die wertende Gesamtbetrachtung.

Die Nachhaltigkeitsprüfung führt nicht zu Dopplungen, sondern ist ein gesonderter Bestandteil innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung. Erst mit ihr werden die Wirkungen eines Gesetzentwurfs auf die Nachhaltigkeitsziele betrachtet. Das bringt auch die Bundesregierung durch gesonderte Regelungen zur Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO nebst den weiteren Vorgaben in der Nachhaltigkeitsstrategie zum Ausdruck. Die GGO nimmt nur beispielhaft Bezug auf langfristige Wirkungen, ohne die Nachhaltigkeitsprüfung auf diese zu beschränken.

Die Nachhaltigkeitsstrategie enthält messbare Ziele und dazugehörige Indikatoren. Dadurch ist ihre Umsetzung mess- und steuerbar. Ob ein Gesetzentwurf messbar zur nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, lässt sich nur mit quantifizierbaren Angaben beurteilen. Bürokratieabbau kann daher kein Argument dafür sein, auf quantitative Angaben zu verzichten. Denn damit würde die Bundesregierung auf wichtige Informationen verzichten, die für eine erfolgreiche und wirksame Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie erforderlich sind. Ein solcher Verzicht widerspräche im Übrigen auch der Nachhaltigkeitsstrategie. Diese betont, dass ihre zumeist quantifizierten Indikatoren „als Prüfsteine im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsverfahren“ dienen sollen.

Die Hinweise des Bundeskanzleramtes zu eNAP überzeugen nicht. Der vom Bundeskanzleramt zitierte Kabinettsbeschluss sieht zwar Änderungen in der E-Gesetzgebung vor, erwähnt aber weder eNAP noch die Nachhaltigkeitsprüfung. Damit präsentiert das Bundeskanzleramt für die unzureichende Nutzung von eNAP eine Lösung, die keine ist. Die Änderungen werden voraussichtlich nicht dazu führen, dass eNAP künftig häufiger genutzt wird.

Die übergeordnete Rolle der Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren in den Bundesministerien ist in der Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt. Die Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren nehmen diese Rolle bei der Nachhaltigkeitsprüfung allerdings überwiegend nicht wahr. Denn nur in einem der geprüften Bundesministerien war der Ressortkoordinator bei jedem Gesetzentwurf verpflichtend einzubinden. In keinem Fall, in dem auf eNAP verzichtet wurde, hatte die Ressortkoordinatorin oder der Ressortkoordinator dem zugestimmt.

Die festgestellten Mängel bei der Nachhaltigkeitsprüfung zeigen, dass das Bundeskanzleramt seine koordinierende Verantwortung nicht ausreichend wahrnimmt. Das Bundeskanzleramt verweist zwar darauf, dass es den Beschluss des Staatssekretärsausschusses mit erarbeitet habe. Das reicht jedoch nicht aus. Es hätte auch stärker auf dessen Anwendung hinwirken müssen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Forderungen fest. Das Bundeskanzleramt muss seine koordinierende Verantwortung aktiv wahrnehmen, damit die Bundesministerien den Gesetzgeber umfassend informieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)
(Einzelplan 08)

3 35 Mio. Euro fehlinvestiert: BMF beschafft praxisuntaugliche Smartphones

Zusammenfassung

Das BMF beschaffte für den Zoll mehr als 17 000 Smartphones, mit denen die Beschäftigten nicht wie vorgesehen verschlüsselt kommunizieren konnten.

In den Jahren 2021 und 2022 beschaffte das BMF für die Zollverwaltung sichere Smartphones für 35 Mio. Euro. Diese sollten einen Datenaustausch bis zum Geheimhaltungsgrad „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) ermöglichen. Die für Verschlusssachen freigegebenen Smartphones waren jedoch in eine IT-Infrastruktur eingebunden, die bis Juni 2025 keine VS-NfD-Freigabe hatte. Bis dahin durfte der Zoll mit den Smartphones keine Verschlusssachen kommunizieren oder verarbeiten. Die Smartphones hatten zudem funktionale Einschränkungen im Betrieb, die das BMF und die Generalzolldirektion (GZD) zuvor nicht erkannt hatten. Viele Beschäftigte des Zolls verzichteten daher darauf, die neuen Geräte zu nutzen. Sie griffen weiterhin auf einfache Mobiltelefone zurück.

Das Gros der sicheren, aber praxisuntauglichen Smartphones wurde im Jahr 2024 schon wieder ausgetauscht. Das BMF hat sein Ziel nicht erreicht, in der Zollverwaltung ausschließlich nach Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) verschlüsselt und sicher zu kommunizieren. 35 Mio. Euro für sichere Smartphones hat das BMF daher fehlinvestiert.

Das BMF muss Fehlinvestitionen vermeiden. Wenn es Ausstattung für die Zollverwaltung beschafft, muss diese praxistauglich sein und einen dienstlichen Mehrwert haben. Es muss den Bedarf fundiert darstellen.

3.1 Prüfungsfeststellungen

BMF gibt VS-NfD als Standard für mobile Kommunikation in der Zollverwaltung vor

Das BMF wies im Jahr 2017 auf eine massive Zunahme von Angriffen auf die IT-Infrastruktur der Bundesverwaltung hin. Es hat daraufhin per Erlass vorgegeben, in der Zollverwaltung ausschließlich nach den Vorgaben des BSI verschlüsselt zu kommunizieren.

Von Oktober 2021 bis Dezember 2022 hat das BMF durch die GZD 17 321 sichere Smartphones für die Zollverwaltung beschaffen lassen. Die Smartphones waren vom BSI dafür freigegeben, Informationen bis zur Geheimhaltungsstufe VS-NfD zu verarbeiten. Die Gesamtkosten einschließlich Zubehör und Lizenzen beliefen sich auf 35 Mio. Euro.

Smartphones nur begrenzt nutzbar

Die Smartphones nutzten das kommerzielle, öffentliche Mobilfunknetz. Sie waren darüber hinaus in die IT-Infrastruktur des Informationstechnikzentrums Bund (ITZBund) eingebunden. Relevante Teile dieser IT-Infrastruktur besaßen aber erst ab Juni 2025 eine VS-NfD-Freigabe. Daher hatte die GZD bereits im Oktober 2021 gemeinsam mit dem BMF beschlossen, dass die Zollverwaltung „vorübergehend“ keine Verschlusssachen mit den Smartphones kommunizieren oder verarbeiten durfte. Erst mit der VS-NfD-Freigabe für die IT-Infrastruktur des ITZBund sollten die Geräte für Verschlusssachen verwendet werden.

Die Smartphones wiesen zahlreiche funktionale Einschränkungen auf. Sie waren in der Zollpraxis allenfalls begrenzt einsatzfähig, z. B. waren Kalender, Telefonverzeichnis, Bildübertragungen und das Abrufen dienstlicher E-Mails nicht nutzbar. Sie hatten außerdem einen hohen Stromverbrauch, der die Akkulaufzeit stark verkürzte. Viele Zollbeschäftigte nutzten sie deshalb nicht, sondern verwendeten einfache Mobiltelefone weiter.

Nach den Angaben des BMF erfüllte seinerzeit nur die beschaffte Smartphone-Lösung die Anforderungen des BSI. Der hohe Stromverbrauch und die somit kurze Akkulaufzeit seien zunächst unbekannt gewesen und hätten sich erst im Wirkbetrieb vollständig gezeigt.

Austausch der Smartphones nach knapp zwei Jahren

Bereits im Jahr 2024 tauschte die GZD das Gros der Smartphones aus. Das BMF stellte fest, dass die bisherige Lösung weder nutzerfreundlich noch zukunftsfähig war. Darüber hinaus habe die auslaufende BSI-Zulassung der bisherigen Smartphones zu dieser Entscheidung geführt.

Keine ausreichende Bedarfsermittlung

Die GZD erstellte vor der Beschaffung ein Konzept, in dem sie den Bedarf an Kommunikation über Verschlusssachen für die Zollverwaltung darstellte. Das Konzept basierte auf der Vorgabe des BMF, dass in der Zollverwaltung mobil nur verschlüsselt kommuniziert werden dürfe. Die GZD hat das Konzept mehrfach fortgeschrieben. Eine umfassende und kritische Bedarfsermittlung fand nicht statt. Dennoch geht sie mittlerweile von einem Bedarf von mehr als 20 000 sicheren Smartphones aus. Dieser ist um rund 2 700 Geräte höher als die derzeitige Ausstattung der Zollverwaltung.

3.2 Würdigung

Kaum dienstlicher Mehrwert der Smartphones

Der Zoll konnte die beschafften Smartphones mangels VS-NfD-Freigabe der IT-Infrastruktur und aufgrund ihrer funktionalen Einschränkungen nicht wie vorgesehen einsetzen. Viele Zollbeschäftigte nutzten die Smartphones nicht, sondern verwendeten weiter einfache Mobiltelefone. Selbst wenn damals nur ein einziges Unternehmen BSI-zugelassene Geräte anbot, hätten das BMF und die GZD diese im Vorfeld angemessen erproben müssen. Dies ist hier unterblieben.

Das BMF hatte auch sein Ziel nicht erreicht, in der Zollverwaltung ausschließlich nach den Vorgaben des BSI verschlüsselt und sicher zu kommunizieren. Es hat die fehlende VS-NfD-Freigabe der IT-Infrastruktur bei der Beschaffung nicht ausreichend berücksichtigt. Erst nachdem das Gros der Smartphones schon wieder ausgesondert war, gab das ITZBund seine IT-Infrastruktur für Verschlusssachen frei. Die Smartphones besaßen damit kaum einen dienstlichen Mehrwert. Deshalb waren 35 Mio. Euro für 17 321 sichere Smartphones fehlinvestiert.

Tatsächlicher Bedarf an sicheren Smartphones nicht hinreichend nachgewiesen

Den flächendeckenden Bedarf an sicheren Smartphones für die gesamte Zollverwaltung konnte das BMF bislang nicht belegen. Seine strategische Vorgabe, für jegliche mobile Kommunikation ausschließlich BSI-zugelassene verschlüsselte Kommunikation einzusetzen, ersetzt keine Bedarfsbetrachtung. Trotz strategischer Vorgaben ist der tatsächliche Bedarf zu berücksichtigen.

Die GZD hat rund 2 700 weitere Beschäftigte der Zollverwaltung identifiziert, die ausschließlich verschlüsselt kommunizieren sollen, derzeit aber nicht mit einem sicheren Smartphone ausgestattet sind. Dabei hat sie sich die Vorgaben des BMF, in der Zollverwaltung ausschließlich verschlüsselt zu kommunizieren, zu eigen gemacht. Es fehlt an fundierter Bedarfsermittlung. Diese müssen BMF und GZD unverzüglich nachholen.

3.3 Stellungnahme

Das BMF hat betont, dass es mit den vom BSI zugelassenen Smartphones einen strategisch sinnvollen Systemwechsel vollzogen habe. Bereits ihre Inbetriebnahme habe das Sicherheitsniveau der Kommunikation in der Zollverwaltung signifikant erhöht. Es sei sinnvoll, innerhalb der Zollverwaltung ausschließlich verschlüsselt zu kommunizieren.

Mit der damals einzigen durch das BSI zugelassenen Smartphone-Lösung hätten das BMF und die GZD das höchstmögliche Sicherheitsniveau gewährleistet. Die fehlende VS-NfD-Freigabe des ITZBund-Netzes habe nicht dazu führen dürfen, weiterhin auf nicht freigegebene und damit unsichere Mobilfunkgeräte zu setzen. Bei der Beschaffung sei zudem unklar gewesen, ob und wann eine VS-NfD-Freigabe erfolgen würde. Die Freigabe des ITZBund-Netzes abzuwarten, habe keine Option dargestellt.

Die Darstellung erheblicher funktionaler Einschränkungen sowie einer unzureichenden Erprobung vor der Beschaffung hat das BMF zurückgewiesen. Der hohe Stromverbrauch und die daraus resultierende kurze Akkulaufzeit würden maßgeblich von der standortabhängigen Netzabdeckung der Mobilfunkanbieter beeinflusst. Ein belastbares, bundesweit gültiges Ergebnis sei im Pilotbetrieb daher kaum zu ermitteln gewesen. Dies konnte erst im Wirkbetrieb ermittelt werden.

Zum flächendeckenden Bedarf an sicheren Smartphones hat das BMF insbesondere auf real-praktische Gesichtspunkte hingewiesen. Es müsse berücksichtigt werden, dass die Übergänge zwischen eingestufte und „unkritischer“ Kommunikation oft fließend seien. Die Einschätzung, in welchen Fällen es sich um Verschlusssachen handelt, liege in rein fachlicher Verantwortung. Den Beschäftigten ein sicheres Endgerät zur

Verfügung zu stellen, habe für IT-Sicherheit und Praxistauglichkeit die beste Option dargestellt.

3.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMF vorgebrachten Argumente entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Auch die Beschaffung der einzig BSI-zugelassenen Smartphone-Lösung kann im Ergebnis unwirtschaftlich sein.

Ohne eine VS-NfD-freigegebene IT-Infrastruktur war die Beschaffung der Smartphones unwirtschaftlich. Zunächst hätte die IT-Infrastruktur für Verschlusssachen ertüchtigt werden müssen. Erst im Anschluss hätten BMF und GZD sichere und praxistaugliche Smartphones beschaffen dürfen. Den Grundmangel der fehlenden sicheren IT-Infrastruktur hatten die GZD und das BMF selbst erkannt.

Die funktionalen Einschränkungen der Smartphones waren nicht auf die Anfangsphase und einzelne Arbeitsbereiche beschränkt, wie das BMF angibt. Zollbeschäftigte in unterschiedlichen Dienststellen und aus verschiedenen Aufgabenbereichen kritisierten u. a. den hohen Stromverbrauch sowie die Akkuschwäche. Sind die Smartphones praxisuntauglich und verwenden viele Zollbeschäftigte ihre Altgeräte weiter, steigert dies das Sicherheitsniveau kaum. Das BMF hat 35 Mio. Euro fehlinvestiert.

BMF und GZD sollten neue Ausstattung künftig vor Beschaffungen im mehrstelligen Millionen-Euro-Bereich hinreichend erproben. Die Ausstattung des Zolls muss praxistauglich sein und einen dienstlichen Mehrwert haben.

Das BMF hat weiterhin den Bedarf der Zollverwaltung an VS-NfD-fähigen Smartphones nicht mit einer fundierten Bedarfsermittlung belegt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass BMF und GZD vor einer Beschaffung den erforderlichen Bedarf hinreichend bestimmen. Der pauschale Ansatz, innerhalb der Zollverwaltung mobil ausschließlich verschlüsselt zu kommunizieren, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)
(Einzelplan 09, Kapitel 0901 Titel 683 31)

4 30 Jahre Luftfahrtforschungsprogramm: endlich Klarheit bei Zielen, Wirkung und Notwendigkeit schaffen

Zusammenfassung

Das BMWE fördert seit 30 Jahren die zivile Luftfahrtforschung, obwohl Ziele, Wirkung sowie Notwendigkeit des Programms unklar sind. Von der Förderung profitieren insbesondere wenige Großunternehmen.

Mit dem Luftfahrtforschungsprogramm (LuFo) fördert das BMWE Forschungs- und Technologievorhaben der zivilen Luftfahrt. Alleine seit dem Jahr 2020 hat es hierfür über 1,6 Mrd. Euro bewilligt, auch künftig sind pro Jahr Ausgaben von mehr als 300 Mio. Euro vorgesehen. Neben einer umweltfreundlichen Luftfahrt verfolgt es mit dem Programm zahlreiche weitere Ziele. Jedoch sind die Ziele nicht priorisiert und überwiegend unbestimmt. Am nationalen Ziel einer klimaneutralen Luftfahrt bis zum Jahr 2045 hat es das Programm nicht ausreichend ausgerichtet.

Obwohl die Luftfahrtbranche jährlich Milliarden Euro für Forschung ausgibt, hat das BMWE nur pauschal begründet, warum eine Förderung notwendig ist. Es nimmt das Risiko von Gewöhnungseffekten in Kauf, denn einige Großunternehmen fördert es seit 30 Jahren kontinuierlich und mit hohen Beträgen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) erhalten hingegen deutlich weniger Fördermittel als vorgesehen.

Das BMWE darf nur dann am LuFo festhalten, wenn es die Mängel beseitigt. Es muss insbesondere ein klares Zielsystem festlegen, den Erfolg kontrollieren und begründen, warum das Programm notwendig ist. Andernfalls fehlen die Voraussetzungen für eine weitere Förderung.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMWE fördert mit dem LuFo seit dem Jahr 1995 Forschungs- und Technologievorhaben der zivilen Luftfahrt. Das LuFo richtet sich an Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen. Im Zeitraum 2020 bis 2024 bewilligte das BMWE über 1,6 Mrd. Euro für

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

das Programm. Für die nächsten Jahre sind Ausgaben von mehr als 300 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen.

Zielsystem unklar

Das BMWF verfolgt mit dem LuFo zahlreiche Ziele. Die Luftfahrt soll

1. umweltfreundlicher,
2. sicherer und passagierfreundlicher,
3. leistungsfähiger und effizienter werden und
4. „gesamtsystemfähig“ bleiben. Die deutsche Industrie soll in der Lage sein, Luftfahrzeuge ganzheitlich zu entwickeln, zu produzieren und zu warten.

Daneben benennt das BMWF in seinen Planungsdokumenten zahlreiche weitere Ziele: So will es mit dem LuFo beispielsweise die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung in der Luftfahrtindustrie stärken sowie KMU unterstützen.

Bereits im Jahr 2012 hatten Evaluatoren empfohlen, das LuFo auf wenige Ziele zu konzentrieren und diese zur Steuerung einzusetzen. Bis heute hat das BMWF seine Ziele weder priorisiert noch messbar ausgestaltet. Für die Programmziele einer sicheren Luftfahrt und der Gesamtsystemfähigkeit hat es den Erfolg bisher nicht untersucht.

Beitrag zum Klimaschutz zu spät und überschätzt

Seit dem Jahr 2021 will das BMWF insbesondere die klimaschädlichen Wirkungen des Flugverkehrs reduzieren (umweltfreundliche Luftfahrt). Die Europäische Union sieht eine klimaneutrale Luftfahrt bis zum Jahr 2050 vor, das Bundes-Klimaschutzgesetz bereits bis zum Jahr 2045. Das LuFo soll dazu beitragen, dass bis zum Jahr 2045 klimaneutrale Technologien verfügbar sind. Bis solche neuen Technologien flächendeckend eingesetzt werden, vergehen häufig Jahre bis Jahrzehnte.

Seit dem Jahr 2023 sollen Antragsteller mit einem „Klimatool“ das Potenzial ihrer Projekte abschätzen, die Emission schädlicher Treibhausgase (THG) zu mindern. Um Aussagen zum LuFo insgesamt zu treffen, summierte das BMWF die Minderungspotenziale aller geförderten Projekte auf.

Notwendigkeit nur pauschal begründet

Die Luftfahrtbranche gibt jährlich Milliarden Euro für Forschung aus. Sie hat sich verpflichtet, auf eine klimaneutrale Luftfahrt hinzuwirken. Zugleich betont das BMWF ein

reges Interesse der Industrie an seiner Förderung. Das LuFo sei notwendig, da die Luftfahrtindustrie nicht ohne staatliche Förderung auskomme. Sie müsse aufgrund der langen Innovationszyklen erhebliche finanzielle Risiken tragen. Hiervon seien KMU stärker betroffen als Großunternehmen. Zudem wolle das BMW „Augenhöhe in der Forschungsförderung“ mit anderen Staaten herstellen.

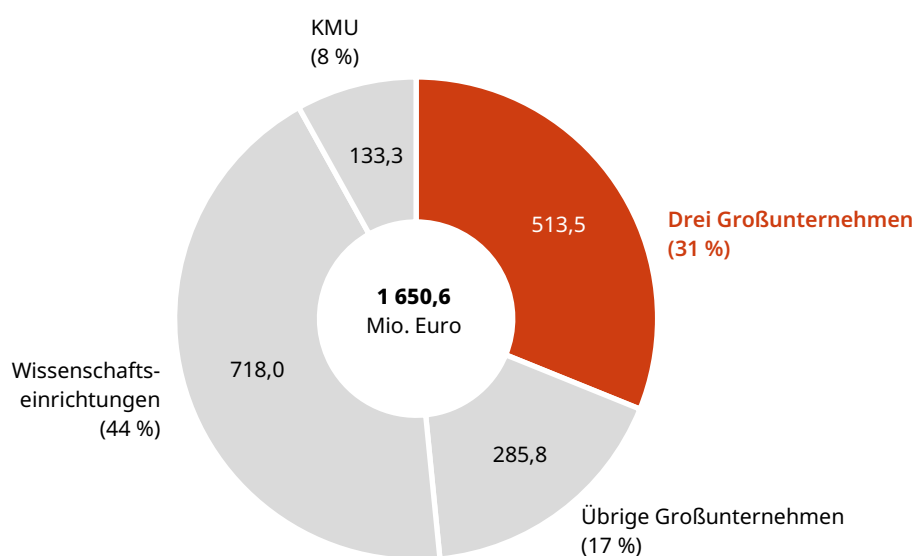
Jeder dritte Fördereuro geht an drei forschungsstarke Großunternehmen

Das BMW fördert einige Großunternehmen seit Beginn des LuFo im Jahr 1995 kontinuierlich. In der letzten Förderperiode erhielten bei mehr als 300 Zuwendungsempfängern drei Großunternehmen Förderzusagen über 31 % des Gesamtvolumens (513,5 Mio. Euro). KMU erhielten 8 % des Gesamtvolumens (133,3 Mio. Euro) – angestrebt waren 20 %. Die Evaluation des LuFo im Jahr 2024 hat ergeben, dass die Mitnahmeeffekte bei Großunternehmen größer sind als bei KMU.

Abbildung 4.1

Drei Großunternehmen erhalten mehr als 30 % der Förderung

In der vorangegangenen Förderperiode des Luftfahrtforschungsprogramms (2020-2024) erhielten drei Großunternehmen – weniger als 1 % der Zuwendungsempfänger – Zusagen für fast ein Drittel der Fördermittel. Zugleich verharrte die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) auf niedrigem Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Analyse des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Evaluation 2024, BMW und von Projektlisten, Stand: 18. Oktober 2024.

4.2 Würdigung

Klares Zielsystem etablieren

Das Zielsystem des LuFo ist unklar: Die Ziele des Programms sind zu zahlreich, nicht priorisiert und überwiegend unbestimmt. Das erschwert die Steuerung und Erfolgskontrolle des Programms erheblich. Bis heute hat das BMW den Erfolg des Programms nicht umfassend kontrolliert.

Klimabeitrag nachvollziehbar gestalten

Selbst wenn klimaneutrale Technologien bis zum Jahr 2045 verfügbar sind, dauert es mehrere Jahre, bis sie den Markt durchdringen. Damit wirken geförderte Technologien absehbar zu spät, um bis zum Jahr 2045 eine klimaneutrale Luftfahrt zu erreichen. Zugleich überschätzt das BMW die THG-Minderungspotenzial des LuFo erheblich, indem es die potenziellen Minderungsbeiträge aller geförderten Vorhaben aufsummiert, ohne sie um Doppelzählungen von ähnlichen Vorhaben zu bereinigen.

Notwendigkeit des Programms belegen

Obwohl langjährige Subventionen in der Regel zu Gewöhnungseffekten führen und damit schädlich sind, hat das BMW die Notwendigkeit des LuFo nur pauschal begründet. Es hat beispielsweise nicht berücksichtigt, dass sich die Branche selbst zum Ziel der Klimaneutralität verpflichtet hat und viel Geld in Forschung investiert.

Dauerförderung von Großunternehmen beenden

Gerade die dauerhafte Förderung einiger Großunternehmen birgt ein erhebliches Risiko für Gewöhnungseffekte. Zugleich ist es dem BMW nicht gelungen, KMU als wichtige Zielgruppe wie angestrebt einzubinden, obwohl diese nach seiner Einschätzung vor größeren Herausforderungen stehen und bei ihnen geringere Mitnahmeeffekte auftreten. Damit ist zweifelhaft, ob das BMW die Fördermittel wirtschaftlich einsetzt und die größtmögliche Wirkung im Hinblick auf seine Programmziele erreicht.

4.3 Stellungnahme

Das BMW hat betont, dass das Zielsystem des LuFo auf die genannten vier Programmziele fokussiert sei. Weitere Ziele leiteten sich aus diesen vier Hauptzielen ab. Daneben gebe es auch mittelbare Effekte des Programms, wie z. B. die Stärkung der Beschäftigung. Derzeit erarbeite das BMW eine Luftfahrtforschungsstrategie, um das Zielsystem weiterzuentwickeln. Es priorisiere die Ziele des LuFo auf politischer Ebene. Das bilde die Grundlage für anschließende strategische Planungen.

Das BMW hat betont, es richte das Programm neben dem nationalen Ziel 2045 auch an dem europäischen Ziel einer klimaneutralen Luftfahrt bis zum Jahr 2050 aus. Mit einer Exportquote von 67 % könne die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie dazu beitragen, klimaschädliche Wirkungen weltweit zu reduzieren. Zugleich sei es komplex, das THG-Minderungspotenzial vorwettbewerblicher Forschung abzuschätzen. Daher

habe das BMW die Klimatool entwickeln lassen, um das Minderungspotenzial bei der Auswahl und Erfolgskontrolle der Projekte berücksichtigen zu können.

Das BMW hält das LuFo angesichts des härter werdenden internationalen Wettbewerbs weiterhin für notwendig. Dies gelte trotz der Selbstverpflichtung der Luftfahrtindustrie für klimaneutrale Technologien. Diese seien aktuell nicht wettbewerbsfähig. Die Förderung senke das Entwicklungsrisiko der Unternehmen und trage damit erst zu deren Forschungsstärke bei. Eine externe Evaluation habe dem LuFo eine positive Wirkung bescheinigt, beispielsweise hinsichtlich der Beschäftigung. Ein Wegfall des LuFo hätte hingegen einen massiven negativen Einfluss auf die Forschungstätigkeit der Unternehmen.

Das BMW hat der Darstellung widersprochen, das LuFo stelle eine Dauerförderung einzelner Unternehmen dar. Es fördere Einzelprojekte mit begrenzter Laufzeit, die Projekte stünden zudem im Wettbewerb zueinander. Die Zielverfehlung bei der KMU-Förderung hat das BMW insbesondere mit der Corona-Pandemie und dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine begründet. Als Reaktion habe es u. a. Beratungsangebote für KMU eingeführt. Es prüfe außerdem laufend den Abbau etwaiger Förderhemmnisse.

4.4 Abschließende Würdigung

Das BMW erkennt wesentliche Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes. Es darf nur dann am LuFo festhalten, wenn es diesen haushaltsrechtlich bedeutsamen Kritikpunkten abhilft.

Das BMW hat bis heute die zahlreichen Ziele für das LuFo nicht begrenzt, obwohl eine Evaluation das schon vor mehr als zehn Jahren empfohlen hat. Zugleich unterscheidet es weiterhin nicht systematisch zwischen Zielen und mittelbaren Effekten. Verweise des BMW auf politisch-strategische Überlegungen entbinden das BMW nicht davon, das LuFo 30 Jahre nach Einführung endlich ordnungsgemäß zu planen und umzusetzen.

Indem das BMW das LuFo (auch) auf Klimaneutralität im Jahr 2050 ausrichtet, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, das nationale Neutralitätsziel 2045 bereits auf Ebene des Zielsystems zu verpassen. Das BMW muss das LuFo auf das verbindliche nationale Klimaschutzziel ausrichten und dabei berücksichtigen, dass geförderte Technologien erst zeitverzögert eingesetzt werden.

Den Nutzen des Klimatools bei der Auswahl und Erfolgskontrolle der Projekte erkennt der Bundesrechnungshof an. Jedoch hat das BMW nicht die Kritik des Bundesrechnungshofes entkräftet, dass es das Minderungspotenzial auf Programmebene

überschätzt. Es sollte prüfen, ob es dieses belastbar auf Grundlage des Klimatools ermitteln kann.

Die pauschalen Argumente des BMWF zur Notwendigkeit des Programms überzeugen nicht. Zwar dürfte das LuFo dazu beitragen, dass Unternehmen mehr forschen und sich dies z. B. positiv auf die Beschäftigung auswirkt. Dies sind aber nach Aussage des BMWF erwünschte Effekte des Programms und keine Ziele. Inwieweit das LuFo seine Ziele erreicht, bleibt ohne klares Zielsystem und angesichts lückenhafter Erfolgskontrollen unklar.

Dass das BMWF die einzelnen Projekte nur befristet fördert, ändert nichts daran, dass einzelne Großunternehmen zum Teil seit Jahrzehnten dauerhaft Fördermittel erhalten. KMU dagegen haben nicht nur in Folge der externen Krisen der letzten Jahre wenige Fördermittel erhalten. Schon in vorherigen Förderperioden (2007 bis 2022) erhielten KMU nur 6 % Mittel. Das BMWF muss den Umfang der Förderung von Großunternehmen dringend auf den Prüfstand stellen. Sofern es notwendig ist, KMU weiterhin im bisher vorgesehenen Umfang zu unterstützen, muss es dieses Ziel ambitionierter verfolgen.

Das LuFo kostet den Bund jährlich mehr als 300 Mio. Euro. Angesichts der angespannten Haushaltslage sollten Förderungen von Unternehmen grundsätzlich hinterfragt werden. Zu dieser Thematik hat der Bundesrechnungshof mehrfach dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)
(Einzelplan 09, Kapitel 0903 Titel 532 45)

5 Kaum wirksam und zu teuer – Europäische Klimaschutzinitiative einstellen

Zusammenfassung

Die Bundesregierung fördert die Europäische Klimaschutzinitiative (EUKI) seit acht Jahren, ohne dass eine nachhaltige Wirkung erkennbar ist. Zudem sind die Verwaltungskosten für die EUKI deutlich zu hoch.

Mit dem Förderprogramm finanziert die Bundesregierung nicht-investive Beratungsprojekte, um europäische Volkswirtschaften und Gesellschaften auf dem Weg zur Klimaneutralität zu unterstützen. Bis Ende 2024 förderte sie 228 Projekte und gab knapp 120 Mio. Euro aus. Laut einer Evaluation im Jahr 2021 hat die EUKI keinen nachhaltigen Nutzen. Die Ergebnisse der Projekte würden nicht weiterverfolgt oder in andere Projekte eingebracht. Trotz dieser Erkenntnisse passte das BMWE seinen Förderansatz nicht grundlegend an.

Mit der Umsetzung der EUKI ist die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ) beauftragt. Das BMWE schätzte die Verwaltungskosten rückblickend auf 16,7 % der Gesamtausgaben. Damit lag der Verwaltungsaufwand für die EUKI deutlich über der für das BMWE geltenden Orientierungsgröße von 5 %. Zudem erhielt die GIZ mehr Haushaltsmittel, als sie benötigte. Ende 2024 befanden sich 10,4 Mio. Euro auf ihrem Projektkonto.

Die EUKI sollte eingestellt werden. Es ist nicht länger hinnehmbar, ein Förderprogramm zu finanzieren, ohne die angestrebte Wirkung zu erreichen. Die Förderung der vielen kleinteiligen und sehr unterschiedlichen Einzelprojekte ist nicht dazu geeignet, die Programmziele zu erreichen.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Seit dem Jahr 2017 will die Bundesregierung mit der EUKI den Übergang zu klimaneutralen Volkswirtschaften und Gesellschaften in Europa unterstützen. Bis Ende 2024 förderte sie das Programm mit knapp 120 Mio. Euro. Finanziert werden nicht-investive

Beratungsprojekte, vorwiegend in den ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sowie in Staaten des Westbalkans. Die weitaus meisten Projekte werden über jährliche Ideenwettbewerbe ausgewählt.

Bis zum Jahr 2021 war das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) für die EUKI zuständig, danach das BMWE. Im Herbst 2025 ist die Zuständigkeit wieder auf das BMUKN übergegangen.

Kleine Projekte – große Ziele – kaum Wirkung

Bis Ende 2024 wurden 228 Projekte gefördert, überwiegend auf lokaler und regionaler Ebene. Die Fördersummen beliefen sich durchschnittlich auf 500 000 Euro. Bei den Projekten ging es beispielsweise um:

- Unterstützung der nationalen Wärmestrategie in Polen,
- Vorbereitung der Westbalkanländer auf den EU-Emissionshandel,
- Abfallmanagement in je einer Stadt in Lettland, Estland, Griechenland und Spanien.

Die Ziele der EUKI orientieren sich laut BMWE an der umfassenden Zweckbestimmung des Haushaltstitels: Klimapolitischer Dialog und Bildungsarbeit, gegenseitiges Lernen von guten Beispielen, Stärkung der klimapolitischen Kapazitäten und Unterstützung von Transformationsprozessen. Ebenso entscheidend sei eine enge Zusammenarbeit in Form von Netzwerken zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren innerhalb der Europäischen Union.

Eine Evaluation der EUKI im Jahr 2021 untersuchte, inwieweit die Programm- und Förderstruktur der EUKI geeignet ist, deren Ziele zu erreichen. Die EUKI bleibe bei ihrem zentralen Anliegen, effektiv zur Klimaneutralität der Europäischen Union beizutragen, hinter ihren Möglichkeiten zurück. Es fehle an einem nachhaltigen Nutzen:

- **Keine Fortführung der Projekte:** Bei vielen der untersuchten Vorhaben wurden die Projektergebnisse nicht von den politischen Trägern aufgenommen und/oder fortgeführt.
- **Keine Übertragbarkeit positiver Ergebnisse:** Die Möglichkeiten der umsetzenden Organisationen sind begrenzt, bei einem positiven Projektverlauf die positiven Resultate auf weitere Projekte zu übertragen.
- **Keine Verknüpfung zu EU-Förderungen:** Bei einer beträchtlichen Anzahl von Projektvorschlägen waren keine Maßnahmen zur Verbindung zu vorhandenen EU-Förderungen vorgesehen.
- **Kaum längerfristige Kontakte:** Aus den Vernetzungskonferenzen entstanden nur eingeschränkt längerfristige Kontakte für einen fachlichen Austausch.

Das BMWÉ erklärte, es habe die EUKI seit der Evaluation weiterentwickelt. Es geht davon aus, dass sich die EUKI als angesehenes Förderinstrument innerhalb der Europäischen Union etabliert habe. Die kleinteiligen Projekte ermöglichten es, auf die unterschiedlichen Bedarfe und Potenziale in den einzelnen Ländern einzugehen. Im Übrigen habe man nicht den Anspruch, den Übergang zur Klimaneutralität über das Programm allein zu erreichen.

Auf Programmebene konnte der Bundesrechnungshof keine grundlegenden Änderungen feststellen. Außerdem fehlt weiterhin ein Nachweis, dass die EUKI auf Programmebene nachhaltige Wirkungen erzielt.

Hoher Verwaltungsaufwand

Mit der Durchführung der Ideenwettbewerbe ist die GIZ beauftragt. Ihr entsteht dabei nach Angaben des BMWÉ „Vollzugsaufwand“ für die reine Projektverwaltung. So etwa bearbeite sie Anträge und prüfe Verwendungsnachweise. Außerdem habe die GIZ „ausgelagerten Projektaufwand“. Sie berate und unterstütze Partnerorganisationen, insbesondere solche, die auf europäischer Ebene unerfahren seien.

Den Anteil des „Vollzugsaufwands“ an den Ideenwettbewerben im Zeitraum 2020 bis 2023 gab das BMWÉ mit 16,7 % an. Grundlage seien plausibilisierte Erfahrungswerte der GIZ, denn nicht alle Kosten würden buchhalterisch gesondert erfasst. Wird der ebenfalls geschätzte „ausgelagerte Projektaufwand“ hinzugerechnet, ergibt sich ein Anteil von 21 %.

Brachliegende Millionen

Dem Auftrag an die GIZ liegt der Generalvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der GIZ zugrunde. Laut Generalvertrag erhält die GIZ die erforderlichen Kassenmittel im Wege des Abrufverfahrens. Hiervon abweichend wurde mit der GIZ vereinbart, dass die Mittelversorgung für die EUKI mittels Überweisungsverfahren erfolgt: Die GIZ fordert die zugesagten Haushaltsmittel quartalsweise an, das BMWÉ überweist die angeforderte Summe. Die GIZ rechnet dann jährlich ihre Kosten ab.

Im Generalvertrag ist des Weiteren ausgeführt, dass die GIZ Bundesmittel nur am Tage des Bedarfs und nur insoweit in Anspruch nehmen darf, als sie diese für fällige Zahlungen benötigt. Die GIZ erläuterte, dass sich die Weiterleitung der Haushaltsmittel an die Partnerorganisationen häufig verzögere. Ende 2024 befanden sich auf ihrem Projektkonto 10,4 Mio. Euro.

5.2 Würdigung

Mangelhafter Förderansatz

Der Bundesrechnungshof hält die geförderten Projekte für ungeeignet, die übergreifenden Ziele der EUKI zu erreichen. Die Diskrepanz zwischen den ambitionierten Zielen des Programms und den erwünschten Wirkungen der kleinteiligen Projekte ist zu groß. Ohne eine übergreifende Strategie wirken die zahlreichen und sehr unterschiedlichen Einzelprojekte nur punktuell – in räumlicher wie in zeitlicher Hinsicht. Viele Projekte werden weder fortgeführt noch dupliziert. Ihre bestenfalls begrenzte Wirkung verpufft – einen spürbar nachhaltigen Nutzen für den Klimaschutz gibt es nicht. Auf dem Weg zur Erreichung der EUKI-Programmziele sind die Projekte somit lediglich „ein Tropfen auf den heißen Stein.“

Förderprogramm zu verwaltungsaufwändig

Die Ausgaben des BMW für die Durchführung der EUKI sind zu hoch. Für den Einzelplan des BMW gilt ein Anteil von 5 % der Gesamtausgaben als Orientierungsgröße. Der geschätzte Aufwand für die reine Projektverwaltung lag im Zeitraum 2020 bis 2023 mit 16,7 % weit darüber. Ein so hoher Anteil ist nicht akzeptabel. Dies gilt erst recht für einen Anteil von 21 %, der sich ergibt, wenn der „ausgelagerte Projektaufwand“ einbezogen wird.

Projektmittel nicht bedarfsgerecht ausgezahlt

Das BMW hat gegen das haushaltsrechtliche Fälligkeitsprinzip verstoßen. Danach dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Im Wege des vereinbarten Überweisungsverfahrens erhielt die GIZ über Jahre mehr Mittel vom BMW als sie benötigte. Deutlich wird dies an dem hohen Guthaben auf ihrem Projektkonto.

Die Mittelversorgung der GIZ sollte auf das Abrufverfahren umgestellt werden. Zudem ist die GIZ aufzufordern, die derzeit auf ihrem Projektkonto vorhandenen und nicht für fällige Zahlungen benötigten Mittel – einschließlich etwaiger Zinsen – an die Bundeskasse zurückzuzahlen.

5.3 Stellungnahme

Das BMWE hat mitgeteilt, es stelle innerhalb der jährlichen Ideenwettbewerbe sicher, dass die Projekte zu den Programmzielen beitragen. Dies gelinge durch die Ausgestaltung der Förderkonditionen und die Auswahl der Projekte. Des Weiteren zeige sich am Wirkungsmonitoring der GIZ sowie an den Schluss- und Sachberichten der umsetzenden Organisationen, dass die EUKI grenzüberschreitendes Lernen und Zusammenarbeit fördere. Gleichwohl hat das BMWE angekündigt, dass das künftig zuständige Ressort eine kritische Überprüfung der EUKI vornehmen werde. Diese Überprüfung solle an eine Evaluation anknüpfen. Den Evaluationsauftrag wolle man noch im Jahr 2025 ausschreiben.

Zum Verwaltungsaufwand für die EUKI hat das BMWE ausgeführt, dass der „ausgelagerte Projektaufwand“ der GIZ den jeweiligen Projekten zuzurechnen sei. Die GIZ übernehme dabei originäre Aufgaben der umsetzenden Organisationen. Diese Aufgaben gingen über die Leistungen einer administrierenden Stelle hinaus. Folglich handle es sich bei dem Auftrag an die GIZ nicht um eine Projektträgerschaft.

Weiter hat das BMWE angemerkt, dass der genannte Richtwert von 5 % Projektträgerkosten auf eine Empfehlung zurückgehe, die ursprünglich für Projektträgerleistungen bei der Förderung von Forschung und Entwicklung galt. Während solche Förderungen vielfach investive Projekte mit großem Finanzvolumen unterstützten, fördere die EUKI nicht-investive Beratungsprojekte mit geringerem Finanzvolumen. Gleichwohl hat das BMWE dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass zu hohe administrative Kosten zu vermeiden seien. Künftig wolle es administrative Anteile – in einer Höhe wie vorliegend – deutlich senken.

Zur Mittelversorgung hat das BMWE erklärt, dass es das vereinbarte Verfahren anlässlich der Hinweise des Bundesrechnungshofes geprüft habe. Für künftige Projekte wolle es auf das Abrufverfahren umstellen. Inwieweit eine solche Umstellung für laufende Projekte möglich sei, werde geprüft.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die EUKI einzustellen. Die Förderung der vielen kleinteiligen und sehr unterschiedlichen Einzelprojekte ist nicht dazu geeignet, die Programmziele zu erreichen. Diese Erkenntnis liegt spätestens seit der Evaluation im Jahr 2021 vor. Dennoch hat das BMWE versäumt, seinen Förderansatz grundlegend anzupassen. Es ist nicht länger hinnehmbar, Ausgaben für ein Förderprogramm zu leisten, ohne die gewünschte, nachhaltige Wirkung zu erreichen. Die vom BMWE angeführten Verweise auf das Wirkungsmonitoring sowie die Schluss- und Sachberichte führen zu

keiner anderen Einschätzung. Diese betrachten lediglich die Einzelprojekte und deren mögliche Wirkung. Zur Gesamtwirkung auf Programmebene enthalten sie keine Aussage.

Ob die GIZ vorliegend eine „klassische“ Projektträgerin ist, kann dahingestellt bleiben. Der Anteil von 16,7 % entstand ihr jedenfalls bei der reinen Projektverwaltung. Der Hinweis des BMWF zur Orientierungsgröße von 5 % läuft ins Leere. Denn dieser Richtwert ist für das BMWF allgemein anerkannt, unabhängig vom ursprünglichen Anwendungsbereich und vom jeweiligen Projektvolumen.

Das nunmehr zuständige BMUKN sollte die Haushaltsmittel – für die laufenden Projekte – über das Abrufverfahren bereitstellen. Neue Projekte sollte es aufgrund der empfohlenen Einstellung nicht mehr initiieren. Es hat darauf zu achten, dass die GIZ nur die benötigten Bundesmittel abrufen. Darüber hinaus hat die GIZ die nicht bedarfsgerecht erhaltenen Mittel – einschließlich etwaiger Zinsen – an die Bundeskasse zurückzuzahlen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(Einzelplan 11)

6 Fehlende Verpflichtung zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen verzögert Integration

Zusammenfassung

Jobcenter verpflichten Bürgergeldbeziehende ohne ausreichende Deutschkenntnisse mit Kindern unter drei Jahren nicht zu Sprach- und Integrationskursen – obwohl nach dem Aufenthaltsgesetz die Teilnahme zumutbar ist.

Nach einer Weisung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für die Jobcenter ist es für Bürgergeldbeziehende mit Kindern unter drei Jahren pauschal unzumutbar, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen. Sie dürfen selbst entscheiden, ob sie freiwillig teilnehmen.

Das hat Folgen: Jobcenter verpflichten Bürgergeldbeziehende mit Kindern unter drei Jahren nicht zur Teilnahme. Freiwillig nehmen nur wenige von ihnen teil. So verlieren viele Familien wertvolle Jahre insbesondere für den Spracherwerb. Ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt verzögert sich. Dadurch steigt das Risiko, langfristig Bürgergeld zu beziehen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Weisung der Bundesagentur einen klaren Widerspruch zum Aufenthaltsgesetz. Denn dies stuft die Erziehung von Kindern ausdrücklich nicht als Hindernis ein, an den Kursen teilzunehmen. Deshalb sollte die Bundesagentur ihre Weisung ändern: Sprach- und Integrationskurse müssen auch für Bürgergeldbeziehende mit Kindern unter drei Jahren grundsätzlich zumutbar sein. Ausnahmen dürfen – wie im Aufenthaltsgesetz vorgesehen – nur in begründeten Fällen gelten.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Bürgergeld und Auftrag der Jobcenter

Jobcenter sichern mit dem Bürgergeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) den Lebensunterhalt. Sie sollen Bürgergeldbeziehende umfassend unterstützen, damit sie ihre Hilfebedürftigkeit überwinden können („Fördern“). Gleichzeitig müssen Bürgergeldbeziehende alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Bedürftigkeit zu verringern oder zu beenden („Fordern“).

Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen

Nach § 3 Absatz 4 SGB II sollen Jobcenter darauf hinwirken, dass Bürgergeldbeziehende ohne ausreichende Deutschkenntnisse Integrationskurse (§ 43 Aufenthaltsgesetz) besuchen. Wenn berufsbezogene Sprachkenntnisse nötig sind, ist aufbauend die berufsbezogene Sprachförderung vorgesehen (§ 45a Aufenthaltsgesetz). Die Kurse gibt es in unterschiedlichen Formaten: online oder in Präsenz, mit verringertem Stundenumfang und auch mit kursbegleitender Kinderbetreuung. Neben den Jobcentern können auch Ausländerbehörden Personen zu einem Integrationskurs verpflichten.

Aufenthaltsgesetz: Teilnahme grundsätzlich zumutbar

Das Aufenthaltsgesetz und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften sehen es grundsätzlich als zumutbar an, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen. Ausnahmen gelten nur bei besonderen persönlichen Umständen, etwa eigener Behinderung oder der Pflege behinderter Angehöriger. Die Erziehung eigener Kinder macht die Kursteilnahme nicht pauschal unzumutbar.

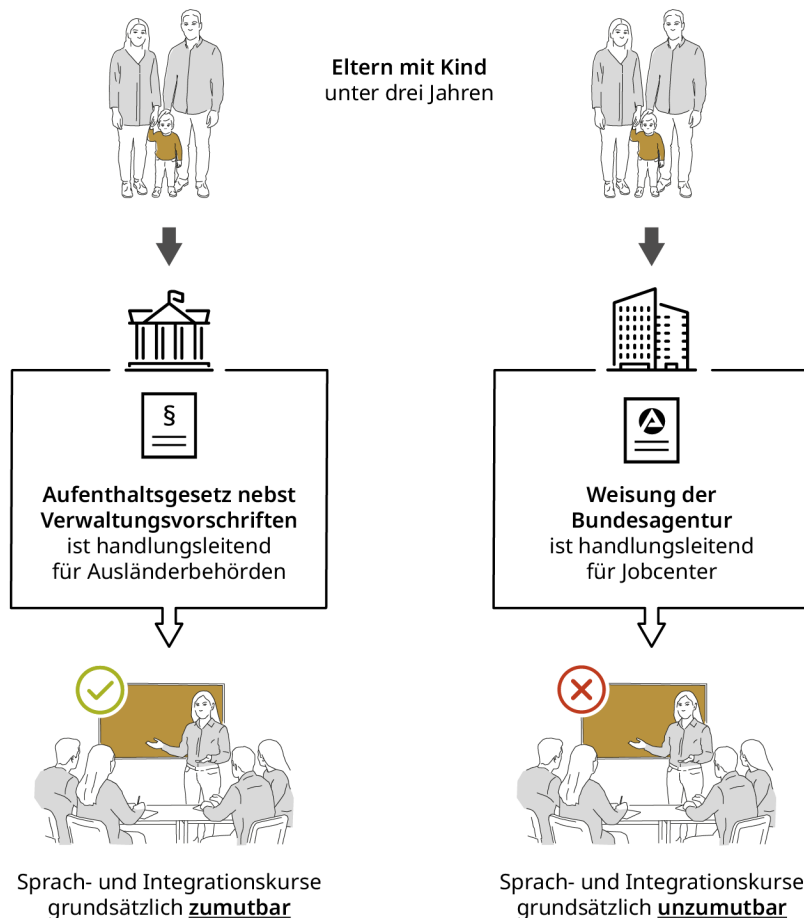
Weisung der Bundesagentur: Teilnahme pauschal unzumutbar

Nach der Weisung der Bundesagentur ist es Bürgergeldbeziehenden mit Kindern unter drei Jahren pauschal unzumutbar, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen. Eine Teilnahme ist nur auf freiwilliger Basis möglich. Damit überträgt die Bundesagentur die Regelungen, die für die Zumutbarkeit von Arbeitsaufnahmen und Eingliederungsmaßnahmen gelten, auch auf Sprach- und Integrationskurse.

Abbildung 6.1

Unterschiedliche Maßstäbe bei Zumutbarkeit

Das Aufenthaltsgesetz betrachtet die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen auch für Eltern mit Kindern unter drei Jahren grundsätzlich als zumutbar, während die Bundesagentur in ihrer Weisung von einer grundsätzlichen Unzumutbarkeit ausgeht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Folgen der fehlenden Verpflichtung

In seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest:

Nur sehr wenige Bürgergeldbeziehende mit Kindern unter drei Jahren nahmen freiwillig an Sprach- und Integrationskursen teil. Oft besuchten Bürgergeldbeziehende über viele Jahre hinweg keinen Kurs, etwa wenn sich Zeiträume der Unzumutbarkeit bei mehreren Kindern nahtlos aneinanderreichten. In vielen Fällen informierten die

Jobcenter zudem nicht über Teilnahmemöglichkeiten. Die Bürgergeldbeziehenden hatten so keine Kenntnis von den Kursangeboten.

Führungskräfte in den Jobcentern teilten mit, sie sähen die starren Regelungen zur Unzumutbarkeit als Hemmnis für die Integrationsarbeit. Viele Bürgergeldbeziehende nahmen die freiwilligen Angebote nicht an.

6.2 Würdigung

Die Weisung der Bundesagentur führt dazu, dass die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen für Bürgergeldbeziehende mit Kindern unter drei Jahren grundsätzlich als unzumutbar gilt. Die Teilnahme ist nur auf freiwilliger Basis möglich. Die Bundesagentur legt damit in ihrer Weisung einen milderer Maßstab als das Aufenthaltsgesetz fest.

Dies hat zur Folge, dass die Jobcenter Bürgergeldbeziehende nicht zur Teilnahme verpflichten. Häufig informieren sie auch nicht über freiwillige Teilnahmemöglichkeiten. Im Ergebnis besuchen Bürgergeldbeziehende oft über Jahre hinweg keinen Sprach- und Integrationskurs und lernen dadurch nicht ausreichend Deutsch. Ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt verzögert sich erheblich.

Auch die Kinder haben dadurch verringerte Chancen, zu einem frühen Zeitpunkt in der Familie Deutsch zu lernen. Dies kann ihre sprachliche und schulische Integration verzögern.

Mit ihrer Weisung erzeugt die Bundesagentur zudem eine unterschiedliche Behandlung von Teilnehmenden an Sprach- und Integrationskursen: Ausländerbehörden gehen von der grundsätzlichen Zumutbarkeit auch bei Erziehenden mit Kindern unter drei Jahren aus. Die Bundesagentur hingegen hält eine Kursteilnahme grundsätzlich für unzumutbar. Sie überlässt es den Betroffenen, ob sie freiwillig an einem Kurs teilnehmen wollen. Damit weicht sie von der Zielrichtung des Aufenthaltsgesetzes ab. Die Weisung der Bundesagentur ist somit sachlich und rechtlich nicht haltbar.

Sprach- und Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz sind zentrale Elemente der gesellschaftlichen Integration. Es ist wichtig, sie so früh wie möglich wirken zu lassen. Die Kurse werden auch in ortsunabhängigen und flexiblen Formaten angeboten. Dazu gehören auch Online-Kurse und Angebote mit Kinderbetreuung.

Die zeitlich überschaubaren und in der Umsetzung flexiblen Kurse sind nicht mit Arbeitsaufnahmen zu vergleichen, die eher auf Dauer und Regelmäßigkeit ausgelegt sind. Deshalb ist es nicht gerechtfertigt, die Teilnahme pauschal als unzumutbar einzustufen.

6.3 Stellungnahme

Das BMAS hat es abgelehnt, Bürgergeldbeziehende mit Kindern unter drei Jahren grundsätzlich zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen zu verpflichten.

Die Bundesagentur hat betont, Spracherwerb sei ein Schlüssel zur Integration. Dies berücksichtige sie in ihrer Weisung bereits. Sie hat auf die Beratungsprozesse verwiesen, in denen die Jobcenter eine freiwillige Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen ansprechen sollen. Wenn die Betreuung gesichert sei und Bürgergeldbeziehende sich freiwillig bereit erklärten, könnten die Jobcenter bereits jetzt die Teilnahme mit ihnen vereinbaren und schriftlich festhalten.

Insgesamt haben BMAS und Bundesagentur keinen Bedarf gesehen, die aktuelle Regelung zu ändern. Die Bundesagentur hat jedoch angekündigt, ihre Jobcenter erneut für das Thema Spracherwerb zu sensibilisieren.

6.4 Abschließende Würdigung

Die Argumente des BMAS und der Bundesagentur gegen eine grundsätzlich verpflichtende Kursteilnahme überzeugen nicht. Die Möglichkeit einer rein freiwilligen Teilnahme reicht in der Praxis nicht aus: Viele Bürgergeldbeziehende verzichten auf den Kursbesuch, selbst wenn Betreuung verfügbar wäre, oder sie werden gar nicht über die Kursmöglichkeiten informiert. Die betroffenen Familien verlieren wertvolle Zeit für den Spracherwerb, ihre gesellschaftliche Integration und die ihrer Kinder. Zudem steigt das Risiko eines langfristigen Bürgergeldbezugs.

Statt pauschaler Unzumutbarkeit braucht es eine Einzelfallprüfung: Handlungsleitend sollte sein, mit den Betroffenen – unter Berücksichtigung ihrer individuellen Situation und den tatsächlichen Betreuungsmöglichkeiten – eine passgenaue Kursteilnahme zu erreichen. Hierzu gehören insbesondere Kurse mit flexiblen Formaten, etwa mit kursbegleitender Kinderbetreuung, mit verringertem Stundenumfang sowie online.

Es ist wichtig, dass die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen grundsätzlich verpflichtend ist. Nur so können die Jobcenter mit den Bürgergeldbeziehenden konkrete Integrationsschritte verbindlich vereinbaren und nachhalten.

Bundesministerium für Verkehr (BMV)
(Einzelplan 12, Kapitel 1202 Titel 831 01)

7 Trotz Dauerkrise der DB AG: BMV verstößt gegen gesetzliche Rechenschaftspflicht

Zusammenfassung

Trotz gesetzlicher Frist berichtet das BMV seit Jahren zu spät über sein Handeln bei der Deutschen Bahn AG (DB AG). Es hinterfragt dadurch seine Beteiligungsführung nicht zeitnah und behindert zugleich die Arbeit des Bundesrechnungshofes.

Die DB AG ist eine der bedeutsamsten Unternehmensbeteiligungen des Bundes. Das Unternehmen befindet sich seit Jahren in einer Dauerkrise. Es erwartet für die nächsten Jahre Bundesmittel in dreistelliger Milliardenhöhe, insbesondere aus dem Sondervermögen Infrastruktur. Dennoch legt das BMV nicht rechtzeitig Rechenschaft über sein Handeln bei der DB AG ab. Es missachtet die gesetzliche Frist für die jährliche Information des Bundesrechnungshofes nach § 69 BHO. Das BMV unterlässt es dadurch, das eigene Handeln bezüglich der Bundesbeteiligung bei der DB AG zeitnah kritisch zu hinterfragen und ggf. zu verbessern. Gleichzeitig behindert es die Arbeit des Bundesrechnungshofes. Denn er erhält eine bedeutsame Erkenntnisquelle für seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit zu spät. Die Berichtsinhalte sind dann bereits veraltet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMV seiner Rechenschaftspflicht endlich fristgerecht nachkommt.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Bundeseigene DB AG in der Dauerkrise

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG, zu der Schieneninfrastruktur- und Schienenverkehrsunternehmen gehören. Das BMV vertritt den Bund gegenüber der DB AG und führt die Beteiligung.

Die DB AG befindet sich seit Jahren in einer wirtschaftlichen, operativen und strategischen Dauerkrise:

- Sie verzeichnete in den letzten fünf Geschäftsjahren negative Jahresergebnisse mit Gesamtverlusten von 10 Mrd. Euro. Ihre Schulden beliefen sich zum Ende des ersten Halbjahres 2025 auf über 22 Mrd. Euro.
- Die Pünktlichkeit im Fernverkehr der DB AG war im Geschäftsjahr 2024 so schlecht wie noch nie. Mehr als jeder dritte Fernverkehrszug war verspätet.
- Sie räumte selbst ein, sich in der „größten Krise seit der Bahnreform“ im Jahr 1994 zu befinden. Aus diesem Grund startete sie Ende 2024 ein Sanierungsprogramm. Die DB AG erwartet für die nächsten Jahre Bundesmittel in dreistelliger Milliardenhöhe, insbesondere aus dem Sondervermögen Infrastruktur.

Rechenschaftspflicht des BMV

Das BMV ist nach § 69 BHO und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften verpflichtet, den Bundesrechnungshof jährlich über sein Handeln bei der DB AG zu informieren. Dies umfasst einen Rechenschaftsbericht, in dem das BMV das Ergebnis einer eigenen Prüfung mitzuteilen hat. Hierfür muss das BMV u. a. die wirtschaftliche Lage der DB AG beurteilen und überprüfen, inwieweit der Bund den angestrebten Zweck mit der Unternehmensbeteiligung erreicht. Es muss auch berichten, was es aufgrund der eigenen Prüfung veranlasst hat. Damit ist es aufgefordert, sein eigenes Handeln zu hinterfragen und ggf. zu verbessern.

Das BMV muss den Rechenschaftsbericht innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung des Jahresabschlusses übermitteln. Nach den Regelungen zur Beteiligungsführung muss es dabei solche Unternehmensbeteiligungen priorisieren, an deren Prüfung ein besonderes Interesse besteht, z. B. aufgrund der wirtschaftlichen Lage.

Der Rechenschaftsbericht ist gleichzeitig eine zentrale Informationsquelle für den Bundesrechnungshof. Der Bundesrechnungshof prüft, wie der Bund seine Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen führt. Mit den Ergebnissen dieser Prüfungen berät er den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung. Sie sind wesentliches Element der parlamentarischen Kontrolle über die Unternehmensbeteiligungen des Bundes.

BMV missachtete wiederholt gesetzliche Frist

Das BMV missachtet seit Jahren die gesetzliche Übersendungsfrist für seine Rechenschaftsberichte für die DB AG und bedeutsame Tochtergesellschaften. Bereits im Jahr 2019 wies der Bundesrechnungshof in einer Bemerkung auf diesen Missstand hin. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

(Rechnungsprüfungsausschuss) hatte das BMV daraufhin mehrfach per Beschluss aufgefordert, seiner Pflicht aus § 69 BHO nachzukommen.

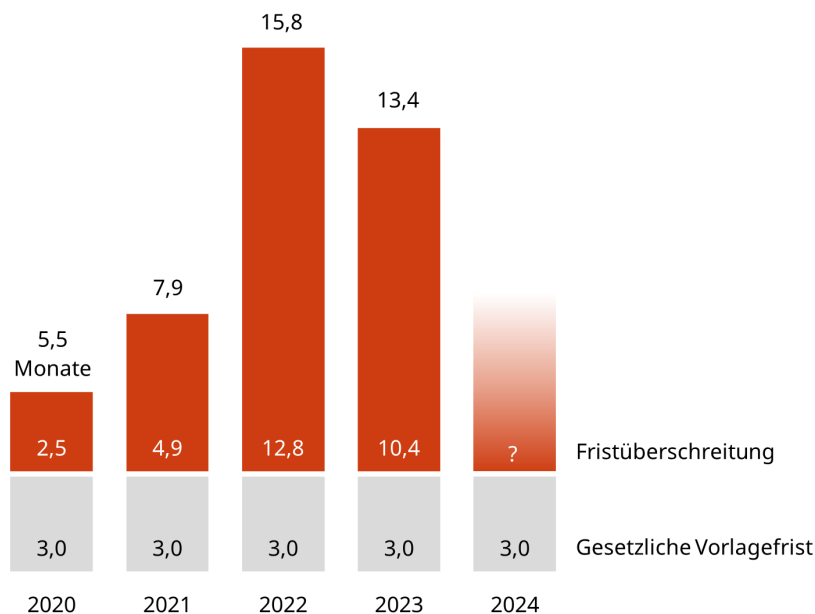
Nachfolgend begann das BMV zwar damit, dem Bundesrechnungshof Unterlagen fortlaufend zur Verfügung zu stellen (z. B. Aufsichtsratsunterlagen, Berichte des Wirtschaftsprüfers). Dennoch übermittelte das BMV für keines der Berichtsjahre 2020 bis 2023 seine Rechenschaftsberichte innerhalb der gesetzlichen Frist. Dies betrifft die DB AG und bedeutsame Tochtergesellschaften, wie die DB Fernverkehr AG, die DB Cargo AG, die DB Regio AG und die DB Netz AG (seit dem Jahr 2024 DB InfraGO AG). Auch für das Berichtsjahr 2024 ist der Rechenschaftsbericht für die DB AG überfällig. Das BMV verwies auf personelle Engpässe und darauf, dass es organisatorisch umstrukturiere. Es sagte zu, künftig fristgerecht zu berichten.

Das BMV überschreitet die Übersendungsfrist regelmäßig um mehrere Monate (Abbildung 7.1). Zum Zeitpunkt der Übersendung hatte die DB AG teilweise bereits die Geschäftszahlen für das Folgejahr veröffentlicht. Beispielsweise übermittelte das BMV den Rechenschaftsbericht für das Berichtsjahr 2022 erst, als die DB AG bereits den Geschäftsbericht für das Jahr 2023 und den Halbjahresabschluss 2024 veröffentlicht hatte.

Abbildung 7.1

Verspätete Rechenschaftsberichte

Das Bundesministerium für Verkehr übersendete sämtliche Rechenschaftsberichte für die DB AG seit 2020 verspätet. Nach den gesetzlichen Bestimmungen hätten diese spätestens drei Monate nach Feststellung des Jahresabschlusses übermittelt werden müssen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

7.2 Würdigung

Durch die erheblichen Fristüberschreitungen verstößt das BMV fortwährend gegen die gesetzliche Vorgabe und die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses. Das ist nicht hinnehmbar.

Die Rechenschaftsberichte sind zum Zeitpunkt der Übersendung bereits veraltet. Das BMV versäumt damit, sein Handeln in Bezug auf die DB AG zeitnah bei Abschluss eines Geschäftsjahres einer Prüfung zu unterziehen. Den Anforderungen an eine aktive Beteiligungsführung wird es damit nicht gerecht. So sollte das BMV durch das Erstellen der Rechenschaftsberichte Probleme identifizieren und Lösungsansätze entwickeln, um künftig das eigene Handeln zu verbessern. Dieser Pflicht kommt es nicht angemessen nach. Angesichts der sich verschärfenden Dauerkrise der DB AG und seiner Tochtergesellschaften sowie der Milliarden an Bundesmitteln, die von der DB AG gefordert werden, wiegt dies besonders schwer.

Das BMV behindert ferner die Arbeit des Bundesrechnungshofes, da diesem wesentliche Informationen für seine Betätigungsprüfung zu spät zur Verfügung stehen. Dies schränkt ihn darin ein, den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung hinsichtlich der Bundesbeteiligung an der DB AG angemessen zu beraten.

7.3 Stellungnahme

Das BMV hat dem dargestellten Sachverhalt nicht widersprochen. Es hat eingeräumt, seinen Rechenschaftspflichten in den vergangenen Jahren nicht fristgerecht nachgekommen zu sein. Gleichwohl habe es sich bemüht, die Fristen einzuhalten. Daher hat es die Darstellung zurückgewiesen, wonach es die Fristen „missachtet“ habe.

Nach Ansicht des BMV sei die Frist grundsätzlich „knapp bemessen“. Die erforderliche Prüfung, der Umfang des zu erstellenden Berichts sowie Abstimmungs- und Zeichnungsvorgänge erforderten einen hohen Zeitaufwand. Wie in der Vergangenheit hat es ausgeführt, dass die Fristüberschreitungen wegen Personalengpässen unvermeidbar gewesen wären.

Das BMV hat angegeben, „sämtliche gemäß § 69 BHO zu den Unternehmen des DB AG-Konzerns zu erstellende Berichte“ seien dem Bundesrechnungshof zwischenzeitlich übermittelt worden. Künftig sei das BMV bestrebt, durch Priorisierung und organisatorische Maßnahmen rechtzeitig seinen Pflichten nachzukommen.

7.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMV überzeugt nicht. So ist die Behauptung des BMV unzutreffend, dass dem Bundesrechnungshof zum Zeitpunkt des Eingangs der Stellungnahme am 8. Juli 2025 sämtliche fällige Rechenschaftsberichte zu den Unternehmen des DB AG-Konzerns vorliegen würden. Es fehlten fällige Rechenschaftsberichte für die DB AG und für bedeutsame Tochtergesellschaften – teilweise sogar noch für das Berichtsjahr 2023.

Die Verstöße gegen die gesetzliche Übersendungsfrist sind nicht hinnehmbar. Vielmehr deuten die vom BMV vorgebrachten Argumente auf anhaltende Mängel in der Organisation und in der Prioritätensetzung hin. Dass das BMV seinen gesetzlichen Pflichten nicht ordnungsgemäß nachkommen kann, zeigt, dass die Beteiligungsführung der DB AG nach wie vor nicht wirksam aufgestellt ist. So hatte das BMV bereits in der Vergangenheit mehrfach – sowohl gegenüber dem Bundesrechnungshof als auch dem Rechnungsprüfungsausschuss – zugesichert, seinen Rechenschaftspflichten künftig fristgerecht nachkommen zu wollen. Das ist auch nach Jahren nicht geschehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Das BMV verstößt durch die Fristversäumnisse gegen seine gesetzliche Rechenschaftspflicht. Es muss dieser endlich entsprechen, dadurch sein Handeln zeitnah hinterfragen und den Bundesrechnungshof fristgerecht informieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesministerium für Verkehr (BMV)
(Einzelplan 12)

8 BMV muss klimaneutrale Verwaltung entschlossener anstreben

Zusammenfassung

Das BMV muss seinen Geschäftsbereich klimaneutral organisieren. Es hat diesen Handlungsbedarf bisher nicht erkannt und daher auch keine Strategie dafür entwickelt.

Das Klimaschutzgesetz schreibt die Klimaneutralität der Bundesverwaltung und ihrer Einrichtungen bis zum Jahr 2030 vor. Nach Angaben des BMV kann es dieses Ziel frühestens im Jahr 2045 erreichen. Bei der nachgeordneten Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) liege dies z. B. an energetisch nicht sanierten Gebäuden und den überwiegend mit Diesel betriebenen Schiffen. Potenziale, um Energie einzusparen oder klimafreundlichen Strom selbst zu erzeugen, lässt das BMV ungenutzt. Es meint, Klimaschutz sei teuer und unwirtschaftlich. Daher priorisiere es die klimaneutrale Organisation seiner Verwaltung nicht. Die Klimaschutzziele sind dem BMV aber gesetzlich vorgegeben. Damit steht das „Ob“ fest. Über das „Wie“ kann das BMV noch entscheiden. Dazu muss es untersuchen, wie es die Klimaschutzziele wirtschaftlich erreichen kann.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMV auf, den Wandel zur klimaneutralen Verwaltung aktiv und wirtschaftlich zu gestalten. Hierfür muss es unverzüglich eine Strategie entwickeln.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Plan zur klimaneutralen Organisation seines Geschäftsbereichs fehlt

Auf der Weltklimakonferenz 2015 in Paris haben sich 197 Staaten verpflichtet, die Erderwärmung gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen. Ab der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts soll weltweit Treibhausgasneutralität erreicht sein.

Das im Jahr 2019 in Kraft getretene Bundes-Klimaschutzgesetz (Klimaschutzgesetz) schreibt höhere nationale Ziele fest. Das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität soll bis zum Jahr 2045 erreicht sein. Der Bund will dabei eine Vorbildfunktion übernehmen. Deshalb hat er sich mit dem Klimaschutzgesetz u. a. zum Ziel gesetzt, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Jede Einrichtung der Bundesverwaltung soll aktiv und engagiert dieses Ziel verfolgen.

Der Bundesrechnungshof prüfte bei der WSV exemplarisch, wie das BMV die Klimaneutralität erreichen möchte. Er stellte fest, dass das BMV dies bis heute offenlässt. Es erarbeitete hierzu keine Strategie. Lediglich für den Teilaspekt der energetischen Sanierung der Gebäude legte die WSV im Jahr 2024 einen Plan vor. Wie sie ihre Schiffe künftig klimaneutral betreiben kann, werde gegenwärtig untersucht. Die WSV treibt diese fast ausschließlich mit Dieselmotoren an. Auch neue Schiffe stattet sie grundsätzlich noch mit Dieselmotoren aus. Sie nutzt ihre Schiffe mehrere Jahrzehnte, bevor sie diese ersetzt. Das BMV rechnet daher nicht damit, die Klimaneutralität in diesem Teilbereich vor dem Jahr 2045 zu erreichen.

BMV: Klimaneutralität muss zurückstehen

Das BMV führte aus, seinen Geschäftsbereich klimaneutral umzubauen, sei teuer und unwirtschaftlich. Daher setze es seine personellen und finanziellen Ressourcen nicht für den Umbau zur Klimaneutralität ein. Vielmehr erwarte es hierfür zusätzliche Haushaltsmittel. Anderenfalls müsse es seine originären Aufgaben vernachlässigen. Bei der WSV wäre beispielsweise der Betrieb der Wasserstraßen gefährdet.

Einsparpotenziale bleiben ungenutzt

Das Klimaschutzgesetz gibt für die Verwaltung auch vor, Energie einzusparen sowie erneuerbare Energien effizient zu nutzen. Das BMV untersuchte z. B., wie es am Mittelkanal Strom erzeugen und diesen für seine Pumpen an den Schleusen nutzen könnte. Die Ergebnisse verwendete es jedoch nicht. Es erläuterte dazu, es gebe keinen gesetzlichen Auftrag, Strom im großen Umfang selbst zu erzeugen. Zudem fehlten die Ressourcen, um die Ergebnisse auszuwerten und zu nutzen. Wo es im Einzelfall Photovoltaikanlagen errichten wollte, sollten diese von Drittanbietern betrieben werden. Ob dies wirtschaftlich ist, untersuchte die WSV nicht.

8.2 Würdigung

Strategische Planung ist notwendig

Seit dem Jahr 2019 hat das BMV versäumt, die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes umzusetzen. Es hat keine Strategie entwickelt, um z. B. die WSV bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren oder diesem Ziel so nah wie möglich zu kommen. Damit droht ein Verstoß gegen das Klimaschutzgesetz. Es muss umgehend ermitteln, wie es den Ausstoß von Treibhausgasen in seinem Geschäftsbereich wirtschaftlich senken kann. Dafür sollte es vorhandene Pläne, z. B. um Gebäude und Schiffe der WSV klimaneutral zu betreiben, aufeinander abstimmen und zu einer Strategie zusammenführen.

BMV muss sich den Aufgaben stellen und Potenziale nutzen

Das BMV muss seinen gesetzlichen Aufgaben nachkommen. So hat es beispielsweise sicherzustellen, dass die WSV Bundeswasserstraßen erhält und betreibt. Zugleich hat es aber auch die Anforderungen des Klimaschutzgesetzes zu erfüllen. Dafür hätte das BMV analysieren müssen, wie es die Aufgaben der WSV klimaneutral organisieren kann. Die dafür notwendigen Ausgaben hat es am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Soweit es dabei Zielkonflikte erkennt, muss es diese lösen.

Schließlich hat es nicht untersucht, wie u. a. die WSV mit weniger Energie auskommen kann. Zudem könnte sie auf ihren Flächen Energie erzeugen, speichern und diese z. B. für den Betrieb ihrer Gebäude und Schleusen nutzen. Ob die WSV solche Anlagen selbst betreibt oder einen Dritten beauftragt, muss das BMV ergebnisoffen prüfen.

8.3 Stellungnahme

Das BMV hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Koordinierungsstelle für klimaneutrale Bundesverwaltung (Koordinierungsstelle) den Umbau mit Konzepten und Vorgaben unterstütze. Es setze diese in seinem Geschäftsbereich um. Dazu habe es Projekte u. a. zu Liegenschaften, Mobilität und Veranstaltungen begonnen.

Das Ziel der klimaneutralen Bundesverwaltung könne das BMV in seinem Geschäftsbereich jedoch nicht bis zum Jahr 2030 erreichen. Es begründet dies bei der WSV u. a. mit dem großen Außenbereich, den vielen Gebäuden und den Land- und Wasserfahrzeugen. So könne das BMV seine Pläne für die energetische Sanierung der Gebäude und den klimaneutralen Betrieb seiner Schiffe nur mit zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen umsetzen. Ansonsten müsste es den Betrieb der

Bundeswasserstraßen erheblich einschränken. Im Übrigen sei es teuer, den Geschäftsbereich bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Die dafür erforderlichen Haushaltsmittel überstiegen „die zu rechtfertigenden Kosten um ein Vielfaches“.

Es sehe bei der WSV vor, in einer Zwei-Stufenlösung zunächst den Innenbereich (u. a. Beschaffung, Kantinenbetrieb und Veranstaltungsmanagement) klimaneutral zu organisieren. Den operativen Außenbereich (Außenbezirke, Bauhöfe, Leit- und Revierzentralen, Schleusen sowie Wasserfahrzeuge) könne es dann ab dem Jahr 2045 klimaneutral betreiben.

Das BMV hat auch darauf hingewiesen, dass es klimaneutralen Strom einkaufen könne, anstatt diesen selbst zu erzeugen. Wenn es selbst klimaneutralen Strom erzeugen soll, bräuchte es hierfür zusätzliche Haushaltsmittel.

Darüber hinaus sei im Klimaschutzgesetz der Begriff „klimaneutrale Organisation“ nicht näher definiert. Es enthalte ambitioniertere Vorgaben als von der Weltklimakonferenz 2015 gefordert. Das BMV hat daher angeregt, die Vorgaben anzugleichen. Auch sollten bei den nationalen Klimaschutzziele die globalen Senken durch die natürliche Aufnahme ausgestoßener Treibhausgase stärker berücksichtigt werden. Es schlage vor, die Klimaschutzziele für die Bundesverwaltung vorübergehend auszusetzen.

8.4 Abschließende Würdigung

Vorschlag des BMV widerspricht Klimaschutzgesetz

Die Stellungnahme des BMV überzeugt nicht. Mit dem Klimaschutzgesetz hat sich der Bund u. a. das Ziel gesetzt, seine Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Anstatt sich daran zu halten, kritisiert das BMV dieses Ziel. Auch sieht es sich nicht in der Lage, den Umbau seiner Verwaltung zur Klimaneutralität vor dem Jahr 2045 abzuschließen. Das Klimaschutzgesetz ist aber bindend. Das BMV kann nicht eigenmächtig entscheiden, ob es dessen Vorgaben umsetzt. Der Vorschlag des BMV, die klimaneutrale Bundesverwaltung bei der WSV in mehreren Schritten bis zum Jahr 2045 zu erreichen, ist nicht mit dem Klimaschutzgesetz vereinbar.

Die gesamte Bundesverwaltung muss ihre Treibhausgasemissionen signifikant reduzieren, um Klimaneutralität zu erreichen. Nationale und globale Senken können dabei nur eine untergeordnete Rolle spielen. Keinesfalls dürfen sie herangezogen werden, um die mangelnde eigene Initiative zu rechtfertigen. Seine Kritik an den Klimaschutzziele für die Verwaltung muss das BMV dem Gesetzgeber vortragen.

Strategische Planung weiterhin notwendig

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das BMV muss unverzüglich eine Strategie für eine klimaneutrale Verwaltung in seinem Geschäftsbereich entwickeln. In dieser Strategie sollte es z. B. auch seine Pläne für die energetische Sanierung der Gebäude und den klimaneutralen Betrieb seiner Schiffe zusammenführen. Gewonnene Erfahrungen und Erkenntnisse sollten dem gesamten Geschäftsbereich zugutekommen. Auch sollte das BMV in seiner Strategie darlegen, wie es das Ziel der klimaneutralen Bundesverwaltung u. a. bei der WSV bis zum Jahr 2030 umsetzen will. Es reicht nicht aus, auf die Koordinierungsstelle zu verweisen.

Das BMV hat behauptet, dass es teuer sei, seinen Geschäftsbereich klimaneutral zu organisieren. Die Kosten hierfür hat es jedoch nicht ermittelt. Damit fehlt ihm auch die Grundlage, die notwendigen Haushaltsmittel für eine klimaneutrale Verwaltung beim Gesetzgeber anzumelden.

Etwaige Zielkonflikte zwischen der Klimaneutralität und den originären Aufgaben, wie bei der WSV dem Betrieb der Bundeswasserstraßen, muss das BMV bewerten. Wenn das BMV diese nicht lösen kann, muss es den Gesetzgeber darauf hinweisen.

Ob es wirtschaftlich ist, klimaneutralen Strom selbst zu erzeugen oder einzukaufen, muss das BMV für verschiedene Flächen (z. B. Gebäudedächer, Freiflächen, Überdachungen von Ladepunkten für Straßenfahrzeuge) ergebnisoffen untersuchen und in seine strategische Planung einbeziehen.

Bundesministerium für Verkehr (BMV)
(Einzelplan 12, Kapitel 1203 Titel 780 02)

9 Ausbau der Moselschleusen stoppen

Zusammenfassung

Der Ausbau der Moselschleusen für 855 Mio. Euro ist nicht mehr notwendig. Für die derzeitigen und prognostizierten Transportmengen reichen die vorhandenen Schleusenkammern aus.

Auf deutscher Seite hat die Mosel insgesamt zehn Staustufen. Diese hatten – bis auf die Schleuse bei Koblenz – jeweils eine Schleusenkammer. Bis vor einigen Jahren erwartete das BMV, dass die Transportmengen auf der Mosel steigen würden. Deshalb war es notwendig und wirtschaftlich, jeweils eine zusätzliche Schleusenkammer zu bauen. Seitdem baute das BMV drei Schleusenkammern. Mittlerweile erwartet es deutlich geringere Transportmengen. Für diese reicht jeweils eine Schleusenkammer. Ein etwaiges Ausfallrisiko könnte das BMV auch anders reduzieren, indem es z. B. Ersatztore vorhält.

Das BMV hat selbst festgestellt, dass der Ausbau nicht mehr wirtschaftlich ist. Es darf den Ausbau nicht fortsetzen.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Immer weniger Verkehr auf der Mosel

Die Mosel ist eine Bundeswasserstraße mit insgesamt zehn Staustufen auf deutscher Seite. Diese hatten – bis auf Koblenz, wo die Mosel in den Rhein mündet – jeweils eine Schleusenkammer. Diese Schleusenkammern können eine bestimmte Transportmenge bewältigen. Das BMV nahm an, dass jährlich bis zu 20 Millionen Tonnen auf der Mosel transportiert werden können. Diese Transportmenge könne mit den vorhandenen Schleusenkammern bewältigt werden. Das BMV beobachtete und prognostizierte, dass der Güterverkehr deutlich ansteigt. Um diese größere Transportmenge bewältigen zu können, wäre eine weitere Schleusenkammer je Staustufe notwendig gewesen. Seit dem Jahr 1992 plante das BMV bereits, die Staustufen nach und nach um jeweils eine Schleusenkammer zu erweitern. Nach einem Anstieg des Güterverkehrs ging dieser

zuletzt wieder zurück: Von 13,2 Millionen Tonnen im Jahr 2014 auf 5,4 Millionen Tonnen im Jahr 2023. Dafür war im Wesentlichen ein Rückgang der Transportmenge von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen und von festen Brennstoffen (z. B. Kohle) ursächlich. Das BMV prognostiziert für das Jahr 2040 einen Güterverkehr von 5,9 Millionen Tonnen.

Keine Wirtschaftlichkeit mehr

Das BMV bewertet, ob seine Verkehrsinfrastrukturprojekte wirtschaftlich sind. Dabei stellt es die Kosten den Nutzen gegenüber. Das Ergebnis ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV). Bei einem NKV über 1 ist der Nutzen größer als die Kosten. Dann gilt das Projekt für das BMV als wirtschaftlich.

Zunächst baute das BMV an zwei Staustufen je eine zusätzliche Schleusenkammer. Das NKV dafür lag im Jahr 1992 bei 2,71. Den weiteren Ausbau der Moselschleusen bewertete das BMV im Jahr 2003 mit einem NKV von 1,68. Es plante für den Bau dieser acht Schleusenkammern 258 Mio. Euro ein. Davon baute es bislang eine.

Im Jahr 2016 bewertete das BMV den Bau der ausstehenden sieben Schleusenkammern. Mit einem NKV von 0,3 war der Ausbau der Moselschleusen nicht mehr wirtschaftlich. Die Kosten dafür schätzte es auf 579 Mio. Euro. Das BMV hielt trotzdem am Ausbau fest, u. a. um ein etwaiges Ausfallrisiko zu reduzieren.

Anfang 2025 bewertete das BMV den Bau der sieben ausstehenden Schleusenkammern erneut. Für den Ausbau ermittelte es ein NKV von minus 0,01. Damit verschlechterte sich die Wirtschaftlichkeit nochmal. Für den weiteren Ausbau der Moselschleusen schätzte das BMV die Kosten auf 855 Mio. Euro. Den Ausbau der Moselschleusen hat das BMV bisher nicht gestoppt.

9.2 Würdigung

Die Bewertungen des BMV haben gezeigt, dass sich die Wirtschaftlichkeit nach und nach verschlechterte. Seit dem Jahr 2016 war diese schon nicht mehr gegeben. Die aktuelle Bewertung des BMV bestätigte erneut, dass der Ausbau nicht wirtschaftlich ist.

Den Ausbau der Moselschleusen mit weiteren Schleusenkammern begründete das BMV ursprünglich damit, dass der Schiffsverkehr zunehmen sollte. Der Schiffsverkehr ging zuletzt aber wieder zurück. Das BMV erwartet keinen Anstieg. Für die erwartete Transportmenge von 5,9 Millionen Tonnen reicht eine Schleusenkammer je Staustufe aus. Sie liegt weit unter dem Wert von 20 Millionen Tonnen, die die Mosel mit jeweils

einer Schleusenammer je Staustufe bewältigen kann. Der Ausbau auf zwei Schleusenammern je Staustufe ist daher nicht notwendig.

Dem BMV fehlen damit die Grundlagen, den Ausbau der Moselschleusen fortzusetzen. Das BMV muss schnellstmöglich den Ausbau einstellen.

9.3 Stellungnahme

Das BMV hat angegeben, dass sowohl der gegenwärtige als auch der prognostizierte Schiffsverkehr ohne größere Wartezeiten abgewickelt werden könne. Mit dem Ausbau wollte es zuletzt das Ausfallrisiko der Moselschleusen reduzieren.

Ergänzend hat es darauf verwiesen, es wolle eine Strategie für die Mosel erstellen. Ziel sei, die Wasserstraße zu erhalten und den Schiffsverkehr zu gewährleisten. Dabei wolle es auch prüfen, wie mit der aktualisierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umzugehen sei.

9.4 Abschließende Würdigung

Das BMV hat bestätigt, dass die Moselschleusen nicht weiter ausgebaut werden müssen, um den Schiffsverkehr zu bewältigen. Für den derzeitigen und künftigen Schiffsverkehr auf der Mosel reicht eine Schleusenammer je Staustufe aus. Aus Kapazitätsgründen ist der Ausbau nicht notwendig. Mit den vorhandenen Schleusenammern können deutlich mehr Güter transportiert werden, als für das Jahr 2040 prognostiziert.

Ein etwaiges Ausfallrisiko der Moselschleusen könnte das BMV auch anders reduzieren und damit deren Resilienz erhöhen. Es könnte z. B. ausreichend Ersatzteile wie Schleusentore vorhalten, anstatt komplette Schleusenammern zu bauen. Dies hat das BMV jedoch nicht untersucht. In seiner Strategie für den Erhalt der Mosel als Wasserstraße sollte das BMV deshalb prüfen, wie es ein etwaiges Ausfallrisiko von Schleusen reduzieren kann. Es sollte auch analysieren, wie es seine Schleusen schützen kann. Insbesondere sollte es Unfallursachen und deren Vermeidbarkeit untersuchen. Dabei sollte es auch einbeziehen, wie es die Auswirkungen von Unfällen und anderen Schadensereignissen reduzieren kann.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik: Obwohl das BMV den Ausbau der Mosel als nicht wirtschaftlich einstufte, setzt es den Ausbau bis heute fort. Der Ausbau der Moselschleusen ist jedoch weder notwendig noch wirtschaftlich. Er ist sofort zu stoppen.

Bundesministerium für Verkehr (BMV)
(Einzelplan 12, Kapitel 1202 Titel 891 09)

10 BMV förderte Konzerte und Skulpturen mit Mitteln der Schienenverkehrsinfrastruktur

Zusammenfassung

Das BMV förderte aus einem Investitionstitel 18 Konzerte und 3 Skulpturen mit 8,1 Mio. Euro, ohne damit bestimmungsgemäß die Schienenverkehrsinfrastruktur zu verbessern.

Im Jahr 2019 legte das BMV das Förderprojekt „Station to Station“ auf. Damit sollten Konzerte und Skulpturen in Bahnhöfen gefördert werden. Übergeordnetes Ziel war, weitere Kundengruppen zur Nutzung der Bahn zu motivieren und damit zur Klima- und Verkehrswende beizutragen. Die Haushaltsmittel für das Förderprojekt hat das BMV in einem Investitionstitel für die Schienenverkehrsinfrastruktur veranschlagt. Investitionen dienen der Verbesserung der Schienenverkehrsinfrastruktur. Mit Konzerten und Skulpturen lässt sich dies jedoch nicht erreichen. Zudem fanden sieben Konzerte gar nicht in Bahnhöfen statt.

Das BMV hat künftig von der Förderung von Konzerten und Skulpturen mit Mitteln der Schienenverkehrsinfrastruktur abzusehen. Es muss prüfen, ob die zweckwidrig für die Konzerte außerhalb der Bahnhöfe verwendeten Mittel zurückgefordert werden können.

10.1 Prüfungsfeststellungen

BMV fördert Konzerte und Skulpturen in Bahnhöfen

Im Jahr 2019 legte das BMV das Förderprojekt „Station to Station“ auf. Das Förderprojekt sollte mit Konzerten und Skulpturen die Empfangsgebäude von Bahnhöfen im Schienennetz des Bundes attraktiver gestalten. Damit wollte das BMV folgende übergeordnete Ziele erreichen:

- die Aufenthaltsqualität in Bahnhöfen steigern,
- weitere Kundengruppen zur Nutzung der Bahn motivieren und
- zur Klima- und Verkehrswende beitragen.

Das BMV beauftragte das Eisenbahn-Bundesamt, das Zuwendungsverfahren für das Förderprojekt durchzuführen. Zuwendungsempfängerin ist die DB InfraGO AG, ein Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG. Sie ist zuständig für die Bahnhöfe und betreibt rund 5 400 Verkehrsstationen und 670 Empfangsgebäude. Das Förderprojekt endete im Dezember 2024. Bis dahin förderte das BMV 18 Konzerte und 3 Skulpturen mit 8,1 Mio. Euro.

Förderprojekt als Investition in die Bundesschienenwege veranschlagt

Die Haushaltsmittel für das Förderprojekt waren in den Bundeshaushalten der Jahre 2019 bis 2024 enthalten. Dort waren sie in dem Investitionstitel für die Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen (Kapitel 1202 Titel 891 09) veranschlagt. Investitionen in die Schienenverkehrsinfrastruktur umfassen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz den Bau, Ausbau sowie Ersatzinvestitionen. Sie zielen auf die Qualität der Schienenwege ab, zu denen auch die Bahnhöfe gehören. Ausgaben für Konzerte und Skulpturen zählen nicht dazu.

Das BMV hatte selbst festgestellt, dass die Förderung der Konzerte und Skulpturen nicht investiv war. Trotzdem veranschlagte es die Fördermittel in den Folgejahren immer wieder im Investitionstitel. Das BMV begründete dies damit, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im November 2018 beschlossen habe, die Förderung so (als Investition) in den Bundeshaushalt 2019 aufzunehmen. Zudem habe er im Jahr 2019 beschlossen, die Mittel für die Förderung im Bundeshaushalt 2020 aufzustocken. Demzufolge sei das BMV befugt gewesen, das Förderprojekt auch in den Regierungsentwürfen der Folgejahre in diesem Titel zu veranschlagen und daraus zu finanzieren.

Fördermittel außerhalb von Bahnhöfen eingesetzt

Nach der Projektbeschreibung im Zuwendungsbescheid sollten die Konzerte in Bahnhöfen stattfinden. Tatsächlich fanden 7 der 18 Konzerte nicht in Bahnhöfen statt. Bei den Veranstaltungsorten handelte es sich stattdessen um Kurhäuser, Festsäle und Konzerthäuser. Beispielsweise wurde das letzte Konzert des Förderprojekts im September 2024 in der Berliner Philharmonie veranstaltet. Die DB InfraGO AG gab an, sie habe Räumlichkeiten finden müssen, die den besonderen akustischen und klanglichen Erfordernissen eines Konzertes gerecht werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

10.2 Würdigung

Das BMV wird die von ihm mit dem Förderprojekt verfolgten übergeordneten Ziele nicht erreichen können. Die in den Bahnhöfen veranstalteten Konzerte steigerten die Aufenthaltsqualität in den Bahnhöfen allenfalls kurzfristig. Auf keinen Fall wirkten sie nachhaltig. Bei den Konzerten außerhalb der Bahnhöfe bestand grundsätzlich kein Bezug mehr zu den Bahnhöfen selbst. Wie mit den geförderten Konzerten und Skulpturen weitere Kundengruppen in einem nennenswerten Umfang zur Nutzung der Bahn motiviert werden sollten, bleibt offen. Ein nachhaltiger Beitrag zur Klima- und Verkehrswende durch das Förderprojekt ist ebenfalls nicht zu erwarten.

Das BMV hat zudem das Haushaltsrecht missachtet, indem es das Förderprojekt in den Regierungsentwürfen zu den Haushalten seit dem Jahr 2020 weiterhin in einem Investitionstitel für die Schienenverkehrsinfrastruktur des Bundes veranschlagte. Selbst wenn das BMV auf die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers im November 2018 tatsächlich keinen Einfluss hatte, so gilt dies nicht für das Folgejahr. Im Aufstellungsverfahren für die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2020 hätte es auf eine korrekte Veranschlagung des Förderprojekts hinwirken müssen. Dazu ist es aufgrund seiner Verantwortung für die vorschriftsmäßige Aufstellung der Regierungsentwürfe für Bundeshaushalte verpflichtet.

Der Verstoß gegen das Haushaltsrecht hatte Folgen: Denn das BMV hat den unzutreffenden Eindruck erweckt, die Ausgaben für das Förderprojekt dienten der Qualität der Bundesschienenwege. Mit Konzerten und Skulpturen lässt sich dies jedoch nicht erreichen. Diese Bundesausgaben haben nichts zur dringend erforderlichen Verbesserung der Schienenverkehrsinfrastruktur beigetragen.

Darüber hinaus wurden die Fördermittel für die Konzerte außerhalb von Bahnhöfen zweckwidrig verwendet. Es liegt ein Verstoß gegen die Vorgabe im Zuwendungsbescheid vor, die Fördermittel für Konzerte in Bahnhöfen einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMV aufgefordert, solche Zwecke künftig angesichts der notwendigen Investitionen in die Schienenverkehrsinfrastruktur nicht mehr mit Mitteln der Schienenverkehrsinfrastruktur zu fördern. Es hat das Haushaltsrecht zu beachten. Zudem muss es prüfen, ob die zweckwidrig außerhalb der Bahnhöfe verwendeten Haushaltsmittel ggf. einschließlich Zinsen von der DB InfraGO AG zurückgefordert werden können.

10.3 Stellungnahme

Das BMV hat eingeräumt, die Haushaltsmittel für das Förderprojekt in einem Investitionstitel für die Schienenverkehrsinfrastruktur veranschlagt zu haben. Es habe die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers nicht in Frage stellen wollen.

Weiter hat es ausgeführt, der Haushaltsausschuss habe das Förderprojekt auf der Grundlage der Projektbeschreibung beschlossen. Die Projektbeschreibung sei für das BMV daher bindend gewesen. Sie sei uneingeschränkt in den Zuwendungsbescheid aufgenommen worden und habe so das Förderprojekt konkretisiert.

Die sieben Konzerte außerhalb der Bahnhöfe hat das BMV für zulässig gehalten. Die Projektbeschreibung habe ursprünglich als weiteres Modul auch eine „mobile Spielstätte“ enthalten. Damit sollten Veranstaltungen „selbst dort, wo keine Bahn fährt“ ermöglicht werden. Das Modul sei aufgrund der Corona-Auflagen allerdings nicht realisiert worden.

Das BMV hat es als „Unschärfe“ bezeichnet, dass der Zuwendungsbescheid die Formulierung enthalte, die Konzerte seien „im Bahnhof“ umzusetzen. Die Ziele des Förderprojektes seien auch mit den Konzerten außerhalb der Bahnhöfe zu erreichen. Das Publikum sei an den Bahnhöfen angesprochen worden, um die Zielgruppe der Reisenden zu erreichen. Einen Verstoß gegen Vorgaben aus dem Zuwendungsbescheid könne das BMV nicht feststellen. Rückforderungen seien deshalb nicht gerechtfertigt.

10.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMV überzeugt nicht. Zum Verstoß des BMV gegen das Haushaltsrecht verweist der Bundesrechnungshof darauf, dass es seiner Verantwortung gerecht werden muss, Regierungsentwürfe korrekt aufzustellen, Förderprojekte rechtmäßig zu veranschlagen und beim Vollzug des Bundeshaushalts das Haushaltsrecht eigenverantwortlich zu beachten. Zudem hat das BMV nicht widersprochen, dass es mit dem Förderprojekt die Qualität der Schienenverkehrsinfrastruktur überhaupt nicht verbessern kann.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem für nicht sachgerecht, dass das BMV die konkrete Vorgabe der Projektbeschreibung „im Bahnhof“ als „Unschärfe“ darstellt. Zuwendungen sind nach den Vorgaben des Zuwendungsbescheides einschließlich der Projektbeschreibung zu verwenden. Die nachträgliche Umdeutung ist nicht geeignet, die klare Vorgabe der Projektbeschreibung aufzuheben.

Für abwegig hält der Bundesrechnungshof die Annahme des BMV, die Ziele des Förderprojektes seien auch mit den Konzerten außerhalb der Bahnhöfe zu erreichen. Zum einen ist nicht ersichtlich, inwieweit Konzerte außerhalb von Bahnhöfen diese für Bahnnutzer attraktiver machen können. Zum anderen hat das BMV weiter offengelassen, ob das Förderprojekt aus seiner Sicht überhaupt einen Beitrag zum verfolgten übergeordneten Ziel der Klima- und Verkehrswende bewirkt hat. Der Bundesrechnungshof sieht zudem für die Finanzierung solcher Maßnahmen die DB InfraGO AG zuständig.

Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine Kritik und seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesministerium für Verkehr (BMV)
(Einzelplan 12, Kapitel 1201)

11 BMV muss beim Ersatz der Hochstraße Wetzlar alle Varianten im Wirtschaftlichkeitsvergleich betrachten

Zusammenfassung

Das BMV muss die Hochstraße der Bundesstraße (B) 49 in Wetzlar bis zum Jahr 2035 abreißen. Einen umfassenden Vergleich aller für den Ersatz in Betracht kommenden Varianten hat es unterlassen.

In einen Wirtschaftlichkeitsvergleich hat das BMV drei Varianten einbezogen. Dabei hat es den 559,5 Mio. Euro teuren Bau eines Tunnels westlich von Wetzlar als wirtschaftliche Lösung ermittelt. Der durchgeführte Variantenvergleich war jedoch methodisch grob fehlerhaft. Zudem hatte das BMV von vornherein drei weitere Varianten mit deutlich geringeren Kosten unzulässigerweise ausgeschlossen. Daher hat der Bundesrechnungshof das BMV aufgefordert, einen neuen, methodisch korrekten Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen. Dabei hat es auch für die zuvor ausgeschlossenen Varianten das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) nach der anerkannten Methode des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) zu ermitteln.

Das BMV hat die methodischen Fehler eingeräumt. Es hat zugesagt, einen Wirtschaftlichkeitsvergleich nachzuholen. Die Kritik am Ausschluss der drei Varianten hat es aber zurückgewiesen. Die Gründe dafür seien zwingend. Das BMV hat es daher abgelehnt, die ausgeschlossenen Varianten in den nachzuholenden Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.

Der Bundesrechnungshof hält den pauschalen Ausschluss der weiteren Varianten für inakzeptabel. Die dafür vorgebrachten Gründe überzeugen nicht. Im Hinblick auf das hohe Einsparpotenzial und die Rechtslage fordert er das BMV auf, die angeführten Defizite der ausgeschlossenen Varianten nach der BVWP-Methode zu bewerten. Nur die Variante mit dem höchsten NKV ist wirtschaftlich und weiter zu verfolgen.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Die B 49 schließt östlich von Wetzlar an der Anschlussstelle Wetzlar-Ost an die Bundesautobahn (A) 45 an. In Richtung Norden führt sie über die B 277 zur A 480. Sie hat als

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

wichtige Verbindung zwischen den Großräumen Köln und Dresden eine hohe überregionale Bedeutung. Zudem kommt ihr eine große regionale Bedeutung zu. Die B 49 führt durch die Stadt Wetzlar als Hochstraße über mehrere Brücken. Diese sollen wegen baulicher Defizite bis zum Jahr 2035 abgerissen werden.

Als Ersatz kommen folgende Varianten in Betracht:

- der Bau eines Tunnels westlich von Wetzlar (Variante Tunnel, Vorzugsvariante des BMV),
- ein Einschnitt im Gelände westlich von Wetzlar (Variante Einschnitt),
- der Neubau der abzureißenden Hochstraße Wetzlar (Variante Hochstraße),
- der Ausbau der bestehenden B 277 westlich von Wetzlar neben dem Industriegebiet Dillfeld (Variante Ausbau B 277) und
- zwei Varianten, die teilweise durch das Industriegebiet Dillfeld und teilweise über die bestehende B 277 führen (Varianten Dillfeld). Diese unterscheiden sich sowohl in Länge und Lage der Trassen durch das Industriegebiet (siehe Abbildung 11.1).

Das BMV plant, die Hochstraße durch einen Tunnel westlich von Wetzlar zu ersetzen. Für die Vorzugsvariante Tunnel hat das BMV im Jahr 2021 ein NKV von 1,09 nach der gesamtwirtschaftlichen BVWP-Methode ermittelt. Dies war hier nach der BHO verpflichtend, da sich die Varianten in ihrem Nutzen für die Allgemeinheit nicht nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Nach dieser Methode werden sämtliche Nutzen (z. B. Fahrzeitverkürzung) den Kosten gegenübergestellt. Ist das NKV größer als 1, so ist das Projekt grundsätzlich wirtschaftlich. Die Kosten der Vorzugsvariante sind seit dem Jahr 2021 um über 100 auf 559,5 Mio. Euro im ersten Quartal 2024 gestiegen. Angesichts der Baupreisentwicklung sind weitere Kostensteigerungen zu erwarten.

Die Vorzugsvariante ist das Ergebnis eines Vergleichs mit zwei weiteren Varianten. Alternativ zum Tunnel betrachtete das BMV die Variante Einschnitt sowie den Ersatz der Hochstraße. Die Vor- und Nachteile der Varianten berechnete es nicht nach der BVWP-Methode, sondern bewertete sie weitgehend verbal. Die Wirtschaftlichkeit bewertete das BMV durch einen Vergleich der Investitionskosten und die verbale Beschreibung der Lebenszykluskosten, ohne diese zu ermitteln.

Das BMV schloss die Varianten Dillfeld und die Variante Ausbau B 277 von vornherein von einem Vergleich aus. Diese knicken von der B 49 nach Norden ab und verlaufen teilweise durch das Industriegebiet Dillfeld. Sie führen ganz oder teilweise über die bestehende vierstreifig ausgebaute B 277 Richtung Norden bis zur A 480. Maßgeblich für den Ausschluss dieser Varianten war im Wesentlichen die Annahme, der Schwerverkehr würde sie ablehnen und stattdessen weiterhin durch die Stadt fahren. Zudem würde möglicherweise die angestrebte Durchfahrtsgeschwindigkeit nicht erreicht. Auch seien Eingriffe in Gewerbebetriebe notwendig und auszugleichen.

Abbildung 11.1

Tunnel oder Variante: BMV muss Wirtschaftlichkeit nachweisen

Das BMV muss die Hochstraße der B 49 in Wetzlar abreißen. In den Wirtschaftlichkeitsvergleich hat das BMV neben dem Ersatz der abzureißenden Hochstraße Wetzlar (Variante Hochstraße) die Variante Einschnitt und die Variante Tunnel (Vorzugsvariante des BMV) einbezogen. Die Varianten Dillfeld und die Variante Ausbau B 277 hat es von vornherein ausgeschlossen.



Quelle: OpenStreetMap contributors.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den Variantenvergleich als unzureichend und methodisch fehlerhaft kritisiert. Nach der anzuwendenden BVWP-Methode reicht eine verbale Bewertung der Vor- und Nachteile verschiedener Varianten nicht aus. Das BMV hätte für die Varianten in einer ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das NKV nach der BVWP-Methode ermitteln müssen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem gefordert, alle Varianten in den Vergleich einzubeziehen. Die vom BMV vorgetragenen Bedenken mögen sich als schwerwiegend

erweisen. Sie rechtfertigen es aber nicht, die Varianten Dillfeld und die Variante Ausbau B 277 von der Bewertung im Wirtschaftlichkeitsvergleich auszunehmen. Solange das BMV nicht nachweist, dass die Mindestverkehrsqualität nicht gewährleistet ist, kommen sie jeweils als Vorzugsvariante in Betracht. Eventuelle Einschränkungen würden sich im reduzierten Nutzen und damit im NKV niederschlagen.

Gegen die befürchtete Durchfahrt des überregionalen Lkw-Verkehrs durch Wetzlar können die kommunalen Behörden bei Bedarf wirksame Maßnahmen ergreifen. Dies haben zahlreiche Städte wie z. B. Stuttgart, Ulm oder Würzburg bereits praktiziert.

11.3 Stellungnahme

Das BMV hat eingeräumt, dass die Ermittlung des NKV unumgänglich ist. Es hat zugesagt, für die Varianten Tunnel, Einschnitt und Hochstraße das NKV nach der BVWP-Methode zu ermitteln und die Variante mit dem größten NKV weiterzuverfolgen.

Dagegen hat das BMV die Kritik am Ausschluss der Varianten Dillfeld und der Variante Ausbau B 277 zurückgewiesen. Deren Defizite beim Verkehrsfluss seien mit den Planungszielen unvereinbar und würden einen Ausschluss erzwingen. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung dürfe das BMV solche Varianten ausschließen.

Im Einzelnen hat das BMV auf erforderliche Enteignungen im Gewerbegebiet hingewiesen. Eine Variante mache den Abbruch von zwei Logistikhallen und einem Nebengebäude erforderlich, ein Ausgleich im Nahbereich sei schwer zu finden. Zudem würde massiv in die kommunale Bauleitplanung und den Hochwasserschutz der Stadt Wetzlar eingegriffen.

Das BMV hat darüber hinaus ein Lkw-Durchfahrverbot in Wetzlar als nicht umsetzbar abgelehnt. Eine entsprechende Anordnung liege in der Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde und könne nicht im Zuge der Planfeststellung festgelegt werden.

11.4 Abschließende Würdigung

Auch weiterhin sieht der Bundesrechnungshof keine Gründe, die Varianten Dillfeld und die Variante Ausbau B 277 kategorisch auszuschließen. Die Argumentation des BMV lässt keinesfalls den Schluss zu, dass diese Varianten nicht realisierbar sind. Nach der BHO war das BMV daher verpflichtet, sie von Beginn an zu berücksichtigen. Dies muss es mit dem bereits zugesagten erneuten Variantenvergleich nun nachholen.

Das BMV kann die aufgeführten Nachteile als Kosten oder den Nutzen einschränkende Aspekte erfassen und bewerten. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass sich

dies bei einzelnen Varianten möglicherweise erheblich auswirken kann. Andererseits weisen sie gegenüber der aktuellen Vorzugsvariante zum Teil auch ein hohes Potenzial zur Kostensenkung auf. Erst in Kenntnis sowohl der jeweiligen Kosten als auch des möglichen Nutzens ist das BMV in der Lage, eine belastbare Entscheidung über die wirtschaftliche Variante zu treffen. Dazu ist das BMV nach der BHO verpflichtet. Angesichts des für die Vorzugsvariante ermittelten NKV von 1,09 ist dies auch dringend geboten.

Der Bundesrechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass die vom BMV angeführte Rechtsprechung hier nicht übertragbar ist. Diese bezieht sich nicht auf die im Vorfeld der Planfeststellung zu treffende verwaltungsinterne Entscheidung zur Vorzugsvariante. Die Planungsvorschriften des BMV sind im Regelfall zu befolgen. Im Einzelfall kann aber von ihnen abgewichen werden. Im Gegensatz zur BHO haben sie keine Gesetzesqualität.

Daher fordert der Bundesrechnungshof das BMV nachdrücklich auf, für alle der genannten Varianten auf der Basis belastbarer Daten eine NKV-Berechnung nach der BVWP-Methode durchzuführen.

Bundesministerium für Verkehr (BMV)
(Einzelplan 12, Kapitel 1201 Titel 741 22 und 741 41)

12 BMV muss Erfolg der Planungsrichtlinien für Straßen nachweisen und Wirtschaftlichkeit gewährleisten

Zusammenfassung

Der Bund investiert seit dem Jahr 2013 mehrere Milliarden Euro im Straßenbau auf Basis der Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL). Ob die RAL wirksam und wirtschaftlich sind, weiß er nicht.

Die RAL haben u. a. zum Ziel, eine hohe Verkehrssicherheit und eine angemessene Verkehrsqualität sicherzustellen. Dazu sollen Straßen gleicher Kategorie stärker standardisiert werden. Anhand der Gestaltung der Straße soll die Kategorie erkennbar werden. Die Wiedererkennbarkeit der Straßenkategorie soll eine selbsterklärende, angemessene Fahrweise unterstützen und die Verkehrssicherheit erhöhen. Die RAL geben den Straßenbauverwaltungen dazu u. a. bei Knotenpunkten Standardlösungen vor. Dies führt dazu, dass diese nicht untersuchen, ob davon abweichende, aber ebenfalls leistungsfähige und verkehrssichere Alternativen wirtschaftlich wären. Das treibt die Kosten für Bau und Erhaltung von Bundesstraßen in die Höhe.

Das BMV hat bisher nicht kontrolliert, ob es die mit den RAL verfolgten Ziele erreicht. Um dies zu prüfen fehlen ihm die notwendigen Daten. Das BMV muss umgehend überprüfen, ob die RAL eine hohe Verkehrssicherheit und eine angemessene Verkehrsqualität gewährleisten. Selbst wenn das der Fall ist, muss es bei den einzelnen Maßnahmen die wirtschaftlich vorteilhafte Variante umsetzen.

12.1 Prüfungsfeststellungen

RAL geben Standards für die Gestaltung von Straßen vor

Das BMV führte im Jahr 2013 die RAL als technisches Regelwerk für die Planung und den Bau von Bundesstraßen ein. Sie ersetzen die vorherigen Richtlinien. Die RAL teilt

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

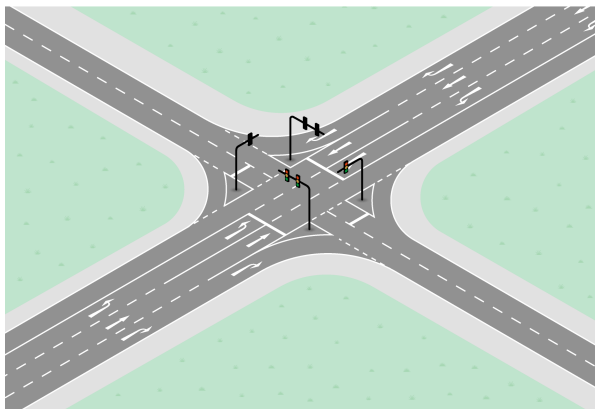
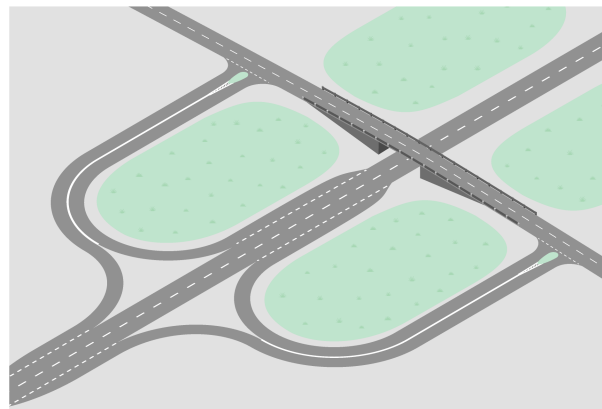
Straßen in mehrere Straßenkategorien ein. Je höher die Verbindungsbedeutung der Straße zwischen zwei Orten ist, desto höher ist die Straßenkategorie. Straßen zwischen Ballungszentren haben demnach eine höhere Straßenkategorie als Straßen zwischen kleineren Ortschaften.

Ziel der RAL ist u. a., die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität zu erhöhen. Dazu gibt sie vor, die Gestaltung von Straßen zu standardisieren. Die Straßenkategorie soll durch unterschiedliche Fahrbahnmarkierungen als Hauptmerkmal, aber auch durch die Anzahl der Fahrstreifen sowie die Gestaltung der Knotenpunkte erkennbar gemacht werden. Damit soll eine selbsterklärende, angemessene Fahrweise unterstützt werden. In den oberen Straßenkategorien geben die RAL grundsätzlich höhenungleiche Knotenpunkte als Regellösung vor (siehe Abbildung 12.1). Dabei werden die Straßen durch Brücken auf unterschiedlichen Ebenen geführt und mit Rampen verbunden. Nur in Ausnahmefällen kann gemäß den RAL geprüft werden, ob höhengleiche Knotenpunkte zweckmäßiger sind. Höhengleiche Knotenpunkte mit Ampeln oder Kreisverkehre sind nach den RAL nur noch ausnahmsweise zulässig, auch wenn sie ebenfalls leistungsfähig und verkehrssicher wären. In den vorherigen Richtlinien waren hingegen höhenungleiche Knotenpunkte nur in Ausnahmefällen möglich. Zudem kann nach den RAL in den oberen Straßenkategorien ein dritter Fahrstreifen ohne Bedarfsnachweis angelegt werden.

Abbildung 12.1

Schematische Darstellung von höhengleichen und höhenungleichen Knotenpunkten

Höhengleiche Knotenpunkte sind z. B. Kreuzungen mit Ampeln oder Kreisverkehre, deren Straßen auf einer Ebene liegen. Bei höhenungleichen Knotenpunkten werden Straßen durch Brücken auf unterschiedlichen Ebenen geführt und mit Rampen verbunden.

Beispiel **höhengleicher** KnotenpunktBeispiel **höhenungleicher** Knotenpunkt

Grafik: Bundesrechnungshof.

Baumaßnahmen werden oftmals unnötig teurer

Die Neuregelungen in den oberen Straßenkategorien führen dazu, dass insbesondere Knotenpunkte deutlich aufwendiger und teurer werden. Das BMV ging vor Einführung der RAL davon aus, dass etwaige Mehrkosten für den Bund durch Sicherheits- und Fahrzeitgewinne kompensiert werden. Auswirkungen der neuen Standardvorgaben bei den Knotenpunkten untersuchte es nicht.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Straßenbauverwaltungen vor allem bei Knotenpunkten kaum von den Regellösungen abweichen. Sie schließen höhengleiche Knotenpunkte grundsätzlich auch dann aus, wenn sie ebenfalls leistungsfähig und verkehrssicher wären. Sie begründen dies überwiegend mit den Standardvorgaben der RAL. Die möglichen Ausnahmen hiervon ignorieren sie weitgehend. Dabei sind die Mehrkosten für Bau und Erhaltung von höhenungleichen Knotenpunkten erheblich und liegen teils im zweistelligen Millionenbereich.

Erfolgskontrolle der RAL derzeit nicht möglich

Bei finanzwirksamen Maßnahmen sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die mit der Planung angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich dafür und wirtschaftlich war. Voraussetzung dafür sind konkrete Ziele mit prüfbaren Indikatoren. Beides legte das BMV nicht fest. Zudem fehlen ihm Daten darüber, wo und wie die Straßenbauverwaltungen Straßen entsprechend den RAL bauten und in welchem Ausmaß damit die angestrebten Ziele erreicht werden. Bis Anfang des Jahres 2025 hat das BMV zwei Forschungsprojekte zu einzelnen Themen der RAL initiiert. Dabei verwies es darauf, dass eine übergreifende Evaluation der Wirkung der standardisierten Entwurfsvorgaben der RAL aufgrund fehlender Grundlagen bislang nicht vorgenommen werden konnte.

12.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMV über ein Jahrzehnt nach Einführung der RAL immer noch nicht deren Erfolg kontrolliert hat. Dazu hätte es zunächst die mit den RAL angestrebten Ziele konkretisieren müssen. Auch wäre es erforderlich gewesen, diese mit prüfbaren Indikatoren zu unterlegen und Zielwerte zu benennen. Zur Erfolgskontrolle war und ist das BMV nicht in der Lage, da es zudem keine einschlägigen Daten erhoben hat. Somit kann das BMV nicht belegen, ob die erhöhten Ausgaben notwendig und wirtschaftlich waren. Angesichts der erheblichen Investitionen ist das nicht hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof hat das BMV aufgefordert, umgehend eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Dazu muss es die notwendigen Daten beschaffen. Zudem hat es bei den Straßenbauverwaltungen darauf hinzuwirken, dass die Gestaltung von Straßen, insbesondere der Knotenpunkte, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügen muss. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass in vielen Fällen höhenungleiche Knotenpunkte als unwirtschaftlich auszuschließen sind.

12.3 Stellungnahme

Das BMV hat erwidert, eine vergleichbare Verkehrssicherheit höhengleicher und höhenungleicher Knotenpunkte sei nicht belegt. Höhere Kosten in den oberen Straßenkategorien halte es nach wie vor für gerechtfertigt, da sich Vorteile bei der Verkehrssicherheit und der Reisegeschwindigkeit ergeben würden. Demgegenüber verursachten Stopp- und Anfahrvorgänge bei höhengleichen Knotenpunkten geringere Reisegeschwindigkeiten. Damit sinke der Nutzen.

Die Auswirkungen der Wiedererkennbarkeit über das Unfallgeschehen zu belegen, sei schwierig. Zudem solle die Wiedererkennbarkeit hauptsächlich durch unterschiedliche Fahrbahnmarkierungen erzeugt werden.

Schließlich hat das BMV mitgeteilt, dass bisher keine valide Stichprobe für eine Evaluation der RAL gegeben sei. Allerdings habe es in Teilen mit der Evaluation begonnen. Hierzu habe es zwei Forschungsprojekte initiiert, deren Ergebnisse es in ein paar Jahren erwarte.

12.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Stellungnahme des BMV macht deutlich, dass die Regelungen zur Wiedererkennbarkeit auf Vermutungen beruhen. Es räumt ein, keinen Beleg für die angestrebte Wirkung zu haben. Zudem hat es erkannt, dass eine dazu erforderliche Evaluation wegen fehlender Grundlagen nicht möglich war. Höhere Baukosten rechtfertigt es mit Vorteilen bei Reisegeschwindigkeit und Verkehrssicherheit. Allerdings lässt es offen, wie hoch diese Vorteile sind.

Der Hinweis auf die Fahrbahnmarkierungen als Hauptmerkmal der Wiedererkennbarkeit greift zu kurz. Die RAL zählen weitere Merkmale wie die Gestaltung der Knotenpunkte und die Anzahl der Fahrstreifen auf, die in ihrer Kombination die Straßenkategorie prägen. Gerade diese Merkmale machen die Baumaßnahmen aber teurer. Des Weiteren erfüllen höhengleiche Knotenpunkte nach wissenschaftlichen Untersuchungen auch in den oberen Straßenkategorien grundsätzlich die hohen Ansprüche an die Verkehrssicherheit. Zudem wird die der Wiedererkennbarkeit unterstellte Bedeutung durch die voranschreitende Entwicklung von Fahrassistenzsystemen zur Unfallvermeidung zunehmend relativiert.

Das BMV muss umgehend eine Erfolgskontrolle für die Anwendung der RAL durchführen. Die Initiierung der Forschungsprojekte ist dazu lediglich ein erster Schritt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMV überprüft, ob seine bei Erlass der RAL getroffenen Annahmen eingetreten sind und die Ziele erreicht wurden. Die Auswirkungen der RAL sind anhand tatsächlicher und belastbarer Daten zu untersuchen. Dazu erforderliche Daten hat sich das BMV nachträglich zu beschaffen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob und bis wann ein ausreichender Anteil wiedererkennbarer Straßen überhaupt realisierbar ist, um die damit erstrebte selbsterklärende Fahrweise wirksam werden zu lassen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Straßenbauverwaltungen weiterhin standardmäßig u. a. höhenungleiche Knotenpunkte realisieren, ohne deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Anders als die Ausnahmeregelungen der RAL suggerieren,

ist nach der BHO dieser Nachweis in jedem Einzelfall zu erbringen. Dabei sind alle möglichen Alternativen zu betrachten, um eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen. Das BMV muss dies gegenüber den Straßenbauverwaltungen umgehend klarstellen und durchsetzen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14, Kapitel 14 05)

13 Unterbringung von Besatzungen während Modernisierung von Schiffen viel zu teuer

Zusammenfassung

Die Bundeswehr lässt vier Schiffe in einer Werft modernisieren. Währenddessen hat sie die Besatzung viel zu teuer auf dem Werftgelände untergebracht. Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterließ sie.

Die Bundeswehr hat einen Generalunternehmer beauftragt, die vier Fregatten der Klasse 123 umfassend zu modernisieren. Der Heimathafen der Schiffe ist Wilhelmshaven. Die Arbeiten finden in Emden statt. Dort stehen keine bundeswehreigenen Unterkünfte bereit. Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Beschaffungsamt) entschied deshalb, ein Containerdorf auf dem Gelände der Werft errichten zu lassen. Alternativen zum Containerdorf prüfte es nur oberflächlich. Üblicherweise schreibt die Bundeswehr die Unterbringung von Besatzungen separat öffentlich aus. Das Beschaffungsamt verzichtete darauf und beauftragte stattdessen auch damit direkt den Generalunternehmer des Modernisierungsvorhabens. Die für solche Unterbringungen zuständigen Bundeswehrstellen band das Beschaffungsamt nicht ein. Mehrkosten von mindestens 20 Mio. Euro waren die Folge. Zusätzlich verzögerte sich die Unterbringung vor Ort um mehr als zwei Jahre. Währenddessen mussten Teile der Besatzung täglich mehrere Stunden zwischen Emden und Wilhelmshaven pendeln.

Das BMVg muss seine nachgeordneten Stellen anweisen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und alternative Unterbringungsformen korrekt zu vergleichen. Das Beschaffungsamt muss die Expertise der zuständigen Bundeswehrstellen nutzen. Aufträge soll es grundsätzlich öffentlich ausschreiben und so durch Wettbewerb günstigere Preise erzielen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Modernisierungsvorhaben für die Fregatten Klasse 123

Die vier Fregatten der Klasse 123 sind seit dem Beginn der 1990er Jahre im Einsatz. Die Bundeswehr will die Fregatten umfassend modernisieren. Die Modernisierung der ersten Fregatte begann im Dezember 2022 in einer Emdener Werft. Die Arbeiten an der vierten Fregatte sollen im Winter 2029 abgeschlossen werden. Die Bundeswehr beauftragte für alle Arbeiten einen Generalunternehmer. Aufgrund der umfangreichen Arbeiten können die Unterkünfte an Bord nicht genutzt werden. Die Bundeswehr beabsichtigte, wesentliche Teile der Besatzungen in Werftnähe unterzubringen, u. a. für Sicherungsaufgaben. Nach jüngsten Sabotageakten bei Schiffen der Bundeswehr ist heute mehr Personal notwendig, um die Schiffe zu bewachen. Vor allem technisches Personal unterstützt und überwacht die Arbeiten des Werftpersonals. Weiterhin pflegen und warten Besatzungsangehörige Anlagen und Geräte der Schiffe.

Entscheidung für ein Containerdorf und Umsetzung

Die Bundeswehr kann bei Instandhaltungs- oder Modernisierungsvorhaben den Bedarf an Unterkünften in Werftnähe unterschiedlich decken. An verschiedenen Werftstandorten gibt es bundeswehreigene Unterkünfte. Zusätzlich betreibt die Bundeswehr ein Wohnboot. Wenn eigene Unterkünfte nicht verfügbar sind, muss sie andere Unterkünfte, z. B. Container oder Hotelzimmer, anmieten.

Für die Modernisierung der Fregatten bestellte das Beschaffungsamt Container, um fünf Unterkünfte für das Wachpersonal sowie Büros und Lagerflächen auf dem Werftgelände bereitzustellen. Der Werftstandort war vertraglich nicht festgelegt. Das Beschaffungsamt ging davon aus, dass die Modernisierung in Wilhelmshaven stattfindet. Da der Generalunternehmer die benötigte Werftkapazität in Wilhelmshaven nicht anmieten konnte, entschied er, die Schiffe in Emden zu modernisieren. Daraufhin ermittelte das Beschaffungsamt im Juni 2022, dass weitere 175 Unterkünfte nötig sind. Das Beschaffungsamt unterließ eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese soll sicherstellen, dass Alternativen – in diesem Fall andere Arten der Unterbringung – geprüft werden und die wirtschaftlichste Lösung identifiziert wird.

Üblicherweise schreibt die Bundeswehr Unterkünfte separat öffentlich aus. In diesem Fall verzichtete das Beschaffungsamt auf eine wettbewerbliche Vergabe. Es beauftragte stattdessen direkt den Generalunternehmer, ein Containerdorf bereitzustellen. Davon erhoffte es sich eine Zeitersparnis.

Die für Unterbringungsfragen in solchen Fällen zuständige Bundeswehrstelle beteiligte es nicht. Sie hätte die Besatzung u. a. in einem Emdener Hotel für 40 Euro pro Person und Nacht (ohne Büro- und Lagerflächen) unterbringen können.

Das Beschaffungsamt hatte die Unterbringung ursprünglich für Februar 2023 zugesagt. Weil im Beschaffungsamt u. a. die Expertise fehlte, begann der Bau erst im September 2024. Das Containerdorf war im Frühjahr 2025 bezugsfertig. Besatzungsangehörige pendelten daher über zwei Jahre täglich drei bis vier Stunden mit Bussen zwischen Wilhelmshaven und Emden. Vergleichbare Containerdörfer konnte die zuständige Bundeswehrstelle in den vergangenen Jahren binnen vier bis zehn Wochen zur Verfügung stellen.

Kosten für Unterbringung und Versorgung

Die zuständige Bundeswehrstelle konnte andere Containerdörfer für rund 55 Euro pro Person und Nacht anmieten. Das Beschaffungsamt vereinbarte mit dem Generalunternehmer, dass er für das Containerdorf in Emden rund 33 Mio. Euro erhält. Es erwartete, dass dort durchschnittlich 100 Personen übernachten. Bei der vereinbarten Mietdauer von rund dreieinhalb Jahren sind das etwa 250 Euro pro Person und Nacht. Auf die gesamte Mietdauer gerechnet ergeben sich so Mehrkosten von rund 25 Mio. Euro. Das Beschaffungsamt bewertete das Angebot als „angemessen“.

Der Generalunternehmer erbrachte die Unterbringungsleistung nicht selbst. Er beauftragte für Bau und Betrieb des Containerdorfes einen Unterauftragnehmer, der seinerseits einen Unterauftragnehmer beauftragte, der wiederum einen weiteren Unterauftragnehmer beauftragte. Bei jeder Unterbeauftragung ist jeweils ein Zuschlag für Fremdleistungen fällig. Allein aus diesen Zuschlägen resultieren rund 9 Mio. Euro der Mehrkosten.

Zusätzlich benötigt die Bundeswehr Verpflegung für ihre Besatzungen sowie verbrauchsabhängige Leistungen, wie Strom, Wasser und Abfallentsorgung. Das Beschaffungsamt plante, auch diese Leistungen über den Generalunternehmer direkt zu beauftragen, wiederum über eine Kette von Unterauftragnehmern. Die Angebote für diese Leistungen lagen weit über den marktüblichen Preisen. Wenn das Containerdorf – wie vom Beschaffungsamt angenommen – mit 100 Personen ausgelastet ist, betragen z. B. die Kosten für die Verpflegung pro Person und Tag 115 Euro. Die zuständige Bundeswehrstelle vereinbarte in vergleichbaren Vorhaben für die Verpflegung üblicherweise nicht mehr als 42 Euro pro Person und Tag. So entstehen Mehrkosten von mindestens 10 Mio. Euro.

13.2 Würdigung

Ungeachtet des hohen Finanzvolumens und des langen Vertragsvorlaufs hat das Beschaffungsamt alle Alternativen zu einem Containerdorf ohne fundierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ausgeschlossen. Nachdem sich der Unterbringungsbedarf erhöht hatte, hätte es die Leistungen neu bewerten und ausschreiben müssen.

Das Beschaffungsamt hat die Unterbringungsleistungen beauftragt, ohne die Kompetenz und Erfahrung der zuständigen Bundeswehrstellen zu nutzen. Den Generalunternehmer auch mit den Unterbringungsleistungen zu beauftragen, hat sich als teure Fehlentscheidung erwiesen. Insbesondere die Kette von Unterauftragnehmern hat das Containerdorf durch die jeweiligen Zuschläge deutlich verteuert. Die Bundeswehr muss nun anstelle der sonst üblichen rund 55 Euro pro Person und Nacht nahezu den fünffachen Preis bezahlen. Zudem drohen unverhältnismäßig hohe Preise für die Verpflegung und die verbrauchsabhängigen Leistungen. Insgesamt können durch die direkte Vergabe an den Generalunternehmer Mehrkosten von über 35 Mio. Euro entstehen. Hätte das Beschaffungsamt die zuständigen Bundeswehrstellen eingebunden und Aufträge öffentlich ausgeschrieben, hätte es diese Mehrkosten vermeiden können.

Durch das Vorgehen des Beschaffungsamtes war das Containerdorf gut zwei Jahre zu spät bezugsfertig. Für die Besatzung der ersten Fregatte betrieb die Bundeswehr daher über zwei Jahre einen Bustransfer. Mit Hilfe der zuständigen Bundeswehrstellen hätte es diesen Transfer vermeiden können, der fast die Hälfte der täglichen Arbeitszeit aufzehrte und ebenfalls Kosten verursachte.

Bei der künftigen Unterbringung von Besatzungen muss die Bundeswehr alternative Unterbringungsformen methodisch korrekt vergleichen. Sie muss die Expertise der zuständigen Bundeswehrstellen nutzen und für Wettbewerb sorgen.

13.3 Stellungnahme

Das BMVg hat verschiedene grundsätzliche Verbesserungen zugesagt. U. a. wolle es den Markt intensiver sichten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornehmen. Auch hat es zugesichert, Kosten besser zu kontrollieren und Unterbringungsleistungen separat auszuschreiben. Der Dienstbetrieb vor Ort müsse aber gewährleistet sein. Auch seien funktionale sowie truppendienstliche Aspekte zu berücksichtigen. Dies könne ggf. einzelne Alternativen ausschließen. Im vorliegenden Fall habe das Beschaffungsamt die Alternativen geprüft, die Art und Dauer des Unterkunftsbedarfs berücksichtigen und in der Nähe der Schiffe sind. Danach sei ein Containerdorf auf dem Werftgelände die beste Lösung. Für die Verpflegung der Besatzungen wolle das BMVg

kurzfristig eine günstigere Lösung herbeiführen. Zu alternativen Angeboten für verbrauchsabhängige Leistungen hat das BMVg keine Angaben gemacht.

Das BMVg hat mitgeteilt, die direkte Vergabe an den Generalunternehmer bei der Unterbringung sei zulässig gewesen. Zudem hätten auch wirtschaftliche und technische Gründe dagegengesprochen, den Anbieter zu wechseln. Dass die Besatzung erst verspätet die Container habe beziehen können, habe an baurechtlichen Auflagen, wie u. a. für Brand- und Umweltschutz, gelegen. Diese Auflagen hätten auch die Kosten erhöht.

Einige Wochen nach seiner Stellungnahme hat das BMVg mitgeteilt, dass die Verpflegung inzwischen durch eine Truppenküche der Bundeswehr bereitgestellt wird. Der teure Catering-Vertrag sei gekündigt worden.

13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die generellen Zusagen des BMVg zur Kenntnis. Im vorliegenden Fall erwartet er, dass das BMVg nun auch die Preise für die verbrauchsabhängigen Leistungen nach- bzw. neu verhandelt.

An seiner Kritik zur Vergabe der Unterbringungsleistungen im Modernisierungsvorhaben der Fregatten Klasse 123 hält der Bundesrechnungshof fest: Das Beschaffungsamt hätte im Juni 2022 prüfen müssen, wie der erhöhte Unterbringungsbedarf wirtschaftlich gedeckt werden kann. Die ausgewählte Lösung hätte die zuständige Bundeswehrstelle dann separat ausschreiben müssen.

Baurechtliche Auflagen haben sicherlich zu geringen Verzögerungen geführt. Zwei Jahre lassen sich damit allerdings nicht begründen.

Die Bundeswehr sollte handelsübliche Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb ausschreiben, um die Chancen des Marktes zu nutzen und wirtschaftliche Angebote zu erhalten. Dabei muss sie die zuständigen Bundeswehrstellen einbinden und sich deren Expertise zunutze machen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14, Kapitel 1403 Titel 111 04)

14 Ausufernde Privatabrechnungen an Bundeswehrkrankenhäusern

Zusammenfassung

Das BMVg lässt immer noch zu, dass Bundeswehrärztinnen und -ärzte weit über das zulässige Maß hinaus privat behandeln und dies abrechnen.

Ärztinnen und Ärzte in Bundeswehrkrankenhäusern dürfen neben ihrer Haupttätigkeit zivile Patientinnen und Patienten behandeln und mit ihnen privat abrechnen. Die zulässige Nebentätigkeit ist zeitlich und finanziell begrenzt. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ärztinnen und Ärzte diese Grenzen in vielen Fällen teils deutlich überschritten. In Einzelfällen lagen die Zusatzeinkünfte beim Vierfachen des regulären Jahresgehalts.

Aus früherer Kritik des Bundesrechnungshofes hat das BMVg keine ausreichenden Konsequenzen gezogen. Dem BMVg fehlen immer noch verlässliche Daten zu den Nebentätigkeiten. Ihm fehlt auch der Wille, zu kontrollieren, ob die Ärztinnen und Ärzte die zeitlichen und finanziellen Obergrenzen einhalten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg dafür sorgt, dass die Privatabrechnungen systematisch und nachvollziehbar dokumentiert und kontrolliert werden.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Privatabrechnungen an Bundeswehrkrankenhäusern

Die Bundeswehr betreibt in Deutschland fünf Krankenhäuser. Ihren dort tätigen Ärztinnen und Ärzten kann die Bundeswehr eine Nebentätigkeit genehmigen. Sie dürfen dann zivile Patientinnen und Patienten behandeln. Als sogenannte Liquidationsberechtigte rechnen die Ärztinnen und Ärzte die Behandlungen privat ab. Die Möglichkeit Zusatzeinkünfte zu erzielen, soll die Attraktivität der Bundeswehr als Arbeitgeber steigern. Das hilft, qualifiziertes medizinisches Personal zu gewinnen und an die Bundeswehr zu binden. Die Nebentätigkeit darf dienstlichen Verpflichtungen allerdings

nicht entgegenstehen. Sie darf daher nicht mehr als acht Stunden zusätzlich zur Wochenarbeitszeit beanspruchen (zeitliche Obergrenze). Die Zusatzeinkünfte aus Privatbehandlungen sind auf 40 % des regulären Jahresgehaltes begrenzt (finanzielle Obergrenze). Überschreitet die Nebentätigkeit die Obergrenzen, ist die Genehmigung grundsätzlich zu widerrufen.

Bundeswehr kontrollierte Obergrenzen nicht

Bereits im Jahr 2016 hatte der Bundesrechnungshof in einer Bemerkung auf Mängel bei Privatabrechnungen hingewiesen. Die Bundeswehr hatte nicht geprüft, ob Liquidationsberechtigte die Obergrenzen einhielten. Im Bundeswehrzentral Krankenhaus Koblenz überschritt damals mehr als die Hälfte der Liquidationsberechtigten die finanzielle Obergrenze. In der Spitze erzielten sie mit der Nebentätigkeit mehr als das Doppelte ihres regulären Jahresgehaltes. Obwohl die Liquidationsberechtigten dafür bis zu 40 Privatbehandlungen pro Woche durchführten, bezifferten sie ihren wöchentlichen Zeitaufwand ausnahmslos mit bis zu acht Stunden. Die Bundeswehr prüfte die Angaben nicht. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat der Bemerkung mit einem Beschluss zugestimmt.

Erneute Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2025 erneut die Abrechnungspraxis am Bundeswehrzentral Krankenhaus Koblenz. Er stellte fest, dass 42 Ärztinnen und Ärzte berechtigt waren, Privatbehandlungen durchzuführen und abzurechnen. In den Jahren 2023 und 2024 nahmen davon 40 Ärztinnen und Ärzte Privatbehandlungen vor. Insgesamt erzielten sie Zusatzeinkünfte von 5,6 Mio. Euro. Im rechnerischen Mittel entsprach dies rund 70 000 Euro pro Person und Jahr. Die Spanne der tatsächlichen Zusatzeinkünfte der Liquidationsberechtigten reichte dabei von 139 Euro bis 418 815 Euro jährlich. Knapp die Hälfte aller Liquidationsberechtigten überschritt die finanzielle Obergrenze um das Doppelte bis hin zum Zehnfachen. In der Spitze erzielten Liquidationsberechtigte Zusatzeinkünfte, die fast viermal so hoch waren wie ihr reguläres Jahresgehalt.

Auch die zeitliche Obergrenze beachteten viele Liquidationsberechtigte nicht. Einige nahmen über 1 400 Privatbehandlungen im Jahr vor und rechneten diese ab. Einzelne Liquidationsberechtigte schafften neben ihrer Haupttätigkeit bis zu 191 Privatbehandlungen pro Woche. Gleichzeitig belegen aktuelle Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, dass Soldatinnen und Soldaten oftmals nur schwer einen Facharzttermin für Augen- oder Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde bekommen. Vielfach müssen sie

dann zivile Ärztinnen und Ärzte aufsuchen. Dies führt zu zusätzlichen Kosten für den Bund.

Weiterhin keine Steuerung durch das BMVg

Das BMVg hat sich in den vergangenen Jahren die Zusatzeinkünfte in einem Formblatt melden lassen. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes war es aber nicht in der Lage, die Werte für das Jahr 2024 bereitzustellen, obwohl sie ihm vorlagen. Ob und wie das BMVg die jährlichen Daten auswertet oder hinterfragt, ist nicht bekannt.

Zum zeitlichen Aufwand der Privatbehandlungen ließ sich das BMVg keine Daten melden. In welchem Umfang Liquidationsberechtigte die zeitlichen Obergrenzen überschritten, konnte es nicht erkennen.

14.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundeswehr qualifiziertes medizinisches Personal gewinnen und an sich binden möchte, indem sie Nebentätigkeiten ermöglicht. Nebentätigkeiten dürfen dienstlichen Interessen aber nicht entgegenstehen. Die Kapazitäten der Bundeswehrkrankenhäuser dienen vorrangig der Behandlung von Soldatinnen und Soldaten. Die Genehmigung einer Nebentätigkeit ist daher zu widerrufen, wenn Liquidationsberechtigte die finanziellen und zeitlichen Obergrenzen überschreiten. Diese Obergrenzen wirken jedoch nur, wenn auch kontrolliert wird, ob sie eingehalten werden.

Die Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes hat aufgezeigt, dass sich die Abrechnungspraxis in den vergangenen Jahren nicht verbessert hat. Die Zusatzeinkünfte sind in vielen Fällen sogar noch weiter angestiegen. Das BMVg hat dies übersehen oder einfach ignoriert. Zudem hat es versäumt, sich Daten zum zeitlichen Arbeitsaufwand bereitstellen zu lassen. Seine Steuerungsfunktion hat das BMVg nicht wahrgenommen.

Das Verhältnis von Haupt- zu Nebentätigkeit ist bei einzelnen Liquidationsberechtigten auffällig. Bei bis zu 191 Privatbehandlungen pro Woche sind ausreichend freie Termine für Soldatinnen und Soldaten kaum vorstellbar. Die Bundeswehrkrankenhäuser müssen das private Patientenaufkommen begrenzen, um dienstliche Interessen zu wahren: Im Fokus muss klar die Haupttätigkeit der Ärztinnen und Ärzte stehen, insbesondere die Behandlung der Soldatinnen und Soldaten.

14.3 Stellungnahme

Das BMVg hat mitgeteilt, dass es die Hinweise ernst nehme und die Regeln zur Privatabrechnung derzeit überprüfe. Die Vorgesetzten vor Ort müssten sicherstellen, dass die Liquidationsberechtigten sich an die Regeln halten. Dies umfasse auch die zeitliche Obergrenze und geschehe in unterschiedlicher Weise. In Einzelfällen hätten Liquidationsberechtigte die Obergrenzen nicht eingehalten. Es liefen bereits disziplinarrechtliche Verfahren. Zudem habe das BMVg eine Arbeitshilfe zum Thema „Gesetzeskonformer Umgang mit Nebentätigkeit“ erarbeitet und verteilt. Damit will es die Handlungssicherheit der Vorgesetzten beim Thema „Nebentätigkeit“ erhöhen. Selbstverständlich hätten die Liquidationsberechtigten darauf zu achten, dass im notwendigen Umfang Termine für Soldatinnen und Soldaten zur Verfügung stehen.

Aus Sicht des BMVg sei es nicht zwingend auffällig, wenn einzelne Liquidationsberechtigte hohe zusätzliche Einnahmen hätten. Gerade in technisch stark unterstützten Fachgebieten, wie zum Beispiel in der Labormedizin oder teilweise in der Radiologie, seien hohe Einnahmen mit einem relativ geringen Zeitaufwand möglich. Die Nebentätigkeit sei nach dem Soldatengesetz zu versagen, soweit der Gesamtbetrag der Zusatzeinkünfte 40 % des regulären Jahresgehaltes übersteige. Die 40 %-Grenze sei jedoch nicht starr. Vielmehr könnten Vorgesetzte Ausnahmen zulassen, wenn

- die Nebentätigkeit nicht mehr als acht Stunden pro Woche in Anspruch nehme, oder
- es unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls nicht angemessen wäre, die Nebentätigkeit zu versagen, oder
- wenn dienstliche Interessen es rechtfertigen, die Nebentätigkeit zu genehmigen.

14.4 Abschließende Würdigung

Die Argumente des BMVg überzeugen nicht. Das BMVg hätte schon lange dafür sorgen müssen, dass die Privatabrechnungen an Bundeswehrkrankenhäusern nicht überhandnehmen. Seine Einlassung, die Vorgesetzten der Liquidationsberechtigten müssten sicherstellen, dass die Regeln eingehalten werden, entbindet das BMVg nicht von seiner Pflicht zur ministeriellen Steuerung. Das BMVg selbst sieht sich in der Rolle der übergeordneten Fachaufsicht. Es kann aber nur mutmaßen, dass die Regeln eingehalten werden. Eine verlässliche Datengrundlage hat es acht Jahre nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses noch immer nicht. Dass in Einzelfällen sogar disziplinarrechtliche Verfahren eingeleitet worden sind, belegt die Notwendigkeit systematischer Kontrollen.

Das BMVg erkennt den Zweck der 40 %-Grenze: Sie dient als steuerndes Instrument, um privatwirtschaftliche Tätigkeiten im öffentlichen Dienst zu begrenzen.

Ausnahmegenehmigungen sind zwar möglich; der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung jedoch keine gefunden. Besonders kritisch ist, dass die betroffenen Liquidationsberechtigten nicht nur aus den technisch stark unterstützten Fachgebieten Labormedizin oder Radiologie stammen, sondern auch aus der Unfallchirurgie, der Augen- und Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde. Diese Bereiche erfordern typischerweise eine längere Behandlungsdauer je Patientin oder Patient.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVg auf, für Privatabrechnungen endlich ein wirksames Kontrollsystem einzuführen. Dazu gehört auch, die Genehmigung der Nebentätigkeit bei Verstößen konsequent zu widerrufen. Nur so lassen sich dienstliche Interessen wahren.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14, Kapitel 1404)

15 Wehrforschung besser am Bedarf der Streitkräfte ausrichten

Zusammenfassung

Das BMVg finanziert Wehrforschung, die Gefahr läuft, den Bedarf der Streitkräfte zu verfehlen. Zudem drohen Mehrfach- und Parallelforschung.

Die Wehrforschung kostet jährlich rund 585 Mio. Euro. Über sie entscheidet unterhalb des BMVg weitgehend das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Beschaffungsamt). Es vergibt anschließend Forschungsaufträge. Die Streitkräfte sind in den Forschungsprozess nur unzureichend eingebunden, obwohl sie die Nutzer neuer Technologien sein sollen. Es besteht das Risiko, dass das Beschaffungsamt am Bedarf der Streitkräfte vorbei forschen lässt. Forschungsvorhaben überschneiden sich zudem thematisch und laufen teilweise außerhalb der Ressortforschung des Bundes. Das Beschaffungsamt kauft überdies fertige Forschungsergebnisse, ohne dies zu begründen.

Das BMVg sollte die Streitkräfte eng in den Forschungsprozess einbinden und Forschungsvorhaben einheitlich steuern. Ferner sollte es keine Forschung außerhalb der Ressortforschung des Bundes betreiben und ohne Bedarf keine Ergebnisse kaufen.

15.1 Prüfungsfeststellungen

BMVg steuert Wehrforschung unterschiedlich und forscht mehrfach zum selben Thema

Das BMVg möchte Zukunftstechnologien besser für die Bundeswehr nutzbar machen, um die Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr zu erhöhen. Es stellte hierfür im Februar 2024 einen „Forschungs- und Innovationshub (FIH)“ in seiner Abteilung Planung auf. Der FIH bündelt die zuvor im BMVg verteilt wahrgenommenen Aufgaben. Er ist unter anderem für wehrtechnische Forschung und Technologie (F&T) und für „Methoden der Zukunfts- und Weiterentwicklung (Methoden Z&W)“ verantwortlich, im Folgenden zusammengefasst als Wehrforschung. Beide Aufgabenbereiche zusammen

waren im Jahr 2024 mit rund 585 Mio. Euro ausgestattet. Den Methoden Z&W wies das BMVg davon rund 20 Mio. Euro zu. Das BMVg ordnet die Methoden Z&W nicht der sogenannten Ressortforschung zu. Die Ressortforschung umfasst alle Forschungsaktivitäten, die dem Bund dienen, politische Entscheidungen umzusetzen, und die mit hoheitlichen und gesetzlich zugewiesenen Aufgaben verbunden sind.

Wehrtechnische F&T soll Zukunftstechnologien identifizieren und sie als Produkt nutzbar machen. Sie befasst sich insbesondere mit Zukunftsthemen der Bundeswehr, langfristig bedeutsamen Themen und nationalen verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien. Sie hat zum Ziel, dass die Luftwaffe, das Heer und die Marine (Streitkräfte) neue Technologien einsetzen können. Die Streitkräfte sollen dadurch die bestmögliche Ausrüstung erhalten, um ihren Auftrag erfüllen zu können. Das BMVg zählt die wehrtechnische F&T zur Ressortforschung des Bundes. Das BMVg deckt mit wehrtechnischer F&T Forschungsbedarfe, die fast ausschließlich vom Beschaffungsamt geltend gemacht werden. Das Beschaffungsamt vergibt hierfür Forschungsaufträge an externe Auftragnehmer.

Die Methoden Z&W sollen der Zukunfts- und Weiterentwicklung sowie der Planung und Führung der Bundeswehr dienen. Themenschwerpunkte waren im Jahr 2024 unter anderem Cyber-Verteidigung und sogenannte Unbemannte Systeme. Das BMVg deckt mit den Methoden Z&W Forschungsbedarfe, die die Streitkräfte und das Planungsamt der Bundeswehr (Planungsamt) geltend machen. Forschungsaufträge hierfür vergibt das Planungsamt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich Forschungsvorhaben der beiden Bereiche thematisch überschneiden. Beispiele waren Forschungen zum Lebenswegkostenmanagement, zum Schutz von Weltraumsystemen oder technische Studien zu Artilleriesystemen und elektronischem Kampf.

Streitkräfte sind kaum in den Forschungsprozess eingebunden

Das Planungsamt soll den Bedarf der Streitkräfte an wehrtechnischer F&T ermitteln. Das Beschaffungsamt soll im Auftrag des FIH Verträge schließen, um wehrtechnische F&T umzusetzen.

Das Beschaffungsamt ordnete jedem Forschungsvorhaben eine vorhabenverantwortliche und teilweise eine stellvertretende Person zu. Vorhabenverantwortliche und ihre Stellvertretenden können alle Personen der Bundeswehr sein, die Expertinnen oder Experten für ein Vorhaben sind. Von insgesamt 1 263 Vorhabenverantwortlichen und Stellvertretenden kamen 99 % aus dem Beschaffungsamt oder seinem

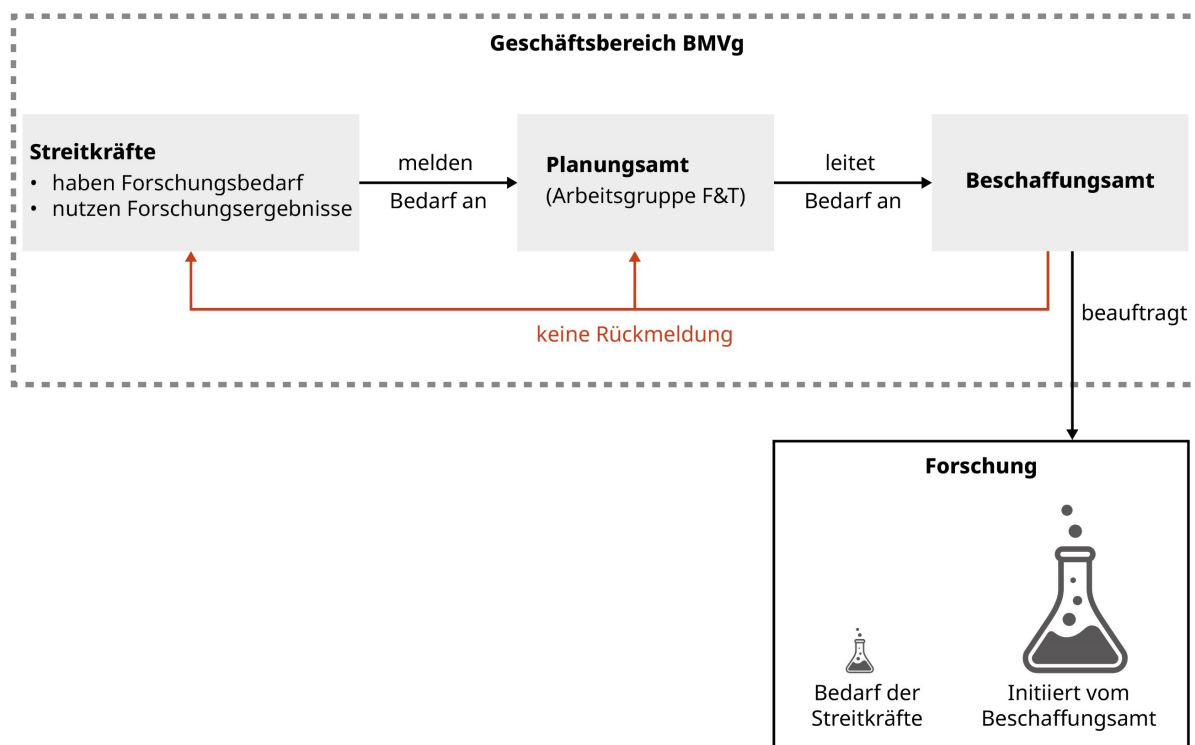
nachgeordneten Bereich. Keiner kam aus dem Heer, der Luftwaffe oder dem Planungsamt. Lediglich zehn kamen aus anderen Bereichen der Streitkräfte.

Das Planungsamt oder die Streitkräfte stießen kaum neue wehrtechnische F&T-Vorhaben an. Wie die Streitkräfte wehrtechnische F&T-Bedarfe geltend machen können, sah das Beschaffungsamt nicht vor. Es verwies auf eine zyklisch tagende „Arbeitsgruppe F&T“ unter Leitung des Planungsamts, auf der die Streitkräfte ihren Forschungsbedarf anmelden könnten. Es war nicht geregelt, wie die „Arbeitsgruppe F&T“ Forschungsbedarfe der Streitkräfte systematisch abfragen und wie das Beschaffungsamt damit verfahren sollte.

Abbildung 15.1

Streitkräfte bei Forschung kaum eingebunden

Das Beschaffungsamt bindet die Streitkräfte nicht ein. Es besteht das Risiko, dass Forschungen am Bedarf der Streitkräfte vorbeigehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

In den Jahren 2019 bis 2024 brachten die Streitkräfte elf Forschungsbedarfe über die „Arbeitsgruppe F&T“ beim Planungsamt ein. Das Planungsamt leitete alle an das

Beschaffungsamt weiter. Das Beschaffungsamt informierte das Planungsamt nicht, ob es davon Forschungsbedarfe umsetzte. Auch die Streitkräfte hatten keine Übersicht über wehrtechnische F&T-Vorhaben. Der sogenannte Ressortforschungsplan enthielt im Jahr 2024 zwar etwa 700 laufende Forschungsvorhaben zu wehrtechnischer F&T. Die Streitkräfte wussten aber nicht, ob das Beschaffungsamt ihre Forschungsbedarfe deckte. Ihnen fehlten auch Informationen über Forschungsvorhaben, die Vorhabenverantwortliche aus dem Beschaffungsamt eingebracht hatten und die möglicherweise für sie relevant waren.

Beschaffungsamt kaufte fertige Forschungsergebnisse ohne Bedarf

Ein Teil der wehrtechnischen F&T untersucht, ob Forschungsergebnisse technisch realisierbar sind. Da im Jahr 2023 noch Mittel übrig waren, kaufte das Beschaffungsamt zum Jahresende für 38 Mio. Euro sechs fertige Forschungsergebnisse von Externen. Darunter befand sich ein finanziell bedeutsamer Kauf für 22 Mio. Euro. Der Kauf war planerisch nicht berücksichtigt. Wie auch in den Jahren zuvor wies das BMVg den Bedarf nicht nach.

15.2 Würdigung

Wehrforschung ist laut BMVg nur dann sinnvoll, wenn sie sich am Bedarf der Streitkräfte orientiert und zu der bestmöglichen Ausrüstung führt. Dies setzt voraus, dass das BMVg die Streitkräfte und das Planungsamt eng in den Forschungsprozess einbindet. Das BMVg hat jedoch keinen Prozess etabliert, mit dem es Forschungsbedarfe der Streitkräfte systematisch abfragt, nachhält und über sie nachvollziehbar entscheidet. Die „Arbeitsgruppe F&T“ leistet dies bisher nicht.

Derzeit bringt fast ausschließlich das Beschaffungsamt wehrtechnische F&T-Vorhaben ein und entscheidet über sie. Da weder die Streitkräfte noch das Planungsamt Vorhabenverantwortliche für wehrtechnische F&T-Vorhaben stellen, läuft das BMVg Gefahr, durch ein nahezu geschlossenes System wichtige Impulse von künftig Nutzenden auszuschließen. Obendrein haben die Streitkräfte in diesem System nur begrenzte Möglichkeiten, eigene Forschungsbedarfe erfolgreich einzubringen, obwohl sie letztlich die neuen Technologien nutzen sollen.

Der Forschungsprozess ist für die Streitkräfte vom Einbringen eines Forschungsbedarfs über seine Auswahl bis hin zur Umsetzung eine „Black Box“. Da die Streitkräfte keine Übersicht über wehrtechnische F&T-Vorhaben haben, können sie sie nicht bei ihren

Planungen berücksichtigen. So besteht das Risiko, dass das Beschaffungsamt Forschungsvorhaben am Bedarf der Streitkräfte vorbei umsetzt.

Die Forschungsvorhaben sind unzureichend verzahnt. Das BMVg riskiert Mehrfach- und Parallelforschungen, indem es zwischen wehrtechnischer F&T einerseits und Methoden Z&W andererseits unterscheidet. Auch steuert es die Bereiche unterschiedlich.

Der wiederkehrende Kauf fertiger Forschungsergebnisse ohne nachgewiesenen Bedarf ist nicht wirtschaftlich. Das BMVg sollte diese Käufe hinterfragen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, wehrtechnische F&T-Vorhaben stärker am Bedarf der Streitkräfte auszurichten. Das BMVg sollte bei wehrtechnischen F&T-Vorhaben die Streitkräfte besser einbinden und informieren. Forschungsbedarfe der Streitkräfte sollte es systematisch abfragen, nachhalten und nachvollziehbar über sie entscheiden. Es sollte zudem erwägen, verstärkt Vorhabenverantwortliche aus den Streitkräften zu rekrutieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg zudem empfohlen, die Methoden Z&W in die Ressortforschung zu integrieren. Es sollte die Methoden Z&W gemeinsam mit wehrtechnischer F&T steuern.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, auf den Kauf von fertigen Forschungsergebnissen ohne Bedarf zu verzichten.

15.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass es wehrtechnische F&T-Vorhaben im nachgeordneten Bereich des BMVg stärker am Bedarf der Streitkräfte und des Planungsamtes ausrichten müsse. Es hat jedoch widersprochen, dass das Planungsamt und die Streitkräfte einem nahezu geschlossenen System gegenüberstünden. Es hat auf die zyklisch tagende „Arbeitsgruppe F&T“ verwiesen, in der das Beschaffungsamt und die Streitkräfte wehrtechnische F&T-Schwerpunkte abstimmen könnten. Eine Übersicht aller Forschungsvorhaben werde es im Intranet der Bundeswehr einstellen. In Einzelfällen könne es sinnvoll sein, den Kreis der Vorhabenverantwortlichen über den Geschäftsbe- reich des Beschaffungsamtes hinaus auszuweiten. Es werde dies projektbezogen be- werten und entscheiden.

Die Methoden Z&W werde es nicht in die Ressortforschung integrieren. Dabei bestehe das Risiko, dass der militärische Anwendungsbezug hinter technologische Forschungs- fragen zurücktrete. Das BMVg beabsichtige, über das Planungsamt eine engere Koordi- nation der wehrtechnischen F&T und der Methoden Z&W zu erreichen. Beide Ansätze hätten jedoch ihre Berechtigung. Das BMVg werde den Fokus der Methoden Z&W auf

operativ-taktische Fragen beibehalten. Die wehrtechnische F&T werde es auf eine technologische Analyse- und Bewertungsfähigkeit für Anwendungs- und Bedrohungspotenziale von Technologien ausrichten.

Den Kauf fertiger Forschungsergebnisse ziehe es grundsätzlich nur in Betracht, wenn es ein erhebliches Interesse am Forschungsergebnis feststellen und begründen könne. Verträge hierfür unterlägen der gleichen fachlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bewertung wie alle übrigen wehrtechnischen F&T-Verträge.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das BMVg die Wehrforschung besser am Bedarf der Streitkräfte ausrichten sollte.

Das BMVg hat dies zwar zugesagt, bleibt aber vage und unverbindlich, wie es dies erreichen will. Die „Arbeitsgruppe F&T“ bindet die Streitkräfte bisher nur unzureichend in den Forschungsprozess ein.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMVg über das Planungsamt eine engere Koordination der wehrtechnischen F&T und der Methoden Z&W anstrebt. Wie und bis wann es dies erreichen möchte, hat es offengelassen.

Die Methoden Z&W von der Ressortforschung des Bundes auszunehmen, überzeugt nicht. Die Forschungsvorhaben überschneiden sich thematisch und lassen sich kaum trennen. Das Risiko, der militärische Anwendungsbezug könnte hinter technologische Forschungsfragen zurücktreten, sieht der Bundesrechnungshof nicht. Gerade dadurch, dass das BMVg die wehrtechnische F&T und die Methoden Z&W im FIH gebündelt hat, hat es das BMVg selbst in der Hand, beiden Bereichen gerecht zu werden.

Das BMVg hat nicht bestritten, dass es Käufe fertiger Forschungsergebnisse planerisch nicht berücksichtigte. Dass hierfür dieselben Bewertungsmaßstäbe gelten sollen wie für andere wehrtechnische F&T-Verträge, ersetzt den Nachweis des Bedarfs nicht.

Das BMVg sollte

- die Streitkräfte eng in den Forschungsprozess einbinden,
- Forschungsvorhaben einheitlich steuern,
- Forschung nur innerhalb der Ressortforschung des Bundes betreiben und
- Forschungsergebnisse nur mit nachgewiesenem Bedarf einkaufen.

Es sollte einen Prozess implementieren, in dem es Forschungsbedarfe der Streitkräfte systematisch abfragt, nachhält und über sie nachvollziehbar entscheidet.

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung
(BMDS)
(Einzelplan 24)

16 Netze des Bundes: Fehlendes Architekturmanagement gefährdet die Konsolidierung

Zusammenfassung

Die Bundesregierung will die IT-Netze des Bundes für mindestens 1,3 Mrd. Euro konsolidieren. Ohne funktionsfähiges Architekturmanagement ist dieses zentrale Digitalprojekt gefährdet.

Im Jahr 2014 forderte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) die Bundesregierung auf, die IT-Netze des Bundes zu bündeln. Eine Voraussetzung dafür ist ein ressortübergreifendes Architekturmanagement. Daran fehlt es bis heute. Vor dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 war das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) federführend dafür zuständig, die Netze der Bundesverwaltung zu konsolidieren. Bis zum Jahr 2021 hatte es rund 1,4 Mio. Euro ausgegeben, um eine Ist-Architektur der bestehenden Netze durch Externe erfassen zu lassen. Diese war im Ergebnis jedoch unvollständig und nicht nutzbar.

Das BMI hatte gegenüber dem Bundesrechnungshof zugesagt, die Defizite zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es dem jedoch nicht nachgekommen ist. Inzwischen ist das neu errichtete BMDS für die Netzinfrastrukturen der Bundesverwaltung zuständig. Es beabsichtigt, die bestehenden Netze zunächst ohne ressortübergreifendes Architekturmanagement zu einem Informationsverbund der öffentlichen Verwaltung (IVÖV) aufzubauen. Dies soll mindestens 1,3 Mrd. Euro kosten. Ein Architekturmanagement will das BMDS erst in einem späteren Schritt einrichten.

Der Bundesrechnungshof hält es für riskant und wenig Erfolg versprechend, ein Milliardenprojekt wie den IVÖV ohne ressortübergreifendes Architekturmanagement als belastbare Planungsgrundlage umzusetzen. Das BMDS sollte unverzüglich damit beginnen, ein Architekturmanagement für die Netze der Bundesverwaltung zu entwickeln.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Durch die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung ist die Bundesregierung gefordert, die IT-Netze des Bundes neu zu gestalten und zu konsolidieren. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist ein funktionsfähiges ressortübergreifendes Architekturmanagement.

Architekturmanagement

Das Architekturmanagement ist ein strategisches Steuerungs- und Planungsinstrument. Es dient dazu, die technologische Infrastruktur und Geschäftsprozesse optimal zu gestalten und weiterzuentwickeln. Grundlage des Architekturmanagements ist u. a. die Analyse der existierenden Netze. Dazu sind z. B. die Daten der Netze einschließlich Hardware, Software, Schnittstellen, Protokollen und Dokumentationen in einem Architekturmodell zu visualisieren und strukturiert darzustellen (Ist-Architektur). Zudem ist eine Ziel-Architektur zu definieren. Mit dem Migrationspfad als Umsetzungsplan wird der Übergang von der Ist- zur Ziel-Architektur strukturiert.

Das Architekturmanagement bringt die technischen Lösungen mit den strategischen Zielen, den betrieblichen Anforderungen und den rechtlichen Vorgaben überein.

Ein fehlendes Architekturmanagement erschwert es, eine standardisierte IT-Landschaft aufzubauen. Dies kann zu höheren Kosten führen und die IT-Sicherheit gefährden.

Der Haushaltsausschuss hatte die Bundesregierung bereits im November 2014 aufgefordert, die IT-Netze des Bundes technisch, betrieblich und vertraglich zu bündeln. Mit dem Projekt „Netze des Bundes“ (NdB) hat sie im Jahr 2019 die Grundlage für eine sichere ressortübergreifende Kommunikation innerhalb der Bundesverwaltung geschaffen. Neben den NdB betreiben u. a. das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Verkehr (BMV), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Auswärtige Amt noch eigene Netze. Um die geplante Konsolidierung sicherzustellen, sollte die Bundesregierung ein Steuerungsgremium (Architekturboard) einrichten. Der Haushaltsausschuss gab diesem auf, eine Ist-Erhebung der Netze sowie ein ressortübergreifendes Zielbild zu entwickeln. Die Bundesregierung richtete das Architekturboard im Jahr 2015 unter Leitung des BMI ein. Es sollte halbjährig tagen.

Im Jahr 2019 erarbeiteten die Ressorts eine Netzstrategie 2030 für die öffentliche Verwaltung (Netzstrategie 2030). Sie vereinbarten, die Netze innerhalb der Bundesverwaltung zu einem Verbund zusammenzufassen. Dieser sogenannte IVÖV soll die gesamte öffentliche Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen übergreifend vernetzen.

Der Bundesrechnungshof hatte das Architekturmanagement der Netze im Jahr 2021 geprüft. Das BMI hatte ein externes Unternehmen beauftragt, eine ressortübergreifende Ist-Architektur der Netze zu erstellen. Für rund 1,4 Mio. Euro erhob das Unternehmen Daten zu den Netzen der Ressorts BMF, BMV, BMVg und BMI und erstellte daraus eine Ist-Architektur. Die Daten stammten aus dem Jahr 2019. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die erstellte Ist-Architektur unvollständig und kaum nutzbar war. Die Ist-Architektur war in einer Datenbank gespeichert. Auf diese konnte neben dem beauftragten Unternehmen nur eines von zwölf Mitgliedern des Architekturboards zugreifen. Auch das BMI hatte keinen Zugriff. Zudem war es nicht möglich, die Daten für die Ist-Architektur automatisiert zu erfassen oder zu aktualisieren. Darüber hinaus fehlte eine Ziel-Architektur. Das BMI hatte zugesagt, die Mängel abzustellen.

Im Jahr 2025 prüfte der Bundesrechnungshof das Thema erneut. Das BMI erklärte, es habe begonnen, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2021 umzusetzen. Tatsächlich ließ das BMI die Daten zu den Netzen letztmalig im Jahr 2021 aktualisieren. Zudem war die Datenbank abgeschaltet. Das Architekturboard tagte zuletzt im Mai 2022. Trotz Zusage hat das BMI die festgestellten Mängel des Architekturmanagements bislang nicht abgestellt. Es fehlen weiterhin:

- eine aktuelle und nutzbare Ist-Architektur der Netze,
- eine Ziel-Architektur,
- ein Migrationspfad und
- eine Datenbank, auf die alle Mitglieder des Architekturboards zugreifen können.

Die Bundesregierung will weiterhin die NdB durch den IVÖV ablösen. Das BMI schätzte die Kosten für den Aufbau des IVÖV auf mindestens 1,3 Mrd. Euro. Eine umfassende Architektur der Netze ist erst nach dem Grundaufbau und der kompletten Migration der NdB in den IVÖV vorgesehen. Da inzwischen der IVÖV priorisiert umgesetzt wird, konnte seit Dezember 2022 nicht mehr an der Architektur gearbeitet werden.

16.2 Würdigung

Das BMI hat gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen, als es für 1,4 Mio. Euro eine Ist-Architektur erstellen ließ und den Aufbau eines Architekturmanagements dann nicht weiterverfolgte.

Versuche, die Netze ohne ressortübergreifendes Architekturmanagement zu konsolidieren, hält der Bundesrechnungshof nicht für Erfolg versprechend. Dem BMDS fehlen derzeit noch die technischen und organisatorischen Voraussetzungen, um eine ressortübergreifende Architektur der Netze zu erstellen. Diese ist spätestens dann

erforderlich, wenn das BMDS die NdB durch den IVÖV ablösen möchte. Ansonsten würde es riskieren, dieses 1,3 Mrd. Euro Projekt „im Blindflug“ umzusetzen. Die bestehenden Netze der Ressorts könnten sich weiter auseinanderentwickeln, was eine spätere Konsolidierung erschweren würde. Der Bundesrechnungshof hält ein tragfähiges ressortübergreifendes Architekturmanagement daher weiterhin für unverzichtbar. Nur so kann der Bund seine Netze zielgerichtet konsolidieren.

16.3 Stellungnahme

Zum Sachverhalt hat das vormals zuständige BMI Stellung genommen. Es hat erneut betont, dass die Netzstrategie 2030 das Ziel habe, aus den bestehenden Netzen der Bundesverwaltung einen Netzverbund zu bilden. „Ein Netz für alle“ sei unter den derzeitigen Bedingungen und Bedarfen weder geeignet noch umsetzbar.

16.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung hat die Aufforderung durch den Haushaltsausschuss noch nicht ansatzweise umgesetzt. Wesentliche Grundlagen fehlen. Unabhängig davon, ob die Bundesregierung die IT-Netze des Bundes in einem gemeinsamen Netz oder in einem Netzverbund konsolidiert, ist ein ressortübergreifendes Architekturmanagement erforderlich. Das BMDS darf damit nicht warten, bis der Grundaufbau des IVÖV abgeschlossen ist. Dazu hat es

- unverzüglich die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein ressortübergreifendes Architekturmanagement zu schaffen,
- spätestens bis zur Ablösung der NdB durch den IVÖV zusammen mit den Betreibern der Netze eine Ist-Architektur aufzunehmen,
- mit den übrigen Ressorts eine Ziel-Architektur zu definieren und
- einen gemeinsamen Migrationspfad zu vereinbaren.

Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt
(BMFTR)

(Einzelplan 30, Kapitel 3003 Titelgruppe 60)

17 Finanzierungskonzept für das Futurium gescheitert – BMFTR muss endlich gegensteuern

Zusammenfassung

Der Bund finanziert das Futurium anders als geplant nahezu allein. Private Gesellschafter beteiligen sich kaum. Konzepte für weitere Einnahmen fehlen. Diese Entwicklung nimmt das BMFTR tatenlos hin.

Das BMFTR gründete im Jahr 2014 die Futurium gGmbH (Gesellschaft), die das Futurium betreibt. Das Futurium ist ein Ausstellungs- und Kommunikationszentrum zu Zukunftsvisionen. Ursprünglich ging das BMFTR davon aus, dass sich zahlreiche privat finanzierte Gesellschafter beteiligen würden. Stattdessen beteiligen sich vor allem Wissenschaftseinrichtungen, die ihre Beiträge größtenteils aus Bundesmitteln finanzieren. Statt der geplanten 62 % trägt das BMFTR 89 % der Ausgaben. Es finanziert die Gesellschaft über eine institutionelle Zuwendung und gleicht damit Defizite aus. Eintrittsgelder werden bis heute nicht erhoben. Die Gesellschaft hat bis zum Jahr 2047 ein eigens für das Futurium errichtetes Gebäude angemietet. Bis dahin wird das BMFTR weit über 100 Mio. Euro mehr zahlen als geplant.

Als Zuwendungsempfänger muss die Gesellschaft eine ordnungsgemäße Geschäftsführung aufweisen. Sie hat jedoch gravierende Verwaltungsmängel, insbesondere bei der Aktenführung und beim Datenschutz.

Das BMFTR sollte die finanzielle Förderung der Gesellschaft von einer tragfähigen Finanzierung und ordnungsgemäßen Geschäftsführung abhängig machen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Errichtung des Futuriums

Das BMFTR gründete im Jahr 2014 mit anderen Gesellschaftern die heutige Futurium gGmbH. Diese betreibt seit dem Jahr 2019 das Futurium, ein Ausstellungs- und Kommunikationszentrum zu Zukunftsoptionen und -visionen in Berlin. Es ist in einem eigens errichteten Neubau untergebracht, den die Gesellschaft bis zum Jahr 2047 von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben angemietet hat.

Das BMFTR ist Hauptgesellschafter und gleichzeitig Zuwendungsgeber. Es finanziert mit einer institutionellen Förderung die Ausgaben der Gesellschaft, die sie nicht durch andere Einnahmen decken kann.

Unzureichende Steuerung – fehlende Einnahmen

Nach der ursprünglichen Planung sollte das BMFTR die Gesellschaft jährlich zu 62 % finanzieren. Im Jahr 2023 hätte dies etwa 11,6 Mio. Euro entsprochen. Die restlichen 38 % sollten durch 22 weitere Gesellschafter, Eintrittsgelder und andere Umsatzerlöse finanziert werden. Unter den 22 Gesellschaftern sollten 15 privat finanzierte Wirtschaftsunternehmen und Stiftungen und 7 Wissenschaftseinrichtungen sein.

Tatsächlich lag der planmäßige Finanzierungsanteil des BMFTR im Jahr 2023 bei rund 89 %, was 16,6 Mio. Euro entspricht. Statt der geplanten 22 Gesellschafter sind es aktuell nur 12, darunter drei Wirtschaftsunternehmen und Stiftungen und neun Wissenschaftseinrichtungen. Die Wissenschaftseinrichtungen werden institutionell vom Bund gefördert. Sie finanzieren ihre Beiträge für die Gesellschaft größtenteils aus Bundeszuwendungen. Neue Gesellschafter aus der Wirtschaft sind nicht absehbar. Zu keiner Zeit beteiligten sich mehr als sechs privat finanzierte Gesellschafter.

Die Ausgaben der Gesellschaft steigen. Nach der Planung sollten die Gesellschafter ihre Finanzierungsbeiträge an die Ausgabenentwicklung anpassen. Hierauf wirkte das BMFTR ebenso wenig hin wie darauf, dass die Gesellschaft Eintrittsgelder einführt. Der Eintritt in das Futurium ist von Beginn an frei. Laut BMFTR besuchen jährlich mehr als 700 000 Menschen das Futurium. Eintrittsgelder könnten mehrere Hunderttausend Euro Umsatz ermöglichen. Weiter steigenden Gesamtausgaben will die Gesellschaft künftig verstärkt mit Drittmitteln, z. B. aus Spenden, begegnen. Eine vom BMFTR anerkannte Strategie dazu gibt es nicht. Entsprechende Einnahmen sind derzeit kaum von Bedeutung.

Gravierende Mängel in zentralen Verwaltungsbereichen

Das BMFTR darf Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint. Der Bundesrechnungshof hat bei der Gesellschaft gravierende Versäumnisse in der Aktenführung und beim Datenschutz festgestellt:

Die Gesellschaft hatte kein nachvollziehbares Ablagesystem. Es lagen weder ein Aktenplan noch ein Aktenverzeichnis vor. Zusammenhängende Vorgänge waren an verschiedenen Stellen oder mehrfach abgespeichert. Personaldateien waren über mehrere Bereiche verstreut abgelegt. Daneben führten die Beschäftigten Papierakten. Übersichten, welche Unterlagen die Gesellschaft elektronisch oder in Papierform aufbewahrte, gab es nicht. Dies behinderte den Bundesrechnungshof erheblich in seiner Prüfung. Ob er alle relevanten Unterlagen sichten konnte, ist fraglich.

Die Mängel setzten sich beim Datenschutz fort. Unternehmen dürfen personenbezogene Daten nur speichern, solange sie diese für den jeweiligen Zweck benötigen. Im Jahr 2024 waren in den Laufwerken der Gesellschaft zu einem Thema unstrukturiert rund 2 500 elektronische Unterlagen mit personenbezogenen Daten gespeichert. Diese betrafen rund 1 500 Personen. Die Gesellschaft speicherte diese personenbezogenen Daten zudem in elektronischen Listen. Einwilligungen dazu lagen nicht vor. Die Gesellschaft hätte diese Unterlagen teilweise bereits seit dem Jahr 2015 löschen müssen.

17.2 Würdigung

Das BMFTR ist seiner Rolle als Zuwendungsgeber und Hauptgesellschafter nicht gerecht geworden. Es hätte frühzeitig erkennen müssen, dass die erhoffte private Beteiligung unrealistisch war. Wie die Gesellschaft neue private Teilhaber finden will, ist ungewiss. Da neun der zwölf anderen Gesellschafter ihre Beiträge größtenteils aus Bundeszuwendungen bestreiten, liegt nahezu eine Vollfinanzierung durch den Bund vor.

Zudem besteht das Risiko, dass das BMFTR bei weiter steigenden Ausgaben ein immer größer werdendes Defizit der Gesellschaft mit Millionenbeträgen ausgleichen muss. Das BMFTR hat hierzu keine Strategie. Es hofft allein auf ungewisse Beiträge Dritter. Der Bundesrechnungshof hat das BMFTR aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft ihre Ausgaben priorisiert, anstatt auf immer mehr Bundesmittel zu setzen. Wenn die Gesellschaft ihr Angebot nicht reduzieren will, muss sie neue Einnahmequellen erschließen. Wie bei den meisten Museen üblich, sollte die Gesellschaft zumindest moderate Eintrittsgelder erheben. Das Futurium kostet den Steuerzahler bereits jetzt jährlich rund 5 Mio. Euro mehr als geplant. Blicke dieser Betrag bis zum Mietende des

Gebäudes im Jahr 2047 konstant, summierten sich die zusätzlichen Ausgaben auf weit mehr als 100 Mio. Euro.

Eine mangelhafte Steuerung des BMFTR hat sich auch in den Verwaltungsmängeln gezeigt. Ohne nachvollziehbare Ablagestruktur und entsprechende Dokumentation kann die Gesellschaft nicht rechtssicher und transparent handeln. Besonders widersprüchlich ist, dass eine auf Zukunftsthemen ausgerichtete Gesellschaft grundlegende Anforderungen an eine moderne, transparente Verwaltung nicht erfüllt. Die Mängel bei Aktenstruktur und Datenschutz weisen auf erhebliche organisatorische Defizite hin. Eine ordnungsgemäße Geschäftsführung ist so nicht sichergestellt. Ob die Voraussetzungen für eine Bundesförderung gegeben sind, ist damit zweifelhaft.

17.3 Stellungnahme

Das BMFTR hat angegeben, dass es die finanzielle Situation der Gesellschaft wesentlich bestimmen wolle. Dadurch gewährleiste es eine neutrale und objektive Präsentation der Ausstellung. Dies liege im Bundesinteresse. Die ursprüngliche Finanzierungsplanung sei nicht mehr relevant.

Die Gesellschaft arbeite an einem Entwurf einer Drittmittelstrategie. Zweckgebundene Drittmittel würden nach den geltenden Regelungen im Regelfall nicht auf die Bundeszuwendung angerechnet und reduzierten diese daher nicht. Für Sonderausstellungen und Führungen im Futurium erhebe die Gesellschaft Eintrittsgelder. Für die Dauerausstellung habe der Aufsichtsrat die Eintrittsfreiheit bis zum Jahr 2028 verlängert. Die Auseinandersetzung mit Zukunftsthemen solle ohne finanzielle Hürden möglich sein, insbesondere für Familien mit Kindern.

Die Dateiablage der Gesellschaft diene vorrangig der internen Arbeitsorganisation sowie der strukturierten Ablage von Dokumenten. Unterlagen, die zu verakten seien, lege die Gesellschaft in Papierform ab.

Das BMFTR hat zurückgewiesen, es habe die Gesellschaft mangelhaft gesteuert. Bei Vor-Ort-Prüfungen habe es sich von einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Gesellschaft überzeugt. Verwaltungsmängel im Datenschutz habe die Gesellschaft behoben. Die betroffenen personenbezogenen Daten habe sie gelöscht. Das Datenschutzrecht sei hochkomplex. Es sei fernliegend, aus den Datenschutzverstößen eine nicht ordnungsgemäße Geschäftsführung und das Fehlen einer Fördervoraussetzung abzuleiten.

17.4 Abschließende Würdigung

Das BMFTR hat den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Handlungsbedarf nicht hinreichend erkannt.

So bleibt offen, ob und wie das BMFTR weiter steigenden Bundeszuwendungen entgegenwirken will. Um vielfältige und neutrale Ausstellungen zu gewährleisten, muss der Bund die Gesellschaft nicht nahezu allein finanzieren. Auch bei der ursprünglich geplanten breiten Beteiligung von Wirtschaft und Wissenschaft hätte das BMFTR maßgeblichen Einfluss. Das BMFTR sollte seinen Einfluss nutzen, deutlich mehr Gesellschaftler aus der Wirtschaft zu gewinnen, die die Gesellschaft mitfinanzieren.

Zweckgebundene Drittmittel mindern den Bundeszuschuss zwar nicht, ausbleibende Drittmittel dürfen ihn aber auch nicht ohne Weiteres erhöhen. Das BMFTR muss darauf achten, dass die Gesellschaft bei ausbleibenden Drittmitteln eine Aufgabenkritik durchführt und Aufgaben priorisiert. Andernfalls besteht das Risiko, dass sie zusätzliche Maßnahmen auch ohne Drittmittel umsetzt und dafür mehr Bundesmittel fordert.

Die Argumentation, Eintrittsgelder würden einige gesellschaftliche Gruppen von einem Besuch abhalten, überzeugt nicht. Die Gesellschaft kann soziale Aspekte bei der Preisgestaltung berücksichtigen. Eintrittsgelder führen zu einem geringeren Zuwendungsbedarf. Angesichts der hohen Besucherzahlen könnte die Gesellschaft damit erhebliche Einnahmen erzielen und die Bundeszuwendung entlasten. Das BMFTR sollte daher auf Eintrittsgelder bereits deutlich vor dem Jahr 2028 hinwirken.

Nach den Prüfungsfeststellungen archiviert die Gesellschaft aktenwürdige Inhalte weder systematisch in Papierform noch elektronisch. Selbst wenn die Behauptung zuträfe, dass die Gesellschaft ausschließlich in Papierform archiviert, sind Unterlagen ohne nachvollziehbares Ablagesystem nicht auffindbar. Das aktuelle System gewährleistet daher kein rechtssicheres, nachvollziehbares und kontinuierliches Verwaltungshandeln.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Datenschutzverstöße nicht auf komplexen Regelungen beruhten. Ungeachtet dessen sind gesetzliche Vorgaben auch dann umzusetzen, wenn sie komplex sind. Es ist Aufgabe der Geschäftsführung sicherzustellen, dass die Gesellschaft alle einschlägigen Normen kennt und einhält.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMFTR seiner Verantwortung als Zuwendungsgeber und Hauptgesellschafter gerecht wird. Es muss sicherstellen, dass die Gesellschaft ein tragfähiges Finanzierungskonzept entwickelt, um die Bundeszuwendung zu reduzieren. Zudem muss es auf eine ordnungsgemäße Geschäftsführung der Gesellschaft hinwirken. Gelingt dies nicht, muss das BMFTR seine Förderung neu

bewerten. Dabei darf der über Jahrzehnte laufende Mietvertrag einer ergebnisoffenen Betrachtung nicht im Wege stehen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60, Kapitel 6001 Titel 015 01)

18 Kontrolllücke beim Kauf von EU-Neufahrzeugen besteht fort – Informationsaustausch in Papierform gefährdet Umsatzsteueraufkommen

Zusammenfassung

Seit Jahren ist es dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) nicht gelungen, ein elektronisches Mitteilungsverfahren zwischen Kfz-Zulassungsstellen (Zulassungsstellen) und Finanzämtern einzuführen.

Privatpersonen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein Neufahrzeug (EU-Neufahrzeug) erwerben, müssen für den Kauf in Deutschland Umsatzsteuer zahlen. Damit die Finanzämter von dem Fahrzeugkauf erfahren, müssen die Zulassungsstellen eine Mitteilung an das zuständige Finanzamt senden.

Der Bundesrechnungshof stellte bereits im Jahr 2016 fest, dass die Zulassungsstellen ihrer Mitteilungspflicht nur unzureichend nachkamen. In vielen Fällen waren die Mitteilungen an die Finanzämter unvollständig oder fehlten ganz. Daher war eine ordnungsgemäße Besteuerung der EU-Neufahrzeuge nicht sichergestellt. Darüber hinaus bemängelte der Bundesrechnungshof, dass die Zulassungsstellen die Informationen in Papierform übermittelten.

Im Jahr 2018 berichtete der Bundesrechnungshof dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über seine Feststellungen. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte daraufhin das BMF auf, ab dem Jahr 2021 ein elektronisches Mitteilungsverfahren zwischen Zulassungsstellen und Finanzämtern einzuführen.

Das BMF hat den Beschluss bis heute nicht umgesetzt. Ein elektronisches Mitteilungsverfahren ist frühestens ab dem Jahr 2030 geplant. Mindestens bis dahin besteht weiter die Gefahr, dass dem Bund Umsatzsteuer in Millionenhöhe entgeht. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für notwendig, ein elektronisches Mitteilungsverfahren schneller umzusetzen und gesetzlich vorzuschreiben.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Medienbrüche und Lücken beim Datenaustausch

Privatpersonen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein EU-Neufahrzeug kaufen, schulden dafür in Deutschland die Umsatzsteuer. Sie müssen den Kauf in einer besonderen Umsatzsteuererklärung gegenüber dem Finanzamt angeben und die Steuer zahlen. Im anderen Mitgliedstaat ist der Verkauf umsatzsteuerfrei.

Die Zulassungsstellen erhalten bei der Anmeldung von EU-Neufahrzeugen alle wesentlichen Informationen zum Fahrzeugkauf. Einen Teil dieser Daten müssen sie an die zuständigen Finanzämter senden. Dazu zählen z. B. Name und Adresse des Erwerbers sowie die Fahrzeug-Identifizierungsnummer. Sie verwenden dafür einen Papiervordruck. Auf Grundlage dieser sogenannten Kontrollmitteilung können die Finanzämter prüfen, ob der Fahrzeugerwerber den Kauf ordnungsgemäß versteuert hat.

Der Bundesrechnungshof stellte bereits im Jahr 2016 fest, dass viele Fahrzeugerwerber und Fahrzeugerwerberinnen ihrer Erklärungspflicht nicht nachkamen. Oftmals reichten sie die Umsatzsteuererklärung erst ein, wenn das Finanzamt sie aufgrund einer Kontrollmitteilung dazu aufgefordert hatte. Auch die Zulassungsstellen kamen ihrer Mitteilungspflicht nur unzureichend nach. In einem Drittel der damals geprüften Fälle fehlte die Kontrollmitteilung an das Finanzamt. Dadurch konnten die Finanzämter eine ordnungsgemäße Besteuerung nicht sicherstellen.

Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nicht umgesetzt

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2018 über die Ergebnisse seiner Prüfung. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMF daraufhin auf, ein bundesweites elektronisches Mitteilungsverfahren zwischen Zulassungsstellen und Finanzämtern einzuführen. Dabei sollte es sich mit dem damaligen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur abstimmen. Ab dem Jahr 2021 sollten die Zulassungsstellen den Finanzämtern die Daten, die für die Besteuerung notwendig sind, elektronisch übermitteln. Der Bundesrechnungshof stellt nach erneuter Prüfung fest: Die Umsetzung des Beschlusses ist auch im Jahr 2025 offen.

Mängel beim Informationsaustausch bestehen fort

Das BMF evaluierte im Jahr 2022 gemeinsam mit den Ländern die Qualität und Quantität der Kontrollmitteilungen, die die Zulassungsstellen gesendet hatten. Der Informationsaustausch war weiterhin unzureichend und hatte sich in einigen Ländern sogar

verschlechtert. Ein elektronisches Mitteilungsverfahren hielten mehrere Länder deshalb für dringend notwendig.

Ein Land wies darauf hin, dass es bereits im Jahr 2006 ein elektronisches Verfahren eingeführt habe. Damit könnten seine Zulassungsstellen und seine Finanzämter Informationen austauschen. Das Verfahren gewährleiste bei Privatkäufen von EU-Neufahrzeugen eine zuverlässige Kontrolle durch die Finanzämter. Allein in einem Jahr konnten die Finanzämter dadurch Umsatzsteuerausfälle von rund 500 000 Euro verhindern.

Umsetzung des Beschlusses auch in Zukunft ungewiss

Damit das elektronische Mitteilungsverfahren umgesetzt wird, muss es zuvor als (Software-) Entwicklungsaufgabe entsprechend hoch priorisiert sein.

Das BMF nimmt gemeinsam mit fünf Ländern eine jährliche Priorisierung aller anstehenden Entwicklungsaufgaben vor (Gesamtpriorisierung). Sie ist Entscheidungsgrundlage dafür, welche Softwareentwicklungen im folgenden Jahr starten. Entwicklungsaufgaben aufgrund von gesetzlichen Regelungen haben dabei Vorrang. Für das elektronische Mitteilungsverfahren plant das BMF aktuell keine gesetzliche Regelung.

Im September 2019 stellten das BMF und die Länder die beabsichtigte Softwareentwicklung zum elektronischen Mitteilungsverfahren zurück. Sie verfolgten diese auch in den nächsten Jahren nicht weiter. Als Gründe nannte das BMF begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen sowie pandemiebedingte Einschränkungen.

In den Planungen für die Jahre 2023 und 2024 bewertete das BMF die Entwicklungsaufgabe als vorrangig. Die fünf Länder gewichteten die Entwicklungsaufgabe insgesamt jedoch niedriger. Daher wurde es in der Gesamtpriorisierung nicht ausreichend wichtig bewertet, um mit der Umsetzung zu beginnen. Aktuell beabsichtigen das BMF und die Länder, mit der Softwareentwicklung im Jahr 2027 zu starten. Das elektronische Mitteilungsverfahren planen sie frühestens ab dem Jahr 2030 einzuführen, sofern es entsprechend hoch priorisiert wird.

18.2 Würdigung

Es ist weiter nicht gewährleistet, dass alle Privatkäufe von EU-Neufahrzeugen besteuert werden. Den Finanzämtern fehlen häufig Informationen von den Zulassungsstellen, um die ordnungsgemäße Besteuerung der Käufe prüfen zu können. Umsatzsteuerausfälle in Millionenhöhe können die Folge sein.

Daher ist nicht verständlich, weshalb das elektronische Mitteilungsverfahren im Jahr 2025 nicht einsatzbereit ist. Den maßgeblichen Beschluss hat der Rechnungsprüfungsausschuss bereits im Jahr 2019 gefasst. Es ist nicht mehr zeitgemäß, wenn Zulassungsstellen ihre Kontrollmitteilungen nur in Papierform an die Finanzämter senden können. Eine Modernisierung des Verfahrens ist überfällig, auch um Datenverluste zu vermeiden. Dies belegen die positiven Erfahrungen des Landes, das bereits ein elektronisches Verfahren nutzt.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass das BMF den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in naher Zukunft nicht umsetzt. Obwohl das BMF das Verfahren in der Vergangenheit bei seinen Planungen hoch gewichtete, erhielten andere Entwicklungsaufgaben bei der Gesamtpriorisierung den Vorrang. Eine ausreichend hohe Priorisierung des elektronischen Mitteilungsverfahrens ist in den nächsten Jahren nicht garantiert. Deshalb erscheint dessen Inbetriebnahme im Jahr 2030 fraglich.

Der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses könnte schneller umgesetzt werden, wenn das elektronische Mitteilungsverfahren gesetzlich verpflichtend würde. Die gesetzliche Verpflichtung stellt eine höhere Priorisierung des Vorhabens sicher.

18.3 Stellungnahme

Das BMF bestätigte, dass der Sachverhalt inhaltlich richtig dargestellt und seine Auffassung zutreffend wiedergegeben wurde. Daher verzichtete es auf eine weitergehende Stellungnahme.

18.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält ein elektronisches Mitteilungsverfahren zwischen Zulassungsstellen und Finanzämtern weiterhin für geboten.

Im digitalen Zeitalter wirkt es überholt, Informationen auf Papier auszutauschen. Das BMF muss endlich zeitnah sicherstellen, dass die Zulassungsstellen über ein elektronisches Mitteilungsverfahren sämtliche relevanten Daten übermitteln. Dadurch werden Datenverluste vermieden und das Steueraufkommen gesichert. Darüber hinaus trägt ein elektronisches Verfahren zum Bürokratieabbau und der Digitalisierung der Verwaltung bei.

Es besteht die Gefahr, dass ohne gesetzliche Verpflichtung das elektronische Mitteilungsverfahren auch künftig nicht die notwendige Priorität bei den Entwicklungsaufgaben erhält. Daher hält der Bundesrechnungshof es für notwendig, das

Umsatzsteuergesetz zu ändern. Nur eine gesetzliche Verpflichtung gewährleistet, dass das elektronische Mitteilungsverfahren zeitnah hoch priorisiert und in der Folge eingeführt wird. So wird das Umsatzsteueraufkommen gesichert und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewahrt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60, Kapitel 6001 Titel 012 01 und 044 02)

19 Steuervorteil auf landwirtschaftliche Tätigkeit begrenzen

Zusammenfassung

Statt klimabedingte Gewinnausfälle auszugleichen, begünstigt ein Steuervorteil für Land- und Forstwirte vor allem außerordentliche Gewinne. Dies entspricht nicht dem Ziel des Gesetzgebers.

Der Gesetzgeber führte im Jahr 2019 in § 32c Einkommensteuergesetz (EStG) einen Steuervorteil (sogenannte Tarifiermäßigung) für Land- und Forstwirte befristet ein. Die Tarifiermäßigung sollte Gewinnschwankungen ausgleichen, die der globale Klimawandel verursacht. Auf Antrag wurden land- und forstwirtschaftliche Einkünfte über drei Jahre gleichmäßig verteilt. Dadurch konnten die Land- und Forstwirte ihre Einkommensteuer reduzieren.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Tarifiermäßigung. Er fand keine Anhaltspunkte dafür, dass Gewinnschwankungen auf den Klimawandel zurückzuführen waren. Stattdessen schwankten die Gewinne aufgrund außerordentlicher Erträge, die auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich sind. Dies waren häufig Verkäufe betrieblicher Grundstücke oder hohe Ausschüttungen aus Beteiligungen. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass außerordentliche Gewinne zu Tarifiermäßigungen von jährlich 50 bis 60 Mio. Euro führten.

Im Sommer 2024 verlängerte der Gesetzgeber die Tarifiermäßigung. Dabei berücksichtigte er nicht die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte die erforderlichen Schritte einleiten, um die gesetzliche Regelung anzupassen. Von der Tarifiermäßigung sind solche Gewinne auszunehmen, die außerhalb der landwirtschaftlichen Tätigkeit erzielt werden. Dies sind vor allem Gewinne aus dem Verkauf betrieblicher Grundstücke.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Wirkung der Tarifiermäßigung

Der Gesetzgeber führte im Jahr 2019 eine Tarifiermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft ein (§ 32c EStG). Er wollte so Preis- und Gewinnschwankungen ausgleichen, die der globale Klimawandel verursacht. Dabei wurden die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft auf Antrag gleichmäßig auf drei Jahre verteilt. Die Einkommensteuer berechnete sich dann anhand der gleichmäßig verteilten Beträge. Da höhere Einkommen einem höheren Steuersatz unterliegen (Steuerprogression), konnte das Verteilen der Einkünfte insgesamt die Einkommensteuer reduzieren. Die Differenz zwischen der ursprünglichen und der ermäßigten Steuer ist die Tarifiermäßigung. Der Steuervorteil war bis zum Jahr 2022 befristet.

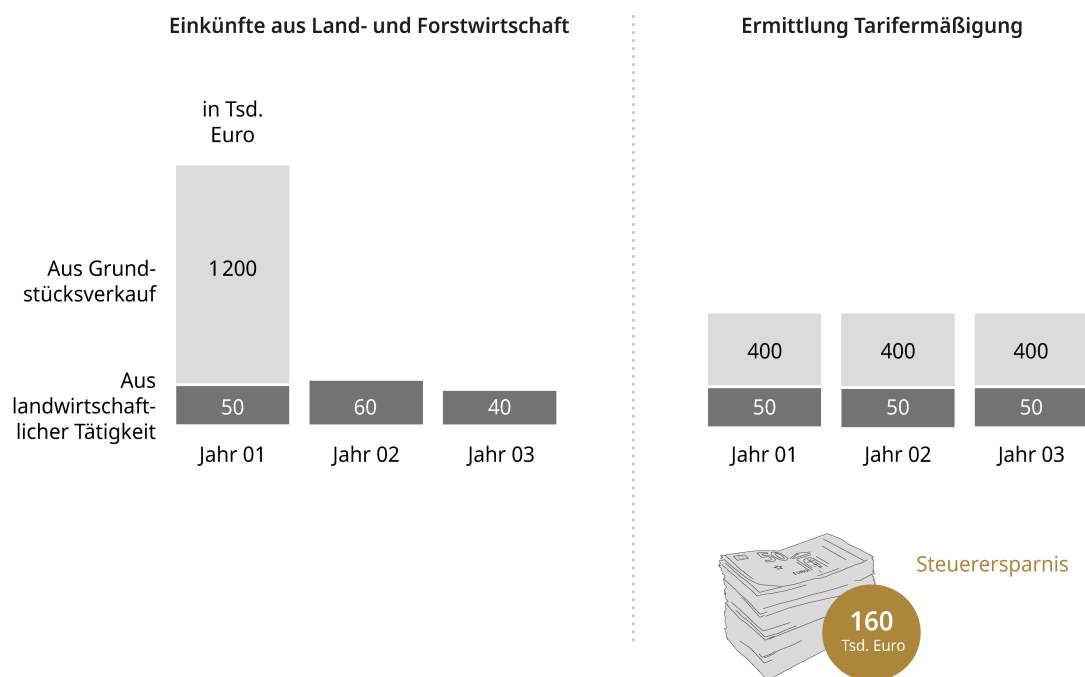
Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2021 die Tarifiermäßigung untersucht. Er fand in keinem Fall Anhaltspunkte dafür, dass Gewinnschwankungen vom Klimawandel verursacht wurden. Stattdessen ergaben sie sich aus Geschäftsvorfällen, die auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich sind. Dazu gehörten der Verkauf betrieblicher Grundstücke oder hohe Ausschüttungen aus Beteiligungen. Diese Erträge führten in einzelnen Wirtschaftsjahren zu sehr hohen Betriebsergebnissen. Auch wenn sie außerhalb der landwirtschaftlichen Tätigkeit erzielt wurden, zählten sie zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft. Bei der Tarifiermäßigung wurden dann die gesamten Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gleichmäßig auf drei Jahre verteilt. Damit sank die Einkommensteuer für diesen Zeitraum. So erhielten die Land- und Forstwirte hohe Steuervergünstigungen. In den untersuchten Fällen lagen die Ermäßigungsbeträge für den Dreijahres-Zeitraum mitunter im sechsstelligen Bereich. Der Bundesrechnungshof schätzt die Steuermindereinnahmen aufgrund der Berücksichtigung außerordentlicher Gewinne bei der Tarifiermäßigung auf jährlich 50 bis 60 Mio. Euro.

Das folgende Beispiel zeigt, wie die Tarifiermäßigung bei einem betrieblichen Grundstücksverkauf auf die Einkommensteuer wirkt: Ein Landwirt hat in den Jahren 01 bis 03 Einkünfte aus seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit in nahezu gleicher Höhe (50 000, 60 000 und 40 000 Euro). Zudem erzielte er im Jahr 01 hohe Einkünfte aus dem Verkauf betrieblicher Grundstücke (1,2 Mio. Euro). Beides zählt zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft. Der Landwirt beantragte die Tarifiermäßigung nach § 32c EStG. Das Finanzamt addierte die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft der Jahre 01 bis 03 (1,35 Mio. Euro) und verteilte das Ergebnis gleichmäßig auf diese Jahre (jeweils 450 000 Euro). Dadurch ergab sich eine niedrigere Einkommensteuer: Die Tarifiermäßigung betrug 160 000 Euro.

Abbildung 19.1

Sechsstellige Tarifiermäßigung bei Grundstücksverkauf

Durch Erträge, die außerhalb der landwirtschaftlichen Tätigkeit erwirtschaftet werden, führt die Tarifiermäßigung zu erheblichen Steuervergünstigungen. Eine häufige Fallgestaltung: der Verkauf betrieblicher Grundstücke.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof beanstandete in seiner Prüfung, dass die Tarifiermäßigung in der Praxis an dem gesetzgeberischen Ziel vorbei geht. Denn sie beschränkt sich nicht auf Ergebnisse der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Der Bundesrechnungshof forderte, im Falle einer Verlängerung der Tarifiermäßigung solche Gewinne von der Begünstigung auszunehmen, die außerhalb der operativen Tätigkeit eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs erzielt werden. In seiner Stellungnahme hat das BMF lediglich auf die Befristung der Regelung hingewiesen und erklärt, dass der Koalitionsvertrag der Bundesregierung keine Verlängerung vorsehe. Zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes äußerte es sich nicht.

Verlängerung der Tarifiermäßigung mit bekannten Mängeln

Nachdem bundesweit Land- und Forstwirte wegen der Streichung von Agrardiesel-Vergrünstigungen protestiert hatten, beschloss das Parlament im Sommer 2024, die Tarifiermäßigung zu verlängern. Dazu nutzte es eine Formulierungshilfe des BMF. Die Regelung wurde im Wesentlichen unverändert bis zum Jahr 2028 fortgeführt. Der Bundesrechnungshof hatte das Parlament im Gesetzgebungsverfahren auf seine Prüfungserkenntnisse hingewiesen. Diese fanden jedoch keine Berücksichtigung.

19.2 Würdigung

Durch die Verlängerung der Tarifiermäßigung sind bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft weiterhin außerordentliche Gewinne sach- und zweckwidrig steuerlich begünstigt. Sie stehen nicht mit dem Klimawandel in Zusammenhang und führen so zu nicht gerechtfertigten Steuermindereinnahmen.

Da die Tarifiermäßigung Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gegenüber anderen Einkünften bevorzugt, hat der Bundesrechnungshof zudem Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit. So bleiben land- und forstwirtschaftliche Betriebe, deren Rechtsform (z. B. GmbH) dazu führt, dass ihre Einkünfte nicht als land- und forstwirtschaftlich, sondern als gewerblich einzuordnen sind, gleichheitswidrig von der Begünstigung ausgeschlossen. Gleiches gilt für Einkünfte aus anderen Wirtschaftszweigen, die ebenfalls vom Klimawandel betroffen sind.

Das BMF sollte die erforderlichen Schritte einleiten, um die gesetzliche Regelung anzupassen. Von der Tarifiermäßigung nach § 32c EStG sind tatbestandlich solche Gewinne auszunehmen, die außerhalb der landwirtschaftlichen Tätigkeit erzielt werden. Dies sind insbesondere Gewinne aus dem Verkauf betrieblicher Grundstücke.

19.3 Stellungnahme

Das BMF hat erläutert, dass Land- und Forstwirte durch den Klimawandel stärker betroffen seien als andere Branchen. Die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes betreffen vereinzelte systemische Nebenwirkungen. Einige Tatbestände habe der Gesetzgeber von der Tarifiermäßigung ausgenommen, um Doppelbegünstigungen zu vermeiden, z. B. Gewinne aus der Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe. Weitere Mitnahmeeffekte seien nur durch eine komplexere Ausgestaltung der Vorschrift zu vermeiden. Außerordentliche Gewinne aus der Veräußerung von Anlagevermögen könnten zumindest mittelbar durch den Klimawandel erforderlich werden. Die Tarifiermäßigung widerspreche daher nicht dem Ziel des Gesetzgebers.

19.4 Abschließende Würdigung

Das BMF lässt außer Acht, dass der Gesetzgeber mit der Tarifiermäßigung anstrebt, gute und aufgrund des Klimawandels schlechte Jahre ausgeglichen zu besteuern. Dies schließt aus, sie auf Einkünfte anzuwenden, die nicht unmittelbar vom Klimawandel beeinflusst werden. Der Bundesrechnungshof hebt hervor, dass bei den von ihm untersuchten Fällen weder ein unmittelbarer noch ein mittelbarer Zusammenhang der außerordentlichen Einkünfte mit klimatischen Veränderungen festzustellen war. Auch sieht er nicht ausgeräumt, dass Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gegenüber anderen Einkünften bevorzugt werden, etwa solchen aus einem land- und forstwirtschaftlichen Gewerbebetrieb. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Durch ihre mangelnde Beschränkung auf Ergebnisse der landwirtschaftlichen Produktion oder den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen geht die Tarifiermäßigung an dem gesetzgeberischen Ziel vorbei. Der Bundesrechnungshof hält es daher für zwingend, die Ausschlussstatbestände entsprechend zu erweitern. Dies hat aus seiner Sicht keine wesentlich komplexere Ausgestaltung der Vorschrift zur Folge.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60, Kapitel 6001)

20 Gesetzgeber über Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf das Steueraufkommen informieren

Zusammenfassung

Die Bundesregierung informiert das Parlament nicht immer ausreichend darüber, wie sich geplante Gesetze auf die Steuereinnahmen auswirken.

Damit das Parlament sachgerecht über Gesetze entscheiden kann, muss es über deren finanzielle Auswirkungen informiert sein. Denn es muss diese im Haushaltsplan oder in der Finanzplanung berücksichtigen. Die Bundesregierung muss deshalb bei Gesetzesvorlagen auch einen Überblick darüber geben, wie sich das Gesetz auf die Steuereinnahmen auswirkt. In ihren Gesetzesvorlagen sind Steuermindereinnahmen aber nicht immer dargestellt. In diesen Fällen war das Parlament nicht ausreichend informiert.

Die Bundesregierung muss das Parlament so konkret wie möglich über die Auswirkungen geplanter Gesetze auf das Steueraufkommen informieren. Dazu sollte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine diesbezügliche Arbeitshilfe überarbeiten und konkretisieren. Es sollte außerdem prüfen, wie es das Parlament angemessen informieren kann, wenn Verwaltungsanweisungen das Steueraufkommen beeinflussen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzesbegründung muss finanzielle Auswirkungen darstellen

Damit das Parlament sachgerecht über Gesetzesvorlagen entscheiden kann, muss es deren finanzielle Auswirkungen kennen. Die Bundesregierung hat das Parlament entsprechend zu informieren. Deshalb muss sie ihren Gesetzesvorlagen einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung beifügen (§ 10 Absatz 1 Satz 1 BHO).

Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) hat die Bundesregierung die Vorgabe der BHO konkretisiert. Daher sind in der Gesetzesbegründung vor allem auch die Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte darzulegen (§ 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absatz 2 GGO). Eine Arbeitshilfe dazu hat das BMF im Jahr 2019 den obersten Bundesbehörden zur Verfügung gestellt.

Gesetzesvorhaben wirken sich auf die öffentlichen Haushalte immer aus, wenn sie mit niedrigeren Steuereinnahmen verbunden sind. Gegebenenfalls müssen in der Folge die Haushaltsplanung oder die Finanzplanung angepasst werden. Denn weniger Einnahmen können sich auf den laufenden Haushalt auswirken. Sie schränken außerdem den finanziellen Handlungsspielraum für die Zukunft ein und berühren damit das Budgetrecht des Parlaments bei künftigen Haushaltsplänen.

Parlament bei Gesetzesvorhaben tatsächlich nicht immer über finanzielle Auswirkungen informiert

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen bereits mehrfach auf nicht ausreichende Angaben in Gesetzesbegründungen hingewiesen. Er hat angemahnt, Gesetzesfolgen und insbesondere die finanziellen Auswirkungen ausführlicher darzustellen. Trotzdem fehlten in mehreren Gesetzesvorlagen der letzten Jahre die steuerlichen Auswirkungen. Im Folgenden sind drei bedeutsame Fallgestaltungen an Beispielen erläutert.

Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz: mittelbare Auswirkungen nicht berücksichtigt

Die CO₂-Bepreisung verteuert seit dem Jahr 2021 die fossilen Energieträger. Damit sind in den entsprechenden Fällen auch die Kosten für Heizung und Warmwasser in Gebäuden gestiegen. Diese Kosten konnten Vermieter bisher auf die Mieter umlegen. Durch das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz tragen Vermieter von Wohngebäuden nun einen Teil dieser Kosten selbst. Je schlechter der energetische Zustand des Gebäudes ist, desto höher ist dabei der Anteil der Vermieter an den Kosten. Dies soll zwei Anreize schaffen: Mieter sollen sich energieeffizienter verhalten und Vermieter sollen energetisch sanieren. So entlastet die Aufteilung der Kosten Mieter und belastet Vermieter in gleichem Maße.

Im Entwurf des Gesetzes gab die Bundesregierung an, es gebe keine Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Das trifft nicht zu. Denn müssen Vermieter die Kosten nun anteilig tragen, können sie diese steuerlich als Werbungskosten berücksichtigen. Dies führt zu geringeren steuerpflichtigen Einkünften aus der Gebäudevermietung. Der Bunderechnungshof schätzte die entstehenden Steuermindereinnahmen auf 150 Mio. Euro jährlich.

Die beteiligten Ressorts und das BMF haben die zu erwartenden Steuermindereinnahmen nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen. Denn bei der Darstellung von Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte seien nur unmittelbare Effekte einzubeziehen. Dagegen beeinflusse das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz lediglich mittelbar die Höhe der Steuereinnahmen. Zudem würden Auswirkungen außersteuerlicher Gesetzesvorhaben auf die Steuereinnahmen bei der Steuerschätzung berücksichtigt.

Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen: Auswirkungen gemäß Steuerschätzung nicht offengelegt

Mit dem Jahressteuergesetz 2022 wurden Einnahmen und Entnahmen aus dem Betrieb bestimmter Photovoltaikanlagen steuerfrei gestellt. Im Jahressteuergesetz 2024 weitete der Gesetzgeber diese Steuerbefreiung aus. Er bezog größere Photovoltaikanlagen sowie weitere Gebäudearten mit ein. Die Entwürfe der Jahressteuergesetze 2022 und 2024 enthielten keine Angaben zu Steuermindereinnahmen durch die Steuerbefreiung. Der Bundesrechnungshof hatte darauf in Beratungsberichten an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hingewiesen. Er schätzte die Steuermindereinnahmen auf jährlich 300 Mio. Euro.

Das BMF begründete den fehlenden Ausweis der Steuermindereinnahmen damit, dass es vorher bereits eine Verwaltungsanweisung gegeben habe. Dadurch seien über die Steuerschätzung schon 10 Mio. Euro Steuermindereinnahmen jährlich im Haushalt eingeplant gewesen. Von weiteren Steuermindereinnahmen sei es nicht ausgegangen.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht ersichtlich, wie die vom BMF angegebenen jährlichen Steuermindereinnahmen in die Steuerschätzung eingeflossen sind. Denn Steuerschätzungen weisen Einflüsse von Verwaltungsanweisungen auf das Steueraufkommen regelmäßig nicht aus. Zudem ist die gesetzliche Steuerfreistellung weiter gefasst als die Begünstigung in der Verwaltungsanweisung. Dies führt zu deutlich höheren Steuermindereinnahmen. So hätten mindestens diese in den Gesetzesentwürfen zu den Jahressteuergesetzen 2022 und 2024 angegeben werden müssen.

E-Fuels-only-Gesetz: langfristige Auswirkungen nicht dargestellt

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Kohlendioxidausstoß auch im Verkehrssektor zu verringern. Dazu plante sie, die steuerlichen Regelungen für klimaneutrale Fahrzeuge auszuweiten. Diese Regelungen begünstigen derzeit nur Elektro- und extern aufladbare Hybridelektrofahrzeuge. Die Bundesregierung wollte auch Fahrzeuge begünstigen, die mit synthetischen Kraftstoffen aus erneuerbaren Energiequellen (sogenannte E-Fuels) betrieben und nach dem 1. Januar 2030 zugelassen bzw. angeschafft werden.

Der vom BMF erarbeitete Entwurf des Gesetzes sah deshalb vor, auch mit E-Fuels angetriebene Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer zu befreien. Auch wollte das BMF weitere steuerliche Begünstigungen für Elektro- und extern aufladbare Hybridelektrofahrzeuge auf E-Fuels-only-Fahrzeuge ausweiten.

Im Gesetzesentwurf machte das BMF keine konkreten Angaben zu den Steuerminder-einnahmen. Es erwarte signifikante Zulassungszahlen für E-Fuels-only-Fahrzeuge erst ab dem Jahr 2030. Auf die Steuereinnahmen ergäben sich deshalb keine Auswirkungen im darzustellenden fünfjährigen Finanzplanungszeitraum (§ 50 Absatz 1 Haushalts-grundsatzgesetz).

20.2 Würdigung

Das Parlament ist auf Informationen der Regierung angewiesen, wenn es Beschlüsse über Gesetze fasst. Deshalb regelt § 10 BHO, dass die Regierung das Parlament informieren muss. Dies soll die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments verbessern. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte diese Ergänzung initiiert, um für das Parlament eine rationale und aussagefähige Entscheidungsgrundlage für Finanzvorlagen zu schaffen (§ 96 Absatz 4 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages). Dies setzt voraus, dass absehbare Gesetzesfolgen nachvollziehbar aufbereitet und erkennbar werden. Denn nur so erhält das Parlament eine hinreichend sichere Entscheidungsbasis.

Die Regelung der BHO verlangt nur einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen und keine detaillierte Aufschlüsselung aller denkbaren Folgen. Das entbindet die Bundesregierung aber nicht von einer sorgsamten Prognose. Sie darf vor allem nicht von Annahmen ausgehen, die für den Haushalt möglicherweise zu optimistisch ausfallen. Eine konkrete Darstellung ist auch notwendige Voraussetzung für nachfolgende Erfolgskontrollen. Denn nur auf einer soliden Datenbasis kann beurteilt werden, ob die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht wurden oder ob der Gesetzgeber gegebenenfalls nachsteuern muss.

Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof das Parlament durch den fehlenden Ausweis von Steuermindereinnahmen nicht ausreichend informiert. Nach seiner Auffassung muss die Bundesregierung das Parlament bei Gesetzesvorhaben so umfassend und konkret wie möglich informieren. Dies umfasst auch die Auswirkungen auf das Steueraufkommen. Dabei wären folgende Punkte zu berücksichtigen:

- mittelbare Auswirkungen auf das Steueraufkommen – insbesondere bei außersteuerlichen Gesetzesvorhaben;

- Auswirkungen auf das Steueraufkommen, die in die Steuerschätzungen eingeflossen sind oder einfließen sollen;
- langfristige steuerliche Auswirkungen, z. B. wenn das Gesetz erst nach dem Finanzplanungszeitraum in Kraft treten soll.

Soweit die Auswirkungen auf das Steueraufkommen nicht zu beziffern sind, sollte die Gesetzesbegründung einen Hinweis auf mögliche steuerliche Auswirkungen enthalten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMF in Absprache mit den anderen Ressorts seine Arbeitshilfe zur Darstellung der Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte überarbeitet und konkretisiert. Es sollte zusätzlich prüfen, wie es das Parlament angemessen informieren kann, wenn Verwaltungsanweisungen das Steueraufkommen beeinflussen.

20.3 Stellungnahme

Das BMF stimmt uneingeschränkt zu, dass die Bundesregierung das Parlament bei Gesetzesvorhaben so umfassend und konkret wie möglich über finanzielle Auswirkungen informieren muss. Es hält es jedoch nicht für erforderlich, seine Arbeitshilfe zur Darstellung der Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu überarbeiten. Denn sie spreche die vom Bundesrechnungshof aufgeworfenen Punkte bereits hinreichend an.

20.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzlich übereinstimmende Auffassung des BMF. Er hält es aber nicht für konsequent, dass das BMF es ablehnt, die diesbezügliche Arbeitshilfe zu überarbeiten. Die Beispielsfälle lassen aus seiner Sicht erkennen, dass die Ressorts Schwierigkeiten beim Umsetzen der Arbeitshilfe haben.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Das BMF muss die Ressorts weiter dafür sensibilisieren, dass sie bei Gesetzesvorlagen die finanziellen Auswirkungen umfassend darstellen. Dabei sollte es gemeinsam mit ihnen identifizieren, wie die Arbeitshilfe zu konkretisieren und zu überarbeiten ist. Es ist besonders wichtig, dass mittelbare und langfristige Auswirkungen auf das Steueraufkommen dargestellt werden. Ziel muss sein, das Parlament besser über finanzielle Folgen von Gesetzesvorhaben zu informieren.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

21 Steuerausfälle durch unangemessene Gewinnverlagerung ins Ausland verringern

Zusammenfassung

Die Betriebsprüfungsstellen erhalten durch das Country-by-Country-Reporting nur stark zusammengefasste Daten. So können sie milliardenschweren Steuerausfallrisiken nicht direkt nachgehen.

Deutschland tauscht mit anderen Staaten Steuerdaten aus, um missbräuchliche grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen durch multinationale Konzerne frühzeitig zu erkennen. Anschließend müssen die erkannten Risiken im Konzern überprüft werden. Die länderbezogenen Berichte des Country-by-Country-Reporting beinhalten dafür aber zu stark zusammengefasste Daten. Um in einem Konzern möglichen Steuerausfallrisiken nachzugehen, ist eine genaue Aufschlüsselung aller risikobehafteten Erträge und Aufwendungen je Konzerneinheit notwendig. Sonst ist nicht erkennbar, welche Konzerneinheit in einem Staat besonders risikobehaftet ist.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte prüfen, wie die Betriebsprüfungsstellen die aufgeschlüsselten Unternehmensdaten zu den länderbezogenen Berichten erhalten können. Dies betrifft den rechtlichen Rahmen sowie die technische Umsetzung.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Country-by-Country-Reporting bringt keine Informationen zu einzelnen Konzerneinheiten

Deutschland und weitere Staaten haben sich zusammengeschlossen, um schädlichem Steuerwettbewerb zwischen Staaten und Steuervermeidung durch multinationale Konzerne entgegenzuwirken. Nach Schätzungen des Europäischen Parlaments gehen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union allein durch konzerninterne Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerstaaten jährlich etwa 50 bis 70 Mrd. Euro Körperschaftsteuer verloren. Im Jahr 2015 veröffentlichte die Organisation für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ein Maßnahmenpaket gegen aggressive Steuerplanung. Eine der Maßnahmen ist das Country-by-Country-Reporting. Mittlerweile beteiligen sich über 90 Staaten daran.

Der deutsche Gesetzgeber setzte dies auf nationaler Ebene um. Er verpflichtete in § 138a Abgabenordnung multinationale Konzerne mit Umsatzerlösen von mindestens 750 Mio. Euro im Jahr, jährlich einen länderbezogenen Bericht an die Steuerverwaltung zu senden. Das Bundeszentralamt für Steuern schätzt, dass etwa 600 inländische Konzernmütter von der Verpflichtung betroffen sind. Hinzu kommen ersatzweise verpflichtete inländische Töchter ausländischer Konzernmütter. Die Steuerverwaltungen der teilnehmenden Staaten tauschen die länderbezogenen Berichte untereinander aus. Ziel ist es, mit den Berichten zu bewerten, ob für einen Konzern Risiken vorliegen, die auf eine Gewinnverkürzung oder Gewinnverlagerung hindeuten. Die ermittelten Risiken sollen anschließend überprüft werden.

Die Konzerne fassen in den länderbezogenen Berichten Informationen über die Konzernmutter und die Konzerntöchter zusammen. So enthalten die Berichte eine Aufzählung aller Konzerneinheiten mit Zuordnung zum jeweiligen Staat und ihren Geschäftstätigkeiten. Darüber hinaus enthalten die Berichte Unternehmensdaten wie Umsatzerlöse, Gewinn vor Steuern, Ertragsteuern, einbehaltener Gewinn und Beschäftigtenzahlen. Diese werden für alle Konzerneinheiten, die in einem Staat ansässig sind, zusammengefasst. So werden diese Daten nicht für jede Einheit einzeln dargestellt.

Betriebsprüfungsstellen besorgen sich erforderliche Informationen stattdessen aus privaten Datenbanken

Um einen Konzern umfassend zu prüfen, brauchen die Betriebsprüfenden eine genaue Aufschlüsselung aller risikobehafteten Erträge und Aufwendungen zu den einzelnen Konzerneinheiten. Typischerweise werden konzernintern Gewinnverlagerungen über Aufwendungen wie Lizenzen, Beratungshonorare und Finanzierungszinsen vorgenommen. Diese Aufwendungen haben sich an dem Maßstab zu orientieren, wie er unter fremden Dritten üblich wäre. Wird dieser Maßstab nicht eingehalten, kann die Betriebsprüfung Gewinne korrigieren. Das folgende Beispiel stellt eine Gewinnverlagerung durch konzerninterne Darlehen dar:

Die deutsche M AG ist Alleingesellschafterin der T SA, die in einem Niedrigsteuerstaat ansässig ist. Diese wiederum ist Alleingesellschafterin der deutschen A GmbH. Allein um Steuern zu sparen werden zwei Darlehen vereinbart: Die M AG gibt der T SA ein Darlehen über 100 Mio. Euro zu einem Zinssatz von 3 %. Sie erhält jährliche Zinsen von 3 Mio. Euro. Die T SA reicht die 100 Mio. Euro als Darlehen weiter an die A GmbH zu einem Zinssatz von 5 % und erhält jährlich Zinsen von 5 Mio. Euro. Beide Darlehen sind

endfällig in zehn Jahren. Daraus ergeben sich jährlich folgende steuerliche Konsequenzen:

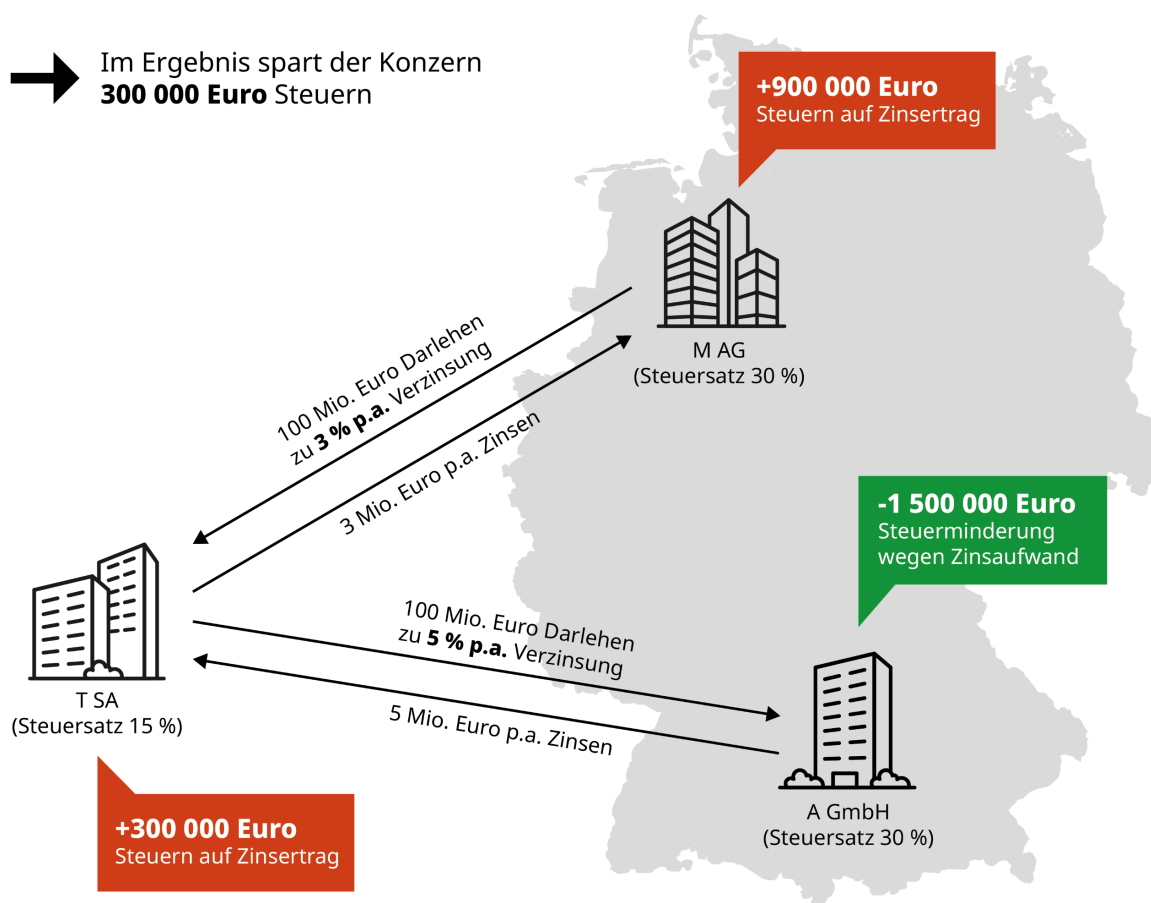
- die M AG hat 3 Mio. Euro Zinserträge – ihre Steuerlast (30 %) beträgt 900 000 Euro;
- die A GmbH hat 5 Mio. Euro Zinsaufwand – die Steuererminderung (30 %) beträgt 1,5 Mio. Euro;
- die T SA hat im Saldo einen Zinsertrag von 2 Mio. Euro und die Steuerlast (15 %) beträgt 300 000 Euro.

Eine weltweite Betrachtung ergibt eine jährliche Steuererminderung von 300 000 Euro (900 000 - 1,5 Mio. + 300 000 Euro). In Deutschland mindern sich die Steuereinnahmen jährlich um 600 000 Euro (900 000 - 1,5 Mio. Euro). Ohne Darlehen oder bei einem direkten Darlehen zwischen M AG und A GmbH hätte sich für den Konzern keine steuerliche Auswirkung ergeben.

Abbildung 21.1

Gewinnverlagerung ins Ausland mindert Steuern

Konzerne können ihre Gesamtsteuerbelastung durch Darlehensvereinbarungen innerhalb des Konzerns mindern. Solche Gewinnverlagerungen sind den länderbezogenen Berichten nicht zu entnehmen: Die Zinserträge und Zinsaufwendungen sind kein Bestandteil der Berichte.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Durch die zusammengefassten Daten können die Betriebsprüfungsstellen die länderbezogenen Berichte nur verwenden, um einzuschätzen, ob steuerliche Risiken von der Gesamtheit der Konzerneinheiten eines bestimmten Staates ausgehen. So können sie besonders risikobehaftete Konzerne für künftige Prüfungen auswählen. In den Bemerkungen 2024 (Bundestagsdrucksache 20/14000 Nummer 22) empfahl der Bundesrechnungshof, diese Risikoanalyse dem Bundeszentralamt für Steuern zu übertragen.

Die länderbezogenen Berichte lassen aber keine Rückschlüsse auf einzelne Konzerneinheiten oder einzelne Ertrags- und Aufwandskonten zu. So lässt sich nicht feststellen,

welches Unternehmen in einem Staat besonders risikobehaftet ist. Dementsprechend kann die tatsächliche Wertschöpfung von den Prüfenden nicht nachvollzogen werden.

Die Betriebsprüfung ist auf das Unternehmen und auf die jeweiligen Buchführungsdaten bezogen. Möchte sie spezifische Risiken aufdecken, braucht sie die aufgeschlüsselten Daten des Konzerns. Bei einer Betriebsprüfung sind Unternehmen zur Mitwirkung verpflichtet. Brauchen die Prüfenden Informationen, um Sachverhalte steuerlich würdigen zu können, müssen die Unternehmen diese grundsätzlich bereitstellen. Aktuell gibt es aber keine Rechtsgrundlage dafür, dass die aufgeschlüsselten Daten während einer Betriebsprüfung vorgelegt werden müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Betriebsprüfungsstellen zu Beginn einer Prüfung häufig die Daten stattdessen aus kostenpflichtigen privaten Unternehmensdatenbanken abfragten. Diese nutzten sie, um die Aufwendungen und Erträge bezüglich steuerlicher Risiken auszuwerten.

21.2 Würdigung

Kernziel des Country-by-Country-Reporting ist, dass die Finanzverwaltungen unangemessene grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen durch multinationale Unternehmen früh erkennen können. Dabei müssen zunächst die Risiken anhand der länderbezogenen Berichte erkannt werden. Darauf aufbauend muss in einem zweiten Schritt eine Betriebsprüfung diesen nachgehen. Die Praxis wird dem aber nicht gerecht. Denn die länderbezogenen Berichte unterstützen eine Prüfung nicht, wenn die Daten darin nur zusammengefasst dargestellt sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass die Betriebsprüfungsstellen derzeit auf die Daten privater Unternehmensdatenbanken angewiesen sind, um steuerliche Risiken aufzuklären. Das BMF sollte prüfen, wie sie die aufgeschlüsselten Unternehmensdaten zu den länderbezogenen Berichten vor bzw. während einer Betriebsprüfung erhalten können. Dies sollte es den Betriebsprüfungsstellen erleichtern, einzelne Prüfungsschwerpunkte zu setzen und Steuerausfallrisiken zielgerichteter aufzuklären. Das BMF sollte vor allem im Blick behalten, welche rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen wären und wie die technische Umsetzung aussehen müsste.

21.3 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme hat das BMF darauf hingewiesen, dass die Betriebsprüfungsstellen bereits jetzt über das Country-by-Country-Reporting hinausgehende Daten über die Verrechnungspreisdokumentation sowie die sogenannte Transaktionsmatrix erhielten. So sollten für eine risikoorientierte Analyse die Aufzeichnungen für einzelne Geschäftsvorfälle angefordert werden.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Verrechnungspreisdokumentation sowie die Transaktionsmatrix für sinnvolle Instrumente. Sie können jedoch nicht die aufgeschlüsselten Unternehmensdaten zu den länderbezogenen Berichten ersetzen. Mit der Verrechnungspreisdokumentation belegen Unternehmen konkrete länderspezifische Preise für Leistungen zwischen den Konzerneinheiten. Bei der Transaktionsmatrix handelt es sich um tabellarische Aufzeichnungen grenzüberschreitender Geschäftsvorfälle der Unternehmen. Beide Unterlagen stellen nur einen Ausschnitt dar, den das Unternehmen selbst gewählt hat. Sie sind nicht unmittelbar mit den Buchführungsdaten verknüpft. Auch sind Geschäftsvorfälle zwischen ausländischen Töchtern, die auf das deutsche Unternehmen zurückwirken, nicht erkennbar. Die aufgeschlüsselten Unternehmensdaten zu den länderbezogenen Berichten sind umfassender und objektiver, da sie automatisiert aus der Unternehmensbuchhaltung ausgelesen werden.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung. Im Einklang mit den Zielen der OECD müsste dafür auf nationaler Ebene geregelt werden, dass die Unternehmen zu Beginn einer Betriebsprüfung die aufgeschlüsselten Daten zu den länderbezogenen Berichten vorzulegen haben. Eine Änderung der international vereinbarten Daten ist damit nicht verbunden.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60, Kapitel 6001 Titel 012 01)

22 Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen – unwirksame Subvention endlich abschaffen

Zusammenfassung

Die milliardenschwere Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen verfehlt ihre Ziele deutlich. Auch geht sie mit unvermeidbaren Mitnahmeeffekten sowie Defiziten im Gesetzesvollzug einher.

Aufwendungen für Handwerkerleistungen im Haushalt können die Einkommensteuer der Auftraggeber ermäßigen. Seit ihrer Einführung im Jahr 2006 gehört die Steuerermäßigung zu den größten deutschen Steuersubventionen. Im Jahr 2024 führte sie zu Steuermindereinnahmen von 2,4 Mrd. Euro.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann die Steuerermäßigung ihr Ziel, Handwerk und Mittelstand zu stärken, nicht erreichen. Ebenso wenig ist festzustellen, dass sie dazu beiträgt, die Schwarzarbeit zu reduzieren. Auch vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) selbst beauftragte Untersuchungen bestätigen diese Einschätzungen. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach weit überwiegende Mitnahmeeffekte sowie erhebliche Defizite im Vollzug aufgezeigt. Dabei steht die Steuerermäßigung in Konkurrenz zu zielgenaueren Förderungen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, die Steuerermäßigung endlich abzuschaffen. Das BMF sollte die dafür notwendigen Schritte einleiten. Auch sollte es prüfen, wie die mit der Steuerermäßigung verfolgten Ziele anderweitig erreicht werden können.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Zunehmende finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte – geringe Bedeutung für die einzelnen Steuerpflichtigen

Nehmen Steuerpflichtige Handwerkerleistungen in ihrem Haushalt in Anspruch, können sie ihre Einkommensteuer um 20 % der Arbeitskosten ermäßigen (§ 35a Absatz 3 Einkommensteuergesetz – EStG). Dabei beträgt die Steuerermäßigung höchstens 1 200 Euro. Der Gesetzgeber führte die Steuerermäßigung im Jahr 2006 ein. Er wollte mittelbar das Handwerk und den Mittelstand unterstützen, indem er einen Anreiz setzt, entsprechende Aufträge zu erteilen. Die Bundesregierung nennt die Bekämpfung von Schwarzarbeit als weiteres Ziel.

Die Subventionsberichte der Bundesregierung führten die Steuerermäßigung stets in den ersten 6 Rängen der 20 größten Steuersubventionen. Ihre fiskalische Bedeutung ist stetig gewachsen. Im Jahr 2024 nahmen 12 Millionen Steuerpflichtige die Steuerermäßigung in Anspruch. Betrug die jährlichen Steuermindereinnahmen im Jahr 2014 noch 1,5 Mrd. Euro, so lagen sie bei 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2024. Rund die Hälfte davon entfällt auf den Bund.

Trotz Mindereinnahmen in Milliardenhöhe werden die einzelnen Steuerpflichtigen häufig nur wenig entlastet. Oft handelt es sich um nur einstellige Eurobeträge. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Handwerkerleistungen in Miet- oder Wohnnebenkostenabrechnungen angegeben sind. Viele Rentner und Geringverdiener können mangels einer Steuerzahllast von der Steuerermäßigung nicht profitieren.

Starke Konkurrenz zu anderen Fördermöglichkeiten

Viele andere Förderungen konkurrieren mit der Steuerermäßigung:

- Handwerkerleistungen für die energetische Sanierung von Gebäuden können auch mit dem Altersvorsorge-Eigenheimbetrag (sog. „Wohn-Riester-Förderung“) nach § 92a EStG begünstigt werden.
- Auch gibt es eine Steuerermäßigung für energetisches Sanieren bei Gebäuden, die zu eigenen Wohnzwecken genutzt werden (§ 35c EStG).
- Gleichzeitig überschneidet sich die Steuerermäßigung stark mit den Programmen direkter Fördermittelgeber. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau zum Beispiel fördert Handwerkerleistungen außersteuerlich durch die „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ oder das Programm „Altersgerecht umbauen“.

Umfangreiche Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes: Kaum Fallprüfung, Doppelförderungen, weit überwiegende Mitnahmeeffekte

In den Jahren 2010, 2015 und 2024 untersuchte der Bundesrechnungshof die Steuerermäßigung. Über seine Prüfungsergebnisse informierte er das Parlament sowie das BMF – zuletzt im April 2025 in einem Sonderbericht über Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis.

Der Bundesrechnungshof stellte schwerwiegende Mängel beim Gesetzesvollzug fest. So gewährten die Finanzämter in bis zu 90 % aller Fälle die Steuerermäßigung ohne jegliche Prüfung. Dadurch blieb meist offen, ob die Voraussetzungen gegeben waren.

Auch konnten die Finanzämter unzulässige Doppelförderungen nicht vermeiden, da sie außersteuerliche Förderungen nicht kannten. So nahmen Steuerpflichtige oft neben der Steuerermäßigung direkte Zuschüsse für die energetische Gebäudesanierung in Anspruch.

Außerdem stellte der Bundesrechnungshof in der weit überwiegenden Zahl von Fällen Mitnahmeeffekte fest. Diese traten auf, wenn begünstigte Handwerkerleistungen ohnehin vergeben worden wären, etwa Leistungen

- aufgrund von gesetzlichen Vorgaben wie die sicherheitstechnische Prüfung von Aufzügen oder Schornsteinfegerarbeiten,
- bei denen Gewährleistungsansprüche den Endverbraucher schützen sollen und der Betriebssicherheit dienen, beispielsweise Leitungsarbeiten an Elektrizitäts-, Gas- und Wassernetzen.

Fast ausnahmslos Mitnahmeeffekte ergaben sich bei begünstigten Handwerkerleistungen, die in Miet- oder Wohnnebenkostenabrechnungen ausgewiesen waren. Dann nahmen Mieter oder Wohnungseigentümer die Steuerermäßigung für Leistungen in Anspruch, deren Kosten von Vermietern und Hausverwaltungen aufgrund einer Rechnung umgelegt wurden.

Abbildung 22.1

Steuerermäßigung mangelhaft

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2010, 2015 und 2024 wiederholt festgestellt: Die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen ist von schwerwiegenden Mängeln geprägt.

→	Kaum Fallprüfung Die Finanzämter gewährten die Steuerermäßigung nahezu ungeprüft. So blieb offen, ob die Voraussetzungen dafür vorlagen.
→	Häufig Doppelförderungen Die Steuerpflichtigen erhielten die Steuerermäßigung häufig zusätzlich zu anderen Förderungen für dieselbe Leistung – obwohl sie dadurch eigentlich ausgeschlossen war.
→	Meist Mitnahmeeffekte In der weit überwiegenden Zahl der Fälle wäre die begünstigte Handwerkerleistung auch ohne die Steuerermäßigung beauftragt worden.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof kam zu dem Schluss, dass die Steuerermäßigung ihre Ziele nicht erreichen kann und zudem unter Defiziten im Gesetzesvollzug leidet, die nicht mit vertretbarem Aufwand zu beheben sind. Er empfahl mehrfach, die Steuerermäßigung abzuschaffen.

Vernichtende externe Evaluierungen

Das BMF ließ die Steuerermäßigung extern evaluieren. Die Ergebnisse waren einhellig: Mitnahmeeffekte von rund 90 %, keine oder kaum messbare Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung und den Umsatz im Handwerk, ebenso begrenzte Auswirkungen bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit. Auch die externen Institute empfahlen daher, die Steuerermäßigung abzuschaffen. Zuletzt sprach sich die vom BMF eingesetzte Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“ im Jahr 2024 für eine Abschaffung aus.

22.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof und externe Evaluationen bewerten die Steuerermäßigung seit vielen Jahren einhellig und ausnahmslos negativ. Gleichwohl hat sie nach wie vor Bestand. Der Bundesrechnungshof führt dies auch darauf zurück, dass sie sich mit

ihren erheblichen Mängeln als ein „steuerlicher Besitzstand“ verfestigt hat. Sie wird nicht mehr als zielorientierte Subvention wahrgenommen. Dies nimmt der Bundesrechnungshof zum Anlass, das Parlament zu diesem fiskalisch wie gesellschaftlich bedeutsamen Vorgang noch einmal grundsätzlich zu beraten.

Anknüpfend an seine bisherige Berichterstattung hält der Bundesrechnungshof unverändert fest: Die Steuerermäßigung verfehlt ihre Ziele deutlich. Mitnahmeeffekte von 90 % belegen, dass sie nicht imstande ist, die ihr zugedachte Anreizwirkung für Aufträge an Handwerker zu entfalten. So sind die vom Gesetzgeber angestrebten ökonomischen Effekte zugunsten von Handwerk und Mittelstand ebenso wenig zu erkennen wie eine Reduzierung von Schwarzarbeit.

Der Vollzug der Steuerermäßigung befindet sich in einer Schieflage, die nicht mit vertretbarem Aufwand zu beheben ist. Die fast gänzlich fehlende Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen machen sie zu einem „Blankoscheck“, den die Steuerpflichtigen nur einlösen müssen. Dabei sind auch Doppelförderungen nicht auszuschließen. Eine gerechte und gleichmäßige Besteuerung ist nicht gewährleistet.

Vor dem Hintergrund der jährlichen Steuermindereinnahmen von mehr als 2 Mrd. Euro erscheint dem Bundesrechnungshof ein „Weiter-so“ nicht vertretbar. Die Steuerermäßigung ist auch nicht mehr zeitgemäß, da es weitere und zielgenauere Möglichkeiten gibt, Handwerkerleistungen für bestimmte Baumaßnahmen zu fördern. Sie gehört endlich abgeschafft.

22.3 Stellungnahme

Das BMF hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

22.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, die Steuerermäßigung abzuschaffen. Das BMF sollte die erforderlichen Schritte einleiten. Dabei sollte es prüfen, wie die mit der Steuerermäßigung verfolgten Ziele anderweitig erreicht werden können.

Bonn, den 10. Dezember 2025

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

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.