



Bemerkungen 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

wir erleben eine besondere Ausnahmesituation. Die Corona-Pandemie bestimmt und verändert unsere Lebens- und Arbeitsumstände. Der Staat und seine Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Gesellschaft nehmen enorme Anstrengungen auf sich, um der Ausbreitung von Covid-19 zu begegnen.

Die Bundesregierung hat schnell und entschlossen auf die Krise reagiert. Sie hat Sofort- und Hilfsprogramme zur Krisenbekämpfung aufgelegt, um die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie so weit wie möglich aufzufangen. Die Hilfsprogramme sind notwendig, sollten sich aber auf das Notwendige beschränken: die Bewältigung der Corona-Notlage. Die vielfältigen milliardenschweren staatlichen Maßnahmen werden sich über viele Jahre massiv auf die finanzielle Lage und die Handlungsfähigkeit des Bundes auswirken.

Gerade unter diesen Umständen müssen sich die Bürgerinnen und Bürger auf eine funktionierende externe Finanzkontrolle des Bundes verlassen können. Angepasst an die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes erfüllt der Bundesrechnungshof seine verfassungsrechtlichen Aufgaben „Prüfen, Berichten, Beraten“ auch in Zeiten der Corona-Pandemie. Die zentralen Fragen bleiben gerade jetzt aktuell: Wo hat der Bund seine Mittel nicht regelkonform oder wirtschaftlich eingesetzt? Wo hat er es versäumt, Mittel einzunehmen, die ihm zustehen? Wo sollte der Staat systemische Veränderungen angehen, um wirtschaftlicher und effizienter zu sein?

Diesen Fragen geht der Bundesrechnungshof auch in seinen Bemerkungen 2020 nach. Er nimmt Fälle auf, die für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind. Dies betrifft u. a. unklare Vorgaben und Mitnahmeeffekte bei Förderprogrammen, die IT, Beschaffungen sowie Mindereinnahmen von Steuern und Gebühren.

Entscheidend sind die Antworten des Bundes auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Sie können wichtige einzelne Schritte auf dem Weg aus der Krise sein. Dazu gibt der Bundesrechnungshof Empfehlungen, wie Defizite abgestellt oder Haushaltsmittel effizienter und effektiver eingesetzt werden können.

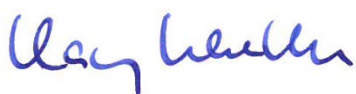
Mit seinen Bemerkungen unterstützt der Bundesrechnungshof die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns, einem zentralen Element der Gewaltenteilung. Zugleich erhält die Öffentlichkeit Informationen über das Regierungshandeln, die zur politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger beitragen.

Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist es wichtig, relevante Prüfungsfelder zu besetzen. Der Bundesrechnungshof muss uneingeschränkt prüfen und erheben können, um die von ihm untersuchten Sachverhalte umfassend und lückenlos aufzuarbeiten und zu bewerten. Dass sich diese Notwendigkeit auch auf die Verwendung von Bundesmitteln außerhalb der Bundesverwaltung erstreckt, verdeutlichen weitere Beiträge: Bei vom Bund geförderten Investitionen der Kommunen fehlte es überwiegend an einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, bei Finanzhilfen an die Länder an einer Kontrolle des Erfolgs der Bundesmittel. Deshalb besteht die Gefahr, dass die milliardenschweren Fördermittel des Bundes nicht effizient verwendet wurden und nicht ihre volle Wirkung entfaltet haben.

Die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes, die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen und die Entwicklung des Bundeshaushaltes hat der Bundesrechnungshof bereits im November 2020 bewertet. Dazu hat er den Deutschen Bundestag während des laufenden Haushaltsverfahrens beraten und den Bericht veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de). Dieser Bericht ist daher in diesem Jahr nicht Teil der Bemerkungen. Darin kritisiert der Bundesrechnungshof die Größenordnung der Neuverschuldung. Sie geht erheblich über das für die Krisenbewältigung Erforderliche hinaus. Vielmehr parkt der Bund bereits für zukünftige Ausgaben Mittel in Sondervermögen, schont vorhandene Rücklagen und erklärt stattdessen erneut eine Notlage. Zugleich steht der Bund vor vielfältigen weiteren finanzwirtschaftlichen Herausforderungen wie dem demografischen Wandel, dem Klimaschutz oder dem Ausbau der digitalen und analogen Infrastruktur.

Diese Themen wird der Bundesrechnungshof aktiv begleiten. Hier können die Bürgerinnen und Bürger auf einen starken und leistungsfähigen Bundesrechnungshof bauen.

Bonn, im Dezember 2020



Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	7
Allgemeiner Teil	
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019	12
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	14
1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	15
1.3 Haushaltsvollzug 2019	16
1.4 Haushaltsabschluss	18
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	25
1.6 Haushaltsüberschreitungen	30
1.7 Ausgabereste	33
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	38
1.9 Gewährleistungen	42
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	45
1.11 Vermögensrechnung	46
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	51
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen	69
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
2 EU-Treuhandfonds: aufwendiger, intransparenter und kaum schneller als reguläre EU-Außenhilfen	70
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)	
3 Effiziente Integrationsförderung für Flüchtlinge erfordert konsistentes Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen	77

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

- | | | |
|---|--|----|
| 4 | BMF unterlässt Erfolgskontrolle bei Personalverwaltungssystem und erschwert IT-Konsolidierung Bund | 83 |
|---|--|----|

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

- | | | |
|---|--|----|
| 5 | BMWi verzichtet seit Jahren auf Gebühreneinnahmen in Millionenhöhe bei der Rüstungsexportkontrolle | 88 |
|---|--|----|

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

- | | | |
|---|--|-----|
| 6 | 150 Mio. Euro-Programm „AlleImBetrieb“: Unklare Förderrichtlinien des BMAS gefährden zusätzliche Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen (Ausgleichsfonds) | 91 |
| 7 | Belastung der Deutschen Rentenversicherung in Millionenhöhe künftig vermeiden – BMAS muss unverzüglich handeln | 95 |
| 8 | Sozial unausgewogene Versicherungsbedingungen in der Künstlersozialversicherung korrigieren | 100 |
| 9 | Fehlende angemessene Kontrollmöglichkeiten der Künstlersozialkasse belasten Bund und Unternehmen | 106 |

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

- | | | |
|----|---|-----|
| 10 | Wintereinbrüche legen Zugverkehr der Deutschen Bahn AG lahm – BMVI bleibt untätig | 110 |
|----|---|-----|

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

- | | | |
|----|---|-----|
| 11 | Bundeswehr sollte veraltete Tanker außer Dienst stellen | 116 |
| 12 | Unvollständige Informationen in ihrem Logistiksystem beeinträchtigen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr | 122 |
| 13 | Ausbildungsmodell für Hubschrauberbesatzungen: Nutzen von 60 neuen Mehrzweckhubschraubern für 2 Mrd. Euro zweifelhaft | 127 |

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

- | | | |
|----|--|-----|
| 14 | Gemeinsame Förderung von Bund und Land: BMU prüft Verwendung der Mittel nur unzureichend | 133 |
| 15 | 150 Mio. Euro Fördermittel für klimafreundliche Kälteanlagen: Große Mitnahmeeffekte und Ziel deutlich verfehlt | 139 |

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

- | | | |
|----|--|-----|
| 16 | Empfehlungen nicht umgesetzt: BMFSFJ vernachlässigt seit Jahren seine Interne Revision | 145 |
| 17 | Förderung der Kinderbetreuung ohne Erfolgskontrolle: Finanzhilfen in Milliardenhöhe fließen weiter | 150 |

Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|----|--|-----|
| 18 | Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen verankern | 155 |
| 19 | Fehlende Evaluierung: Wirkungen der Zinsschranke bei der Unternehmensbesteuerung seit Jahren unklar | 160 |
| 20 | Gleichmäßige Besteuerung gefährdet: BMF soll auf einheitliche Maßstäbe für den Einsatz IT-gestützter Prüfungsmethoden in der Betriebsprüfung hinwirken | 163 |
| 21 | Vollzugsdefizit bei der Besteuerung von Prozess- und Verzugszinsen beseitigen | 168 |

Vorbemerkung

Die Bemerkungen 2020 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2019 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.

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

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

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

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

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

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.¹

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

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

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

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

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

¹ <https://www.bundesrechnungshof.de>.

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

3 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 Beratungsgesuchen 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 das Prüfungsergebnis abschließend fest. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

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

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

4 Bundesrechnungshof und Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beraten die Regierung und das Parlament

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

4.1 Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 BHO

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.²

Zuletzt hat der Bundesrechnungshof seinen „Bericht nach § 99 BHO über Maßnahmen zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung – Chancen der Digitalisierung nutzen“ vom 29. Oktober 2020 zugeleitet und veröffentlicht.

4.2 Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO

Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes unter der Rubrik „Veröffentlichungen/Produkte/Beratungsberichte“ abrufbar³.

² <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte>.

³ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte>.

4.3 Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Auch er berät die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019 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 1,55 %.

Das Haushaltsgesetz 2019 sah einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Es waren Einnahmen und Ausgaben von 356,4 Mrd. Euro geplant. Darin berücksichtigt war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,5 Mrd. Euro. Der Vollzug des Haushalts 2019 war noch nicht von der Corona-Krise betroffen. Aufgrund der immer noch guten konjunkturellen Entwicklung, mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen, war die Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurden der Rücklage 13,0 Mrd. Euro zugeführt. Damit erhöhte sich ihr Bestand zum Jahresende 2019 auf über 48,2 Mrd. Euro. Eine seit Jahren fortwährende Aufstockung dieser Rücklage verletzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz. Dies gilt insbesondere, wenn die Rücklage dann auch in Krisenzeiten – wie im Haushaltsjahr 2020 – nicht zur Deckung von außergewöhnlichen Haushaltsbelastungen eingesetzt, sondern für nachfolgende Haushalte vorgehalten wird.

Die Gesamtausgaben des Bundes betrugen im Haushaltsjahr 2019 einschließlich der Zuführung an Rücklagen 357,1 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 0,7 Mrd. Euro über dem Haushaltssoll von 356,4 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 343,6 Mrd. Euro. Minderausgaben von 5,5 Mrd. Euro fielen bei den Zinsausgaben an. Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings seit einigen Jahren nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Die Zinsausgaben enthielten im Jahr 2019 Agio-Einnahmen von 5,7 Mrd. Euro. Diese Einmaleffekte überzeichnen die finanzwirtschaftlichen Entlastungen.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 0,8 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu gemeldeten Einnahmeausfällen des Bundes von 5,4 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam wie geplant ohne Nettokreditaufnahme aus.

Die verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde im Jahr 2019 sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshaushalt schloss rechnerisch mit einem strukturellen Überschuss von 3,5 Mrd. Euro ab. Der Finanzierungssaldo lag bei +13,3 Mrd. Euro. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Schuldenregel sich erstmals ab dem Jahr 2020 – mit den erheblichen finanziellen Belastungen durch die Corona-Krise – einer Bewährungsprobe stellen muss.

Über- und außerplanmäßig wurden Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro geleistet. Dies waren 0,3 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 9,7 Mio. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2019 standen übertragbare Mittel von 22,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag lag um 2,7 Mrd. über dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2018 bereitstand. Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,1 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 1,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

Von den in das Haushaltsjahr 2019 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,82 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 3,75 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 98 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2019 waren Verpflichtungsermächtigungen von 117,7 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 51,5 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 44 % und lag damit um drei Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 174,6 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2019). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise sowie der Finanzmarktkrise 1 095 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2019 Gewährleistungen von 498,5 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 28 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2019 bei 2,2 Mrd. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden dabei – wie im Vorjahr – das Kapitel 0452 (die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) mit einem Bestand von 979 Mio. Euro und der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)) mit einem Bestand von 899 Mio. Euro an Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Ende des Jahres 2019 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 299 Mrd. Euro. In der

Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen weiterhin nicht oder nicht wertmäßig erfasst. Das liegt u. a. daran, dass die Rechnungslegungsvorschriften die mittelbare Bundesverwaltung, und damit z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, bisher nicht einbeziehen. Dies schränkt die Aussagekraft der Vermögensrechnung nach wie vor ein. Die Schulden des Bundes (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 2 031 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 090 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er hält u. a. an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

Bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof die Voraussetzungen dafür oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Hauptgrund der Errichtung einiger Sondervermögen war, die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne zu ziehen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen bzw. fließen erst Jahre später. Damit ergibt sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit. Dies gilt insbesondere für den Energie- und Klimafonds (EKF), den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2018

Für das Haushaltsjahr 2018 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.⁴ Grundlage dafür bildeten die vom BMF vorgelegte Haushaltsrechnung 2018 und die Vermögensrechnung 2018. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2020 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.⁵

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus,

⁴ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/180 vom 1. Oktober 2020 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/11040, Bundesrat: Plenarprotokoll 989 vom 15. Mai 2020 i. V. m. Bundesratsdrucksache 314/19.

⁵ Bundestagsdrucksachen 19/15700 und 19/18300.

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

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen sowie die Bundesfern- und Bundeswasserstraßen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2019 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 893 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,55 % 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.⁶

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen, wie schon in den Vorjahren, insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- zu hohe oder zu früh veranlasste Auszahlungen.

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

⁶ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 0,99 und 2,11 %. 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 0,99 und 2,11 %) liegt.

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

1.3 Haushaltsvollzug 2019

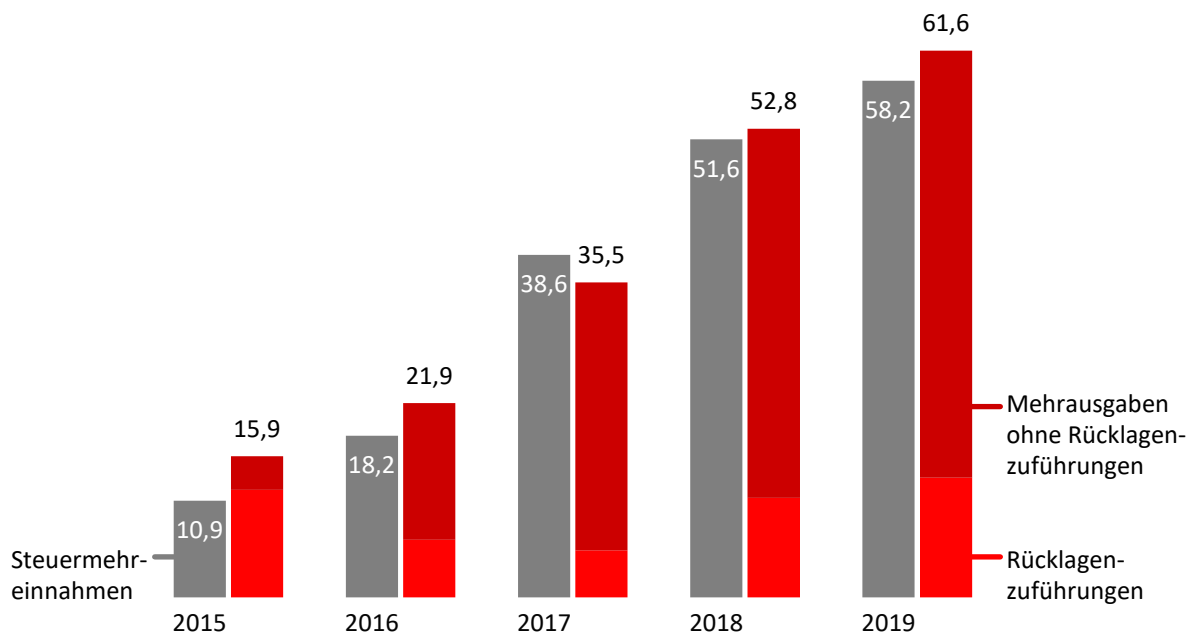
Das Haushaltsgesetz 2019 vom 17. Dezember 2018 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 356,4 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,5 Mrd. Euro geplant.

Der Vollzug des Haushalts 2019 war noch nicht von der Corona-Krise betroffen. Vielmehr war die Entwicklung durch eine immer noch gute Konjunktur mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen geprägt. Die Entwicklung der Mehrausgaben einschließlich der Rücklagenzuführungen und der Steuermehreinnahmen gegenüber dem Jahr 2014 zeigt Abbildung 1.1.

Abbildung 1.1

Ausgabensteigerungen in den letzten Jahren fast vollständig durch gute Konjunktur finanziert

Gegenüberstellung der Mehrausgaben und Steuermehreinnahmen gegenüber 2014 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ war im Jahr 2019 erneut nicht notwendig. Stattdessen wurde der Rücklage zum Abschluss des Haushaltsjahres ein Haushaltsüberschuss von 13,0 Mrd. Euro zugeführt.⁷ Damit erhöhte sich ihr Bestand auf über 48,2 Mrd. Euro.

Die Rücklage war im Jahr 2015 zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern gebildet worden. Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der finanziellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden erschien der Einsatz eines Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte vorübergehend vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten hingegen beeinträchtigt erheblich den Jährlichkeitsgrundsatz.

Im Bundeshaushalt 2020 war ursprünglich eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 10,6 Mrd. Euro vorgesehen. Durch die Corona-Krise wurden jedoch Nachtragshaushalte notwendig. Mit dem (Ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die

⁷ Grundlage hierfür bildete § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2019.

Zweckbestimmung der Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ aufgehoben.⁸

Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde die ursprünglich vorgesehene Entnahme aus dieser Rücklage gestrichen und durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme ersetzt. Damit steht die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte Rücklage von 48,2 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat“ weiterhin in voller Höhe zur Verfügung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Rücklage zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden müssen, um die für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehene Nettokreditaufnahme abzusenken und die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit angemessen zu beachten. Da dies unterblieb, bestehen auch Zweifel, ob die nach Artikel 115 Grundgesetz in Notfallsituationen mögliche Ausweitung der Kreditobergrenze in dem Umfang erforderlich war, den der zweite Nachtragshaushalt 2020 vorsieht.⁹

Neben der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ räumte das Haushaltsgesetz 2019 die Möglichkeit zur Bildung einer weiteren Rücklage ein. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) war berechtigt, aus Minderausgaben bei den Titeln des Kapitels 1405 eine Rücklage bis zur Höhe von 500 Mio. Euro zu bilden. Diese Rücklage soll eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen gewährleisten. Das BMVg nutzte diese Möglichkeit der Rücklagenbildung im Jahr 2019 in voller Höhe. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist eine solche Rücklage mit den Grundprinzipien eines kameralellen Haushalts nur schwer vereinbar.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2019 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 357,1 Mrd. Euro um 0,7 Mrd. Euro über dem Soll (vgl. Tabelle 1.1).

⁸ Diese Zweckbestimmung wurde sowohl beim Entnahmetitel aus der Rücklage als auch beim Zuführungstitel zur Rücklage gestrichen.

⁹ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5961: Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets; Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes S. 15 ff.

Tabelle 1.1

Haushaltsabschluss 2019: Vergleich mit Soll und Vorjahr^a

	Ist 2019	Soll 2019	Abweichung	Ist 2018	Abweichung
	<i>in Mrd. Euro</i>				
Ausgaben	357,1	356,4	0,7	348,3	8,8
Personalausgaben	34,2	34,6	-0,5	32,7	1,5
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärische Beschaffung)	30,7	32,5	-1,9	27,4	3,3
Zinsausgaben	11,9	17,5	-5,6	16,4	-4,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	228,4	233,9	-5,6	222,0	6,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,4	-1,2	1,6	0,4	0
Zuführung an Rücklagen	13,5	-	13,5	11,2	2,3
Investitionsausgaben	38,1	38,9	-0,9	38,1	0
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	356,9	356,1	0,8	348,0	8,8
Steuereinnahmen	329,0	325,5	3,5	322,4	6,6
Sonstige Einnahmen	27,9	25,1	2,8	25,6	2,3
Entnahme aus Rücklage	0	5,5	-5,5	0	-
Münzeinnahmen	0,2	0,3	-0,1	0,3	-0,1
Nettokreditaufnahme	0	0	0	0	-
<u>Nachrichtlich:</u>					
Finanzierungssaldo	13,3	-5,8	19,1	10,9	2,4

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundung.^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

Im Ergebnis der Ausgaben sind auch die Zuführungen an die Rücklagen „Asylbewerber und Flüchtlinge“ sowie „Rüstungsinvestitionen“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 13,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2) sowie Münzeinnahmen von 0,2 Mrd. Euro konnten diesen Rücklagen insgesamt 13,5 Mrd. Euro zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 343,6 Mrd. Euro.

Tabelle 1.2

Finanzierungsübersicht Ist 2019^a

– in Euro –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	356 879 912 297,66
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	343 573 833 276,83
Finanzierungssaldo	13 306 079 020,83
Münzeinnahmen	241 509 308,20
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklagen	13 547 588 329,03

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

1.4.2 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Soll von 356,4 Mrd. Euro ergaben sich insbesondere aufgrund der Mittelzuführung von 13,0 Mrd. Euro an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“. Wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei den Zinsausgaben aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-5,6 Mrd. Euro) sowie bei den Zuweisungen und Zuschüssen (ebenefalls -5,6 Mrd. Euro) an (vgl. Tabelle 1.4). Letztere verteilen sich auf mehrere Einzelpläne.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben um 8,8 Mrd. Euro. Ein Ausgabenrückgang ergab sich nur bei den Zinsausgaben (-4,5 Mrd. Euro). Die größten Zuwächse verzeichneten die Zuweisungen und Zuschüsse mit 6,3 Mrd. Euro, die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 3,3 Mrd. Euro sowie die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ mit 1,8 Mrd. Euro.

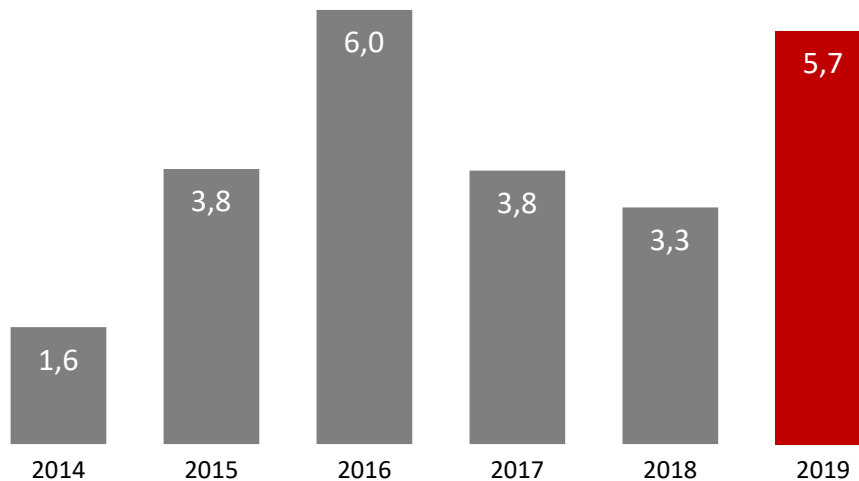
Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings seit einigen Jahren nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Die Zinsausgaben enthalten regelmäßig Agio-Einnahmen¹⁰. Diese lagen im Jahr 2019 im Saldo bei 5,7 Mrd. Euro. Insgesamt beliefen sich die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen in den letzten sechs Jahren auf 24,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2).

¹⁰ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen im Jahr 2019 erneut auf hohem Niveau

Entwicklung der saldierten Agio-Disagio-Einnahmen (Titel 3205 575 09)
seit dem Jahr 2014 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bund bringt Bundeswertpapiere i. d. R. in mehreren Tranchen in Umlauf, um insgesamt eine ausreichend hohe Liquidität zu gewährleisten und in den einzelnen Auktionen ein an der Nachfrage orientiertes Volumen anzubieten. Die Erstemission gestaltet er hinsichtlich der Wertpapierbedingungen (Laufzeit, Zinskupon etc.) – soweit das bei negativen Renditen möglich ist – so, dass er einen Ausgabepreis möglichst nah am Nominalwert (100 %) realisieren kann. Bei den Folgeemissionen werden die bereits ausgegebenen Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt.

Sinken die Zinsen, ist der Zinskupon der bereits ausgegebenen Wertpapiere höher als der dann aktuelle Marktzins. Die aufgestockten Wertpapiere erzielen daher einen höheren Ausgabepreis (über 100 %) und der Bund erhält Agio-Einnahmen. Dafür muss er bei positiven Zinskupons jedoch in künftigen Haushaltsjahren höhere Zinsen zahlen.

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, kann der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.¹¹

Das BMF weist darauf hin, dass sich Agien bei Emissionen auch ergeben, wenn die Renditen bereits bei der Erstemission negativ sind. In dem Fall wird der Wert der negativen

¹¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

Verzinsung über das Agio bereits im Jahr der Emissionen vollständig vereinnahmt. Zinskupons in späteren Jahren fallen dann bei nominalverzinslichen Anleihen mit Kupon von Null nicht und bei inflationsindexierten Anleihen mit Kupon von 0,1 % nur in einem geringen Umfang an.

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes¹² die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern, sollte es prüfen, ob und wie es diese Auswirkungen auch in der Haushaltsrechnung erläutern kann.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 0,8 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 3,5 Mrd. Euro und die sonstigen Einnahmen um 2,8 Mrd. Euro. Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,5 Mrd. Euro war deshalb entbehrlich.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) um 8,8 Mrd. Euro bzw. 2,5 % (vgl. Tabelle 1.5). Dies ist vor allem auf Zuwächse bei den Einnahmen aus der Lohnsteuer (+4,8 Mrd. Euro), der Umsatzsteuer (+2,4 Mrd. Euro) und der veranlagten Einkommensteuer (+1,4 Mrd. Euro) sowie bei den sonstigen Einnahmen (+2,3 Mrd. Euro) zurückzuführen.

1.4.4 Schuldenregel

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

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (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.

¹² Vgl. zuletzt Nr. 1.3.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2019.

- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regellobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2019 mit 11,5 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 6,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Für den Bundeshaushalt 2019 war keine Nettokreditaufnahme geplant. Bei den Sondervermögen waren insgesamt negative Finanzierungssalden von 3,6 Mrd. Euro vorgesehen. Damit wurde die Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2019 eingehalten.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Da die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2019 hinter den Annahmen zurückblieb, errechnete sich so aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 14,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr -0,7 Mrd. Euro. Dies lag an den für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (EKF, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“), die geringere Mittelabflüsse verzeichneten als geplant und so in der Summe positive Finanzierungssalden auswiesen, während der Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auskam.

Unter Einbeziehung der oben genannten Finanzierungssalden der Sondervermögen ergab sich ein struktureller Überschuss von 3,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3). Die Schuldenregel mit einer strukturellen Defizitgrenze von 0,35 % des BIP wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.¹³ Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (14,1 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (-0,7 Mrd. Euro) ergibt sich für das Jahr 2019 eine Entlastung des Kontrollkontos von 14,8 Mrd. Euro.

¹³ Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach würde nicht der Finanzierungssaldo als Zielgröße der Haushaltswirtschaft festgelegt, sondern das Grundgesetz stelle auf die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (Nettokreditaufnahme) ab. Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe im Gesetz unberücksichtigt.

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2019^{a b}

		Soll 2019	Ist 2019
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		<i>in Mrd. Euro</i>	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 277,3	
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2019 (Zeile 1 * Zeile 2)	11,5	
4	Konjunkturkomponente	4,4	-2,7
5	Saldo der finanziellen Transaktionen	0,7	0,0
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5)	6,3	14,1
7	Für Schuldenregel relevante NKA davon:	3,6	-0,7
	• NKA Bund	0	0
	Finanzierungssalden:		
	• EKF	-0,7	1,8
	• Aufbauhilfefonds	-0,7	-0,6
	• Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,9	-0,9
	• Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“	-0,2	0,3
8	Strukturelle NKA (Zeile 7 + Zeile 4 + Zeile 5)	8,7	-3,3
9	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 6 – Zeile 7)	14,8	
	Gesamtsaldo Kontrollkonto <u>nachrichtlich:</u> (Vorjahr)	52,0 (37,2)	

Erläuterungen:

^a Vgl. BMF-Monatsbericht September 2020, S. 44 f.^b Differenzen durch Rundung.

Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Schuldenregel seit ihrer Einführung aufgrund guter konjunktureller Rahmenbedingungen, sinkender Zinslasten und kräftig sprudelnder Steuereinnahmen noch keine echte Bewährungsprobe bestehen musste. Dies ändert sich mit den finanziellen Belastungen infolge der Corona-Krise ab dem Jahr 2020 grundlegend.

Mit dem Ersten und Zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2020 wurde die Nettokreditaufnahme auf 217,8 Mrd. Euro ausgeweitet. Damit übersteigt die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme von 198,7 Mrd. Euro den zulässigen Betrag von 79,9 Mrd. Euro um 118,7 Mrd. Euro.¹⁴ Der Deutsche Bundestag nutzte zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen. Der nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 Grundgesetz hierbei zwingende Tilgungsplan sieht vor, den gegenüber der Schuldenregel zulässigen Mehrbetrag¹⁵ ab dem Bundeshaushalt 2023 über zwanzig Jahre, also bis zum Jahr 2042 jährlich linear um 5 % zurückzuführen. Die Kreditrückzahlungen können allerdings nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen Lage stattfinden. Das heißt, dass sich bei ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen der Tilgungszeitraum verlängert.

Das BMF ist aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Schuldenregel diese Bewährungsprobe erfolgreich meistert.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

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

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, sollte im Haushaltsjahr 2019 an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollten dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.¹⁶ Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro.

¹⁴ Vgl. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020, BGBl I, Nr. 35, S. 1669.

¹⁵ Dies ist der Betrag der Kreditaufnahme, der nach Abschluss des Bundeshaushalts 2020 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 Grundgesetz zulässige Verschuldung überstiegen hat.

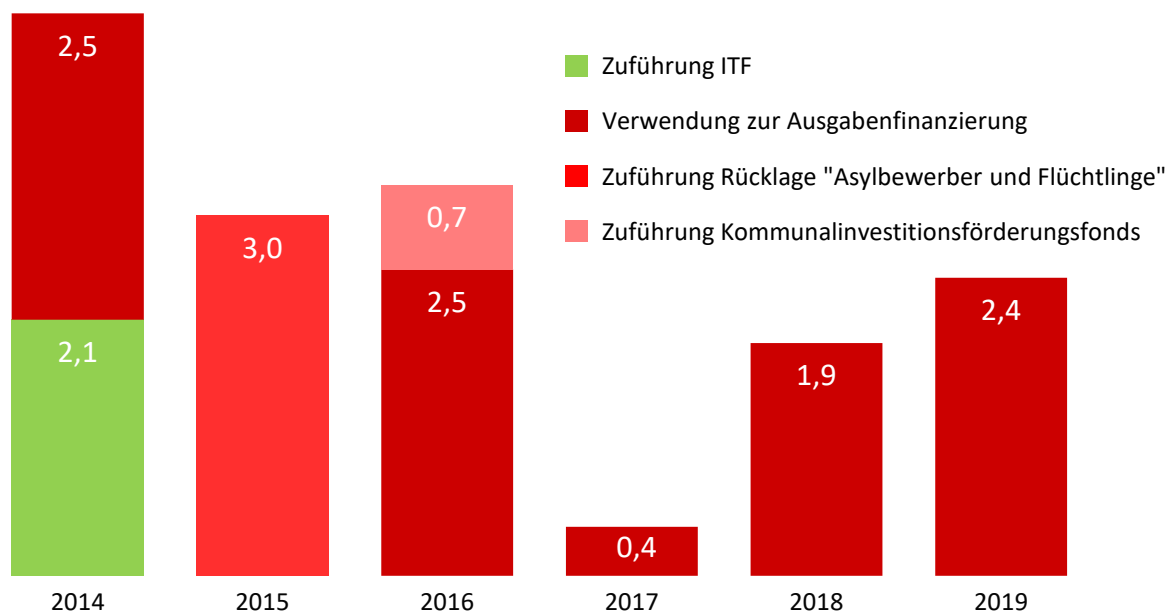
¹⁶ § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2018 erzielte und im Jahr 2019 abgeführte – Gewinn nur 2,4 Mrd. Euro. Somit konnten dem ITF im Haushaltsjahr 2019 erneut keine Mittel aus dem Bundesbankgewinn zugeführt werden (vgl. Abbildung 1.3).

Abbildung 1.3

Bundesbankgewinn seit 2015 nicht für Zuführungen an den ITF verwendet

Verwendung des an den Bundeshaushalt abgeführten Bundesbankgewinns seit dem Jahr 2014 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Im Jahr 2020 hat die Bundesbank einen Reingewinn von 5,9 Mrd. Euro für das Jahr 2019 an den Bund abgeführt. Hiervon wurden 3,4 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF verwendet (vgl. Ziffer 1.12.1).

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁷ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,

¹⁷ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

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

auf Kapitelebene darzustellen.

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

Tabelle 1.4

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro</i>			
01	BPr und BPrA	-	-	-	-
02	BT	-	853,7	-	853,7
03	BR	-	-	-	-
04	BK	-	14,9	1,5	16,5
05	AA	0,5	391,9	163,2	555,6
06	BMI	745,5	1 807,2	529,2	3 081,9
07	BMJV	-	139 031,9	3 414,2	142 446,1
08	BMF	395,5	14 095,2	1 297,8	15 788,5
09	BMW i	-	794,2	1 639,0	2 433,2
10	BMEL	0,0	115,3	11,2	126,6
11	BMAS	204,3	253 321,8	3 667,7	257 193,7
12	BMVI	26,9	1 015,9	3 677,3	4 720,1
14	BMVg	1,2	632,3	475,0	1 108,5
15	BMG	0,6	27,6	0,6	28,9
16	BMU	-	69,5	186,6	256,1
17	BMFSFJ	48,9	3 682,4	1 313,5	5 044,7
19	BVerfG	-	4,3	-	4,3
20	BRH	-	-	-	-
21	BfDI	-	-	-	-
23	BMZ	32 090,7	12,3	29,0	32 131,9
30	BMBF	194 495,7	15 012,3	16 269,8	225 777,8
32	Bundesschuld	-	29 633,6	259 962,0	289 595,7
60	Allg. Finanzverwaltung ^d	540 491,3	2 442 909,6	1 471 090,4	4 454 491,2
Gesamt		768 501,1	2 903 425,9	1 763 728,0	5 435 655,0

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundung.

^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.

^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.

^d Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2019 übernommen.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2019 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 5,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.4). Der größte Anteil dieser Einnahmeausfälle entfällt mit 2,9 Mrd. Euro auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, d. h. diese Ansprüche werden zurzeit nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Verfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2019 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung, insbesondere die Steuern (4,5 Mrd. Euro), die Bundesschuld im Bereich der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (0,3 Mrd. Euro), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (0,3 Mrd. Euro) und das BMBF (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen¹⁸ auf die Bedeutung eines konsequenten Forderungsmanagements hingewiesen. Das BMF hat das Thema in seiner Spending Review (Zyklus 2018/2019) aufgegriffen, mit einigen ausgewählten Ressorts erörtert und gemeinsam mit diesen Empfehlungen formuliert.¹⁹ Die Obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2019 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch auf eine Restkreditermächtigung²⁰ aus dem Vorjahr konnte das BMF nicht zurückgreifen. Für den Haushalt 2020 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2019 zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2019²¹ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

¹⁸ Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

¹⁹ Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2018/2019) zum Thema „Forderungsmanagement“, Finanzbericht 2020, S. 93 ff.

²⁰ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

²¹ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2019.

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 22,5 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2019 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2019 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Finanzagentur und BMF berichten dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.²²

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente²³ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2019).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2019 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 345 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 500 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Der gesamte Betrag

²² Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

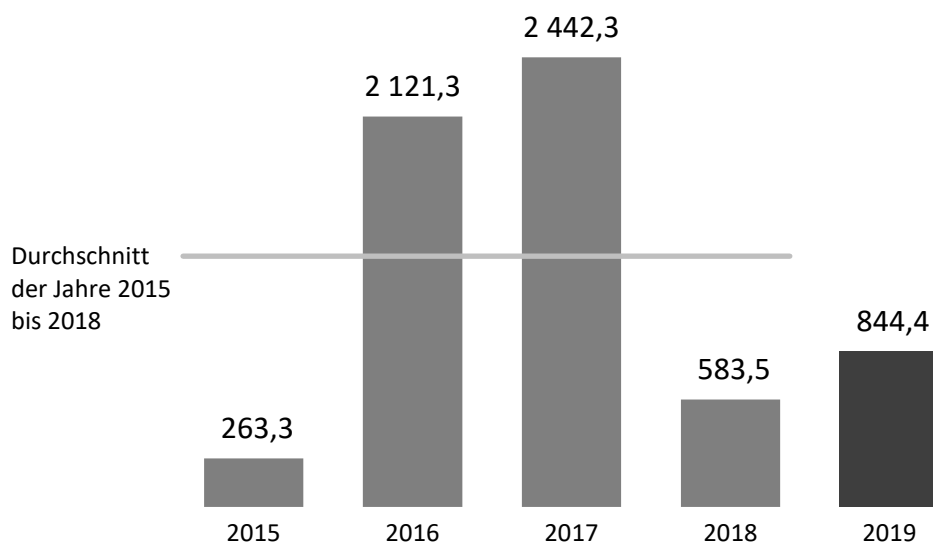
²³ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

von 844 Mio. Euro entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt um 261 Mio. Euro über dem Vorjahresergebnis von 584 Mio. Euro.

Abbildung 1.4

Über- und außerplanmäßige Ausgaben 2019 unter dem Durchschnitt der letzten Jahre

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben
seit dem Jahr 2015 in Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) an:

- 153 Mio. Euro nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und
- 122 Mio. Euro für Elterngeld.

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben waren in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- 430 Mio. Euro für die Beschaffung von Luftfahrzeugen für die Flugbereitschaft des BMVg (Allgemeine Finanzverwaltung) und
- 69 Mio. Euro als Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigte landwirtschaftlichen Betriebe (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge²⁴ muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2019 in allen Fällen nach.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In vier Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.5). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 9,7 Mio. Euro. Im Vorjahr war es nur ein Fall mit Ausgaben von 159 000 Euro.

Das BMF erklärte in folgenden drei Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte:

- 1,6 Mio. Euro für Maßnahmen der internationalen Katastrophenhilfe im Ausland außerhalb humanitärer Hilfsmaßnahmen beim Auswärtigen Amt,
- 155 Euro für Mitgliedsbeiträge und sonstige Zuschüsse an Verbände, Vereine und ähnliche Institutionen geringeren Umfangs beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und
- 8 Mio. Euro für Ausgaben nach § 8 Absatz 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes beim BMFSFJ.

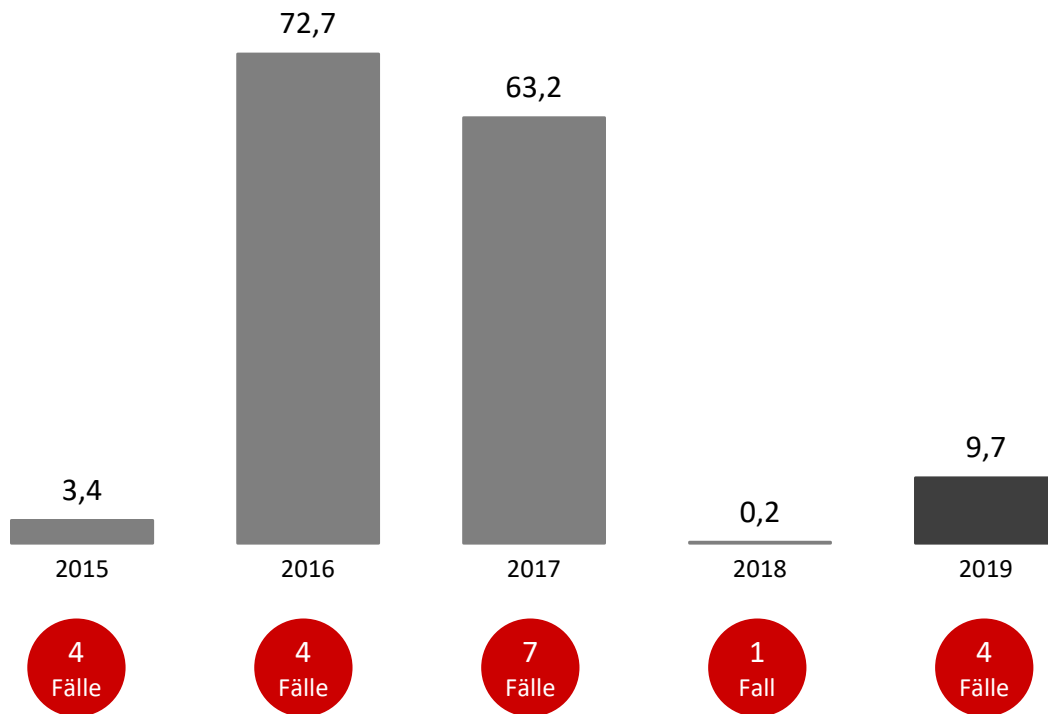
Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF leistete das BMBF (0,2 Mio. Euro) bei den zweckgebundenen Zuweisungen an die Länder für Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. Dabei handelte es sich um einen nicht genehmigten Abruf von Selbstbewirtschaftungsmitteln während der Jahresabschlussarbeiten. Eine Rückbuchung war aufgrund des zwischenzeitlich erfolgten Jahresabschlusses nicht mehr möglich.

²⁴ 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 2019).

Abbildung 1.5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2019 in vier Fällen ohne Einwilligung des BMF

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung des BMF seit dem Jahr 2015 in Mio. Euro sowie Anzahl der nicht genehmigten Fälle



Grafik: Bundesrechnungshof.

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.

1.7 Ausgabereste

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

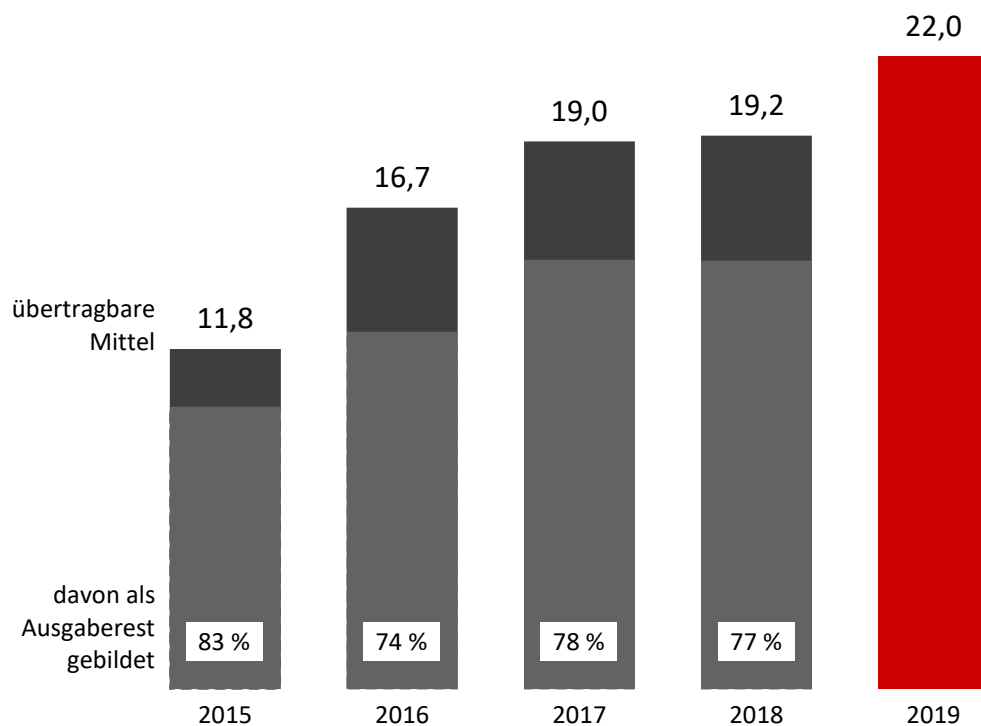
späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2019) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2018) geben.

Abbildung 1.6

Übertragbare Mittel steigen gegenüber 2015 um über 10 Mrd. Euro

Entwicklung der übertragbaren Mittel und der daraus gebildeten Ausgabereste seit 2015 in Mrd. Euro sowie Anteil der gebildeten Ausgabereste an den übertragbaren Mitteln in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

Am Ende des Haushaltsjahres 2018 waren Mittel von 19,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2019 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 14,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.6). Dieser Betrag entsprach dem des Vorjahres und erreichte auch im Verhältnis zu den übertragbaren Mitteln in etwa das hohe Niveau des Jahres 2017.

1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2019

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2019 betrugen die übertragbaren Mittel 22,0 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2020 zur Verfügung. Er liegt damit um 2,7 Mrd. über dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2018 bereitstand. Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,1 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 1,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Die in das Jahr 2020 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 250 Mio. Euro enthält Tabelle 1.5.

Die Tabelle verdeutlicht auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich z. B. bei den Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitale Infrastruktur (vgl. Nrn. 1.12.6 und 1.12.7.)

Tabelle 1.5

In das Jahr 2020 übertragbare Mittel (ab 250 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2019	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 180
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1 099
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	991
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	963
Kap. 0604 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	798
Kap. 3205	Verzinsung	766
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	723
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	647
Kap. 0813	Zollverwaltung	601
Kap. 1210 Tgr. 08	Maßnahmen zur Reduzierung der durch Dieselfahrzeuge verursachten Stickoxid-Emissionen im Zusammenhang mit dem "Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020"	548
Kap. 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	522
Kap. 1603	Zwischenlagerung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	505
Kap. 1405 Tit. 554 12	Beschaffung von Schiffen, Betriebswasserfahrzeugen, Booten, schwimmenden und sonstigem Marinegerät	416
Kap. 0605	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	393
Kap. 1203 Tit. 780 02	Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	349
Kap. 1101 Tit. 684 04	Berufsbezogene Deutschsprachförderung durch das BAMF	307
Kap. 1201 Tit. 532 24	Ausgaben für den Einzug der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren	305
Kap. 0604 Tit. 893 05	Zuschüsse zum Wohneigentumserwerb (Baukindergeld)	291
Kap. 0901 Tit. 892 21	Mikroelektronik für die Digitalisierung	267
Gesamt		11 671

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten außerhalb des flexibilisierten Bereichs ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweiligen Einzelplans sichergestellt ist. Für den Bereich bestimmter Verkehrsinvestitionen ist eine Ausnahme zugelassen. So dürfen z. B. bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Ausgabereste von 723 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (Ausgabereste von 349 Mio. Euro) die Ausgabereste durch Einsparung in allen Einzelplänen in Anspruch genommen werden.²⁵

²⁵ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2019 des BMF, Nr. 3.5.6.

Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabereste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.2 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

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

Von den in das Haushaltsjahr 2019 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,82 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 3,75 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 98 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.²⁶ 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.

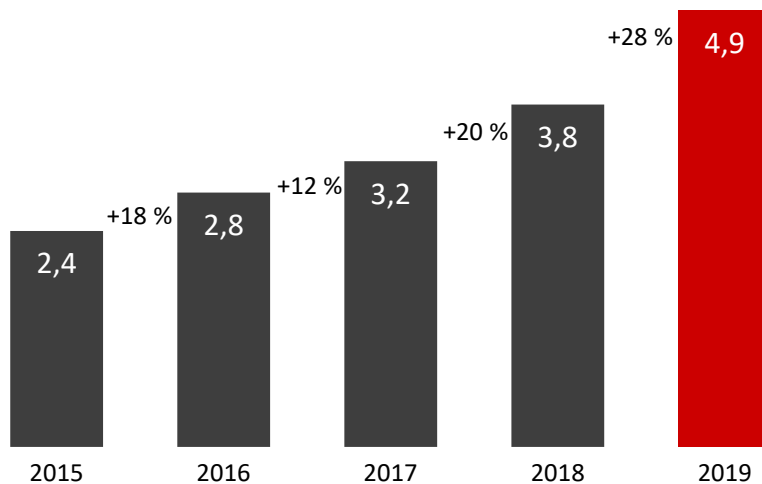
Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2020 übertragbaren Ausgaben sind 4,9 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 1,1 Mrd. Euro oder 28 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.7.

²⁶ 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 1.7

Kontinuierlicher und dynamischer Anstieg bei den übertragbaren flexibilisierten Mitteln

Entwicklung der übertragbaren flexibilisierten Mittel seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro sowie jeweiliger Anstieg gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

Aufgrund des starken Anstiegs der Ausgaberreste im flexibilisierten Bereich erwartet der Bundesrechnungshof, dass alle Ressorts einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments sind die Vorgaben des BMF bei der Bedarfsprüfung zu beachten.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsjahr 2019 waren Verpflichtungsermächtigungen von 117,7 Mrd. Euro²⁷ vorgesehen. Dies waren 30,7 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Fast in allen Einzelplänen stieg die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen an. Absolut die höchsten Zuwächse hatten das BMVg (+ 9,2 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (+ 6,2 Mrd. Euro).

²⁷ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

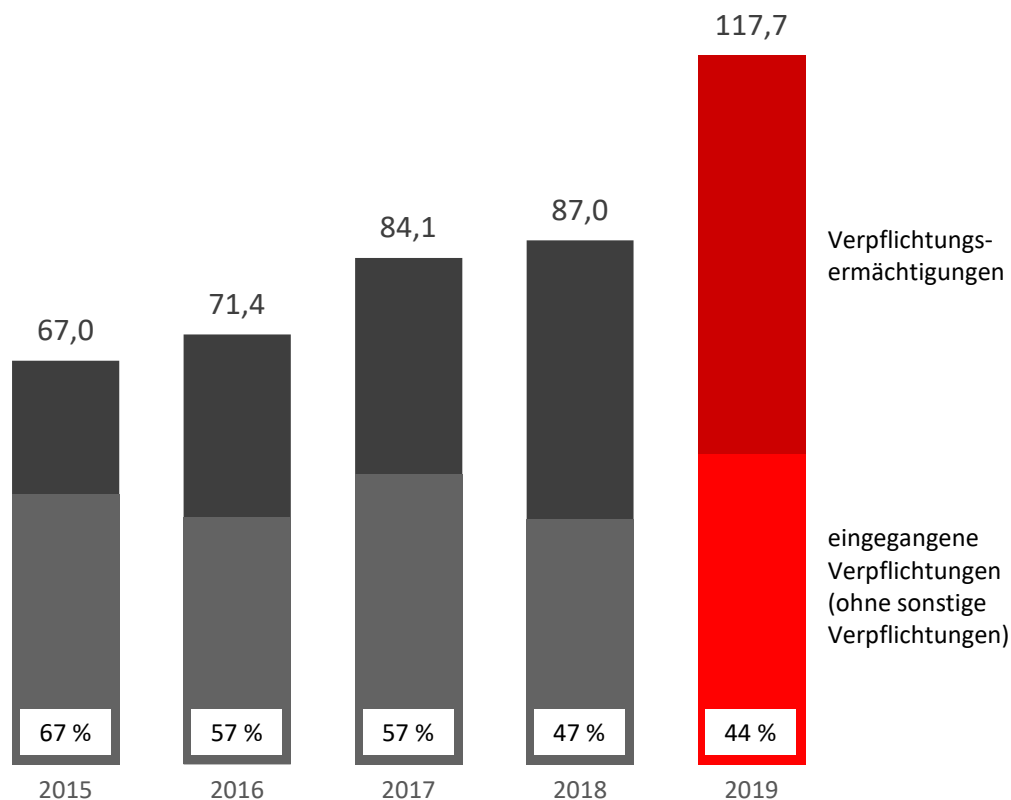
Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 51,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.8). Das sind absolut betrachtet zwar 10,8 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Der Ausnutzungsgrad der Ermächtigungen betrug gleichwohl nur 44 % und lag damit um drei Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 4,3 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2019 hat das schon niedrige Niveau der letzten drei Jahre nochmals unterboten. Über die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Damit stieg das Volumen nicht ausgenutzter Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Vorjahr um 19,9 Mrd. Euro an. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Abbildung 1.8

Mehr als doppelt so hohe Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt wie erforderlich

Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro sowie deren Ausnutzungsgrad im jeweiligen Haushaltsjahr in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall hat das BMF in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nicht eingewilligt. Das Bundesamt für Materialforschung und -prüfung (BAM) war für Mietpreisanpassungen seiner Liegenschaften Verpflichtungen von 66,8 Mio. Euro ohne Einwilligung des BMF eingegangen. Das BMF konnte die Zahlungsverpflichtungen nur noch zur Kenntnis nehmen. Bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags hätte es jedoch eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in entsprechender Höhe gemäß § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO erteilt.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Bundesrechnungshof erwartet auch vom Beauftragten für den Haushalt des BAM sicherzustellen, dass keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²⁸

1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

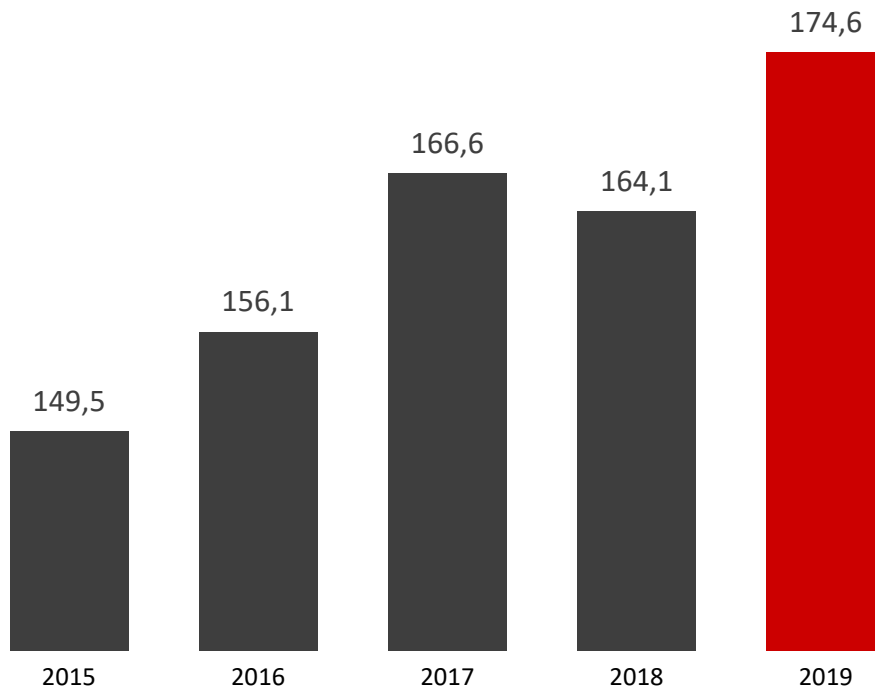
Zum 31. Dezember 2019 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 174,6 Mrd. Euro erreicht. Dies waren 10,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.9).

²⁸ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2019 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.9

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen erreicht 2019 neuen Höchststand

Entwicklung des Gesamtbestands der eingegangenen Verpflichtungen seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

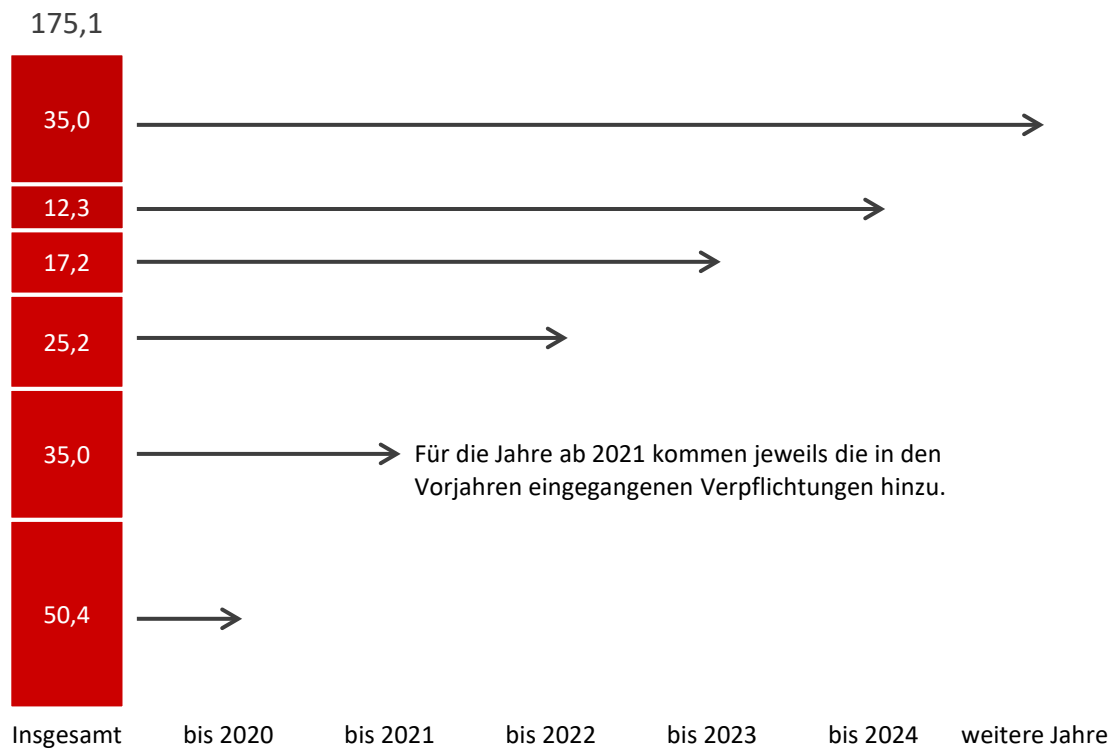
Von den bis zum Jahr 2019 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 50,4 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2020 und 35,0 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2021 (vgl. Abbildung 1.10). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2020 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere Teile des Bundeshaushalts – neben den gesetzlichen bzw. und vertraglichen Verpflichtungen bei den Sozialausgaben, Zinsausgaben sowie Personal- und Versorgungsausgaben – festgelegt. Sie sind so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

Abbildung 1.10

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushaltsjahre

Fälligkeit der bis Ende 2019 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz²⁹ oder in spezialgesetzlichen Regelungen³⁰ ausgewiesen.

²⁹ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2019 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

³⁰ 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.

Durch das Haushaltsgesetz 2019 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 456,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 487,2 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2019 hatte der Bund Gewährleistungen von 380,2 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.6). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 18,9 Mrd. Euro.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abzusichern. Es nutzte sie für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach Aussage des BMF beläuft sich das von der KfW gewährte Darlehen auf 15,2 Mrd. Euro. Weitere Auszahlungen seien nicht mehr möglich, sodass von einer geringeren Nutzung der Garantien ausgegangen werden könne.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (StabMechG) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2019 mit 93,3 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.6).

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2019³¹ Garantien gemäß § 8a Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) von 2,6 Mrd. Euro aus. Hierbei handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten und andere finanzielle Verpflichtungen der FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM), die als „von der FMS-WM übernommenen Garantien“ in die Vermögensrechnung einfließen. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt (vgl. Nr. 1.12.2).

³¹ S. 65 ff. der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.6

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2019^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungs- rahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahres- ende	Veränderung
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2019				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	148,0	120,7	125,2	4,5
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	58,0	42,7	42,8	0,1
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im In- land ^b	125,0	99,1	110,6	11,5
Internationale Finanzinstitutionen	80,0	60,1	60,1	-
Sonstiges	45,2	38,7	41,5	2,8
Summe Haushaltsgesetz	456,2	361,3	380,2	18,9
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Wäh- rungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) ^c	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistun- gen im Rahmen eines europäischen Stabili- sierungsmechanismus vom 22. Mai 2010)	211,0	93,6	93,3	-0,3
Summe weitere Gesetze	233,4	116,0	115,7	-0,3
Gewährleistungen der Sondervermögen^d				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	2,6	4,3	2,6	-1,7
Sonstiges	2,8	0	0	0
Summe Sondervermögen	405,4	4,3	2,6	-1,7
Gesamtsumme	1 095,0	481,6	498,5	16,9

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundung.^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.^c Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.^d Angaben zu den Gewährleistungen der Sondervermögen weichen von der Vermögensrechnung ab. Dort wurden irrtümlich Kreditermächtigungen des Finanzmarktstabilisierungsfonds nach § 9 Absatz 1 bis 5 den Gewährleistungsermächtigungen zugeordnet.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 4,9 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,4 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2019 insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,6 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

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

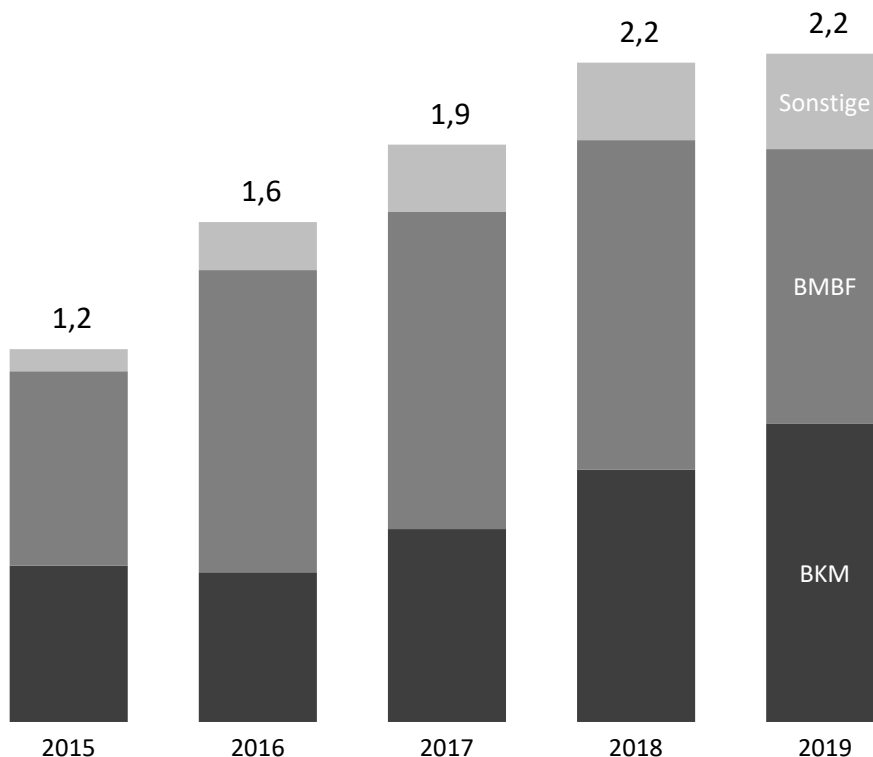
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende des Jahres 2019 Selbstbewirtschaftungsmittel von 2 190 Mio. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem Jahresende 2018 (2 162 Mio. Euro) um 28 Mio. Euro oder 1,3 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Mitteln haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Sie können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 979 Mio. Euro zurückgreifen. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 151 Mio. Euro. Die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten mit 899 Mio. Euro über den zweitgrößten Bestand. (vgl. Abbildung 1.11).

Abbildung 1.11

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel weiterhin auf Rekordniveau

Entwicklung der auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes liegenden Mittel seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

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

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes erfasst gemäß den VV-ReVuS ausschließlich das Vermögen und die Schulden der Gebiets-

körperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sogenannte mittelbare Bundesverwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).³² Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

³² 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^a

	Stand: 01.01.2019	Stand: 31.12.2019	Veränderung
	in Mrd. Euro		
Vermögen			
I. Immaterielles Vermögen	- ^b	- ^b	-
II. Sachvermögen	- ^b	- ^b	-
III. Finanzvermögen	127,5	163,2	35,7
darunter: Kapitalbeteiligungen	(81,8)	(85,7)	(4,0)
Sonder- und Treuhandvermögen	(45,7)	(77,4)	(31,7)
IV. Vorräte	- ^b	- ^b	-
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	37,3	43,1	5,8
davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen	(3,7)	(3,5)	(-0,2)
Sonstige Forderungen	(33,6)	(39,6)	(6,0)
VI. Wertpapiere	72,0	71,0	-1,0
VII. Flüssige Mittel	33,4	21,2	-12,2
Vermögen gesamt	270,2	298,5	28,3
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich Kassenverstärkungskredite	1 112,3	1 090,4	-21,9
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	-	-	-
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	25,4	25,1	-0,3
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	2,6	2,2	-0,4
V. Rückstellungen	780,8	833,5	52,7
davon: Pensionsrückstellungen	(567,0)	(595,1)	(28,1)
Beihilferückstellungen	(190,8)	(213,8)	(23,1)
Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen	(5,3)	(5,3)	(0,0)
Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	(5,1)	(6,0)	(0,9)
Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Lasten	(12,6)	(13,2)	(0,7)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	53,5	80,2	26,7
Schulden gesamt	1 974,5	2 031,3	56,8
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 704,3	-1 732,8	-28,5

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundung.^b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Durch die Einbeziehung weiterer Vermögenswerte und Schulden sowie die zwischenzeitliche Vorlage testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen und die Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes ergaben sich Abweichungen zwischen den in der Vermögensrechnung 2018 ausgewiesenen Endbeständen und den in der Vermögensrechnung 2019 ausgewiesenen Anfangsbeständen.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und in der Folge Wertberichtigungen unberücksichtigt. Auch die Schulden sind noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Im Zuge der vom BMF geplanten weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes ist vorgesehen, weitere bisher fehlende Positionen in die Vermögensrechnung aufzunehmen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2019 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2018 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt. Im Beteiligungswert der Deutschen Bahn AG (DB AG) sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese nicht aktiviert.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende des Jahres 2019 insgesamt 299 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 031 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 090 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.7).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2019 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 28,3 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem der Anstieg des Sonder- und Treuhandvermögens um 31,7 Mrd. Euro und der sonstigen Forderungen³³ um 6,0 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Rückgang des Bestandes der flüssigen Mittel um 12,2 Mrd. Euro ausgewirkt.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 56,8 Mrd. Euro an. Dies lag insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese erhöhten sich im Jahr 2019 um 51,2 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten lagen um 21,9 Mrd. Euro unter dem Wert vom Jahresanfang. Die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen stiegen um 26,7 Mrd. Euro. Dies ist vor allem auf

³³ Dies betraf insbesondere die Darlehensforderungen gegenüber Gebietskörperschaften und sonstigen Darlehensempfängern sowie die sonstigen Geldforderungen des Bundes.

höhere Verbindlichkeiten des Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) zurückzuführen (vgl. Nr. 1.12.2).

1.11.2 Pensions- und Beihilferückstellungen

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,31 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,16 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 1,47 %, im Jahr 2017 noch bei 1,80 %. Von dem Anstieg um 52,7 Mrd. Euro sind 22,0 Mrd. Euro (41,8 %) auf die versicherungsmathematischen Veränderungen zurückzuführen (Diskontrate, steigend Gesundheitskosten und demografische Aspekte). Der übrige Anstieg ergab sich insbesondere aus den im Kalenderjahr erworbenen Versorgungsansprüchen.

Die Standards staatlicher Doppik³⁴ sehen einen Zinssatz vor, der nicht dem siebenjährigen, sondern dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen entspricht. Sie folgen damit einer Änderung des § 253 Handelsgesetzbuch. Mit diesem Diskontsatz von 1,72 % für das Jahr 2019 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 88,8 Mrd. Euro niedriger. Das BMF beabsichtigt weiterhin, die VV-ReVuS an dieser Stelle an die geänderten Standards staatlicher Doppik anzupassen.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 833,5 Mrd. Euro zum Jahresende 2019 standen Vermögenswerte von 21,6 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Mrd. Euro gestiegen.

1.11.3 Aktivitäten des BMF

Das BMF arbeitet zurzeit an einer Aktualisierung der VV-ReVuS. Es beabsichtigt u. a., die Vorschrift komplett neu zu gliedern. Weiterhin möchte es den aktuellen Vermögensgruppenplan ablösen. Der neue Kontierungsplan soll auf Basis des zwischen Bund und Ländern abgestimmten VKR erarbeitet werden. Dadurch sollen die Rechnungslegungsdaten für die Vermögensrechnung und für die Finanzvermögensstatistik unmittelbar ausgewertet werden können. Zusätzlich soll es möglich sein, die Rechnungslegungsdaten derart zu aggregieren und zu gliedern, dass sie ohne Überleitungsrechnung in einer Vermögensrechnung nach Abschlussgliederungssystem dargestellt werden können. Darüber hinaus arbeitet das BMF

³⁴ Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

gemeinsam mit dem Zentralen Finanzwesen des Bundes an einer technischen Lösung, um die Vermögensrechnung stärker IT-gestützt erstellen zu können.

Der Bundesrechnungshof bewertet die vom BMF angestrebte Aktualisierung der VV-ReVuS und die technische Lösung für die Erstellung der Vermögensrechnung als wichtige Schritte in die richtige Richtung. Hierdurch können die gegenwärtig fehleranfälligen und aufwendigen Prozesse der Gesamtrechnungslegung des Vermögens und der Schulden verbessert werden.

Gleichzeitig hält er ergänzende Schritte für erforderlich, um die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und damit ihre Aussagefähigkeit schrittweise zu verbessern. So bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) bisher noch unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist, obwohl die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben diese nach handelsrechtlichen Grundsätzen bilanziert. Der Bundesrechnungshof hält daher u. a. an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 24 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der "Fonds Deutsche Einheit" wurde mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 aufgelöst. Die Verbindlichkeiten des Fonds waren bereits am 1. Januar 2005 in die Bundesschuld eingegliedert worden.

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

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Durch diesen Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Zudem wurden bei einigen Sondervermögen die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne gezogen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen bzw. fließen erst Jahre später. Dies gilt insbesondere für den EKF, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Damit ergibt

sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu sieben wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2019 bietet Tabelle 1.8.

Tabelle 1.8

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen	Ausgaben	Davon: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2019	2019	2019	2019	Ende 2019	Ende 2019
	<i>in Mio. Euro</i>					
Investitions- und Tilgungsfonds	0	134	134	0	1 075	20 247
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	25 940	25 940	0	26 831	49 856
ERP-Sondervermögen	0	833	550	0	20 695	704
Bundeseisenbahnvermögen	5 167	1 747	6 918	0	591	27
Energie- und Klimafonds	1 792	7 623 ^a	9 415	6 237	0	0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	0	5 698 ^a	5 698	4 845	0	0
Digitale Infrastruktur	0	2 748 ^a	2 748	2 721	0	0

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Im Jahr 2009 wurde zur Bekämpfung der damaligen globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) errichtet. Damit finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,95 Mrd. Euro.³⁵ Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Folglich beschränkten sich im Haushaltsjahr 2019 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (134,0 Mio. Euro). Diesen Ausgaben

³⁵ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 Gesetz vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).

standen Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln (0,3 Mio. Euro) sowie Krediteinnahmen von 134,0 Mio. Euro gegenüber.

Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens sah das Errichtungsgesetz vor, ab dem Jahr 2010 auf den Anteil des Bundesbankgewinns zurückzugreifen, der über einen im Bundeshaushalt veranschlagten Sockelbetrag zur Haushaltsfinanzierung hinausgeht.³⁶ Ziel dieser Regelung war es, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten [...] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen“.³⁷ Rückblickend wurden von den in den Jahren 2010 bis 2019 abgeführten Bundesbankgewinnen von insgesamt 23,1 Mrd. Euro jedoch weniger als 12 % zur Schuldentilgung des ITF eingesetzt. Hauptursächlich hierfür waren die in den jeweiligen Bundeshaushalten³⁸ zur Haushaltsfinanzierung veranschlagten hohen Sockelbeträge. Ferner wurden die abgeführten Bundesbankgewinne für andere Zwecke abgeschöpft:

- im Haushalt 2015 für den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und
- im Haushalt 2016 zugunsten einer Rücklage zur „Asylbewerber und Flüchtlinge“³⁹.

Neben einer anteiligen Heranziehung der Bundesbankgewinne hat sich die Bundesregierung die Option vorbehalten, in wirtschaftlich günstigen Zeiten konjunkturbedingte Steuermehereinnahmen des Bundes zusätzlich zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF einzusetzen.⁴⁰ Dementsprechend legte das Haushaltsgesetz 2014 fest, dass ein sich im Bundeshaushalt ergebender Überschuss ebenfalls zur Schuldentilgung des Sondervermögens einzusetzen ist. Auf dieser Grundlage wurde dem ITF im Haushaltsjahr 2015 ein Vorjahresüberschuss von 0,5 Mrd. Euro zugeführt. In den nachfolgenden Haushaltsgesetzen fehlte eine vergleichbare Regelung. Stattdessen wurden die Haushaltsüberschüsse der Jahre 2015 bis 2019 der o. a. Rücklage für „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zugeführt. Diese ist bis zum Ende des Jahres 2019 auf 48,2 Mrd. Euro angewachsen.

Das ursprüngliche Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen, wurde im Ergebnis aufgegeben. Entgegen den im damaligen Gesetzgebungsverfahren zugrunde gelegten Absichtserklärungen ist bislang bewusst auf einen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Aufgrund dessen bewegt sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 auf einem nahezu gleich hohen Niveau (vgl. Abbildung 1.12).

³⁶ § 6 Absatz 1 ITFG; nach § 6 Absatz 2 ITFG wurde der im Bundeshaushalt zu veranschlagende Anteil am Bundesbankgewinn für das Jahr 2010 auf einen Sockelbetrag von bis zu 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf bis zu 3 Mrd. Euro und für das Jahr 2012 und die Folgejahre so lange auf bis zu 2,5 Mrd. Euro festgesetzt, bis die Verbindlichkeiten des Sondervermögens vollständig getilgt sind.

³⁷ Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

³⁸ Kapitel 6002 Titel 121 04: Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank.

³⁹ Mit dem Ersten Nachtragshaushalt 2020 wurde die Rücklage für „Asylbewerber und Flüchtlinge“ in eine allgemeine Rücklage umgewandelt.

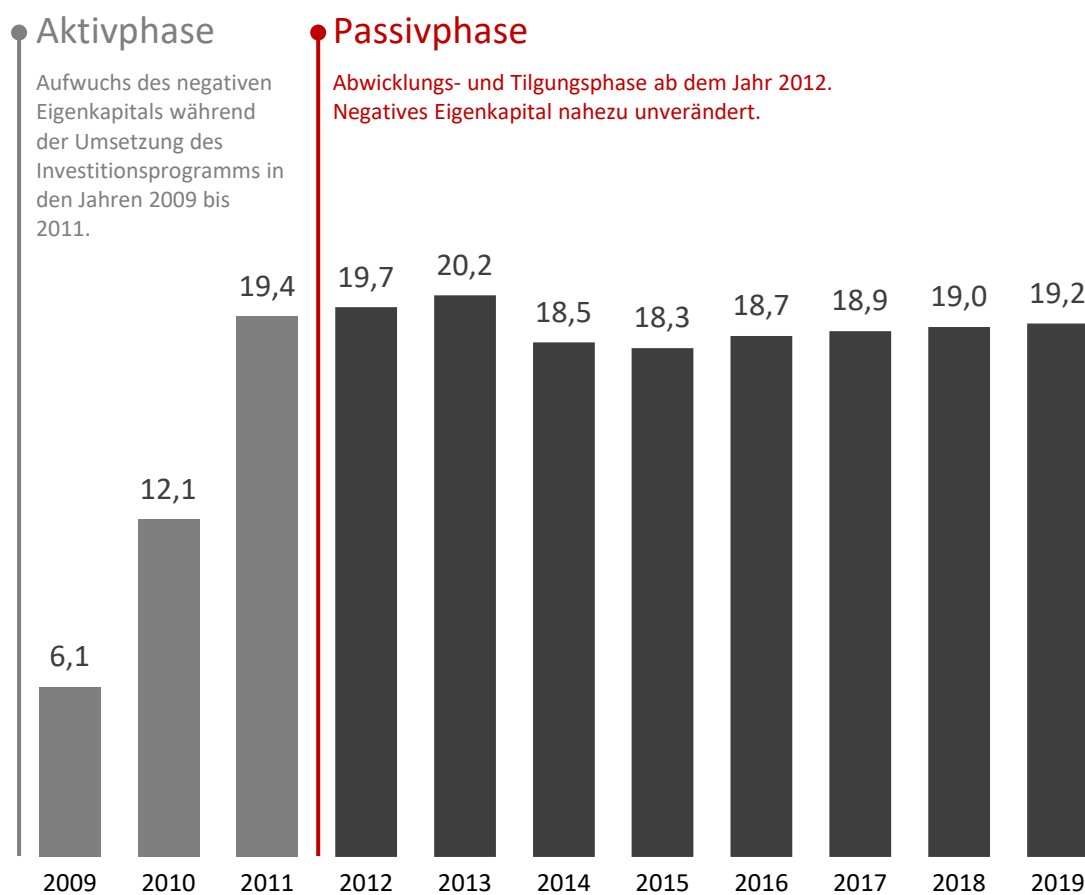
⁴⁰ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

Immerhin wurde im Haushaltsjahr 2020 auf der Grundlage des abgeführten Bundesbankgewinns 2019 von 5,9 Mrd. Euro erstmals seit dem Jahr 2015 wieder ein Schuldenabbau von 3,4 Mrd. Euro vorgenommen ⁴¹ Ob dies zum richtigen Zeitpunkt kommt und der Einstieg in eine nachhaltige Schuldentilgung beim ITF sein kann, bleibt – vor allem angesichts der aus der Corona-Krise folgenden historisch hohen finanzwirtschaftlichen Belastungen ab dem Jahr 2020 – zweifelhaft.

Abbildung 1.12

Nahezu keine Schuldentilgung beim ITF seit dem Jahr 2012

Entwicklung des negativen Eigenkapitals (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) des ITF seit dem Jahr 2009 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

⁴¹ Vgl. BMF-Monatsbericht August 2020, Sollbericht, S. 35.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde am 17. Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)⁴² als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Banken zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen). Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit Januar 2016 nicht mehr zulässig.

Der Bund haftet gemäß § 5 FMStFG 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. Die Beteiligung der Länder ist auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium hat seit dem 1. Januar 2018 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 derzeit noch in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste und Liquiditätsengpässe der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS – teils nachrangig – aus. Der FMS erzielt Einnahmen aus Dividenden und Entgelten für Finanzierungszusagen. Sowohl die Abwicklungsanstalten als auch die Unternehmen, an denen der FMS beteiligt ist, müssen dem Bund die Kosten erstatten, die bei der Finanzagentur aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Hinsichtlich der Beteiligung des FMS an Unternehmen gelten die Regelungen der §§ 65 bis 69 BHO zu Beteiligungen des Bundes nicht. Gesetzlich ist vorgegeben, dass er Anteile an Unternehmen nur erwerben soll, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und der vom Bund erstrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann. Ziel einer Rekapitalisierung unter Beteiligung des FMS ist eine auf absehbare Zeit angemessene Eigenmittelausstattung des Unternehmens.

Zum Jahresende 2019 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung), der FMS VV GmbH und der Deutschen Pfandbriefbank (pbb). Als Abwicklungsanstalt übernahm die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) Teile des Portfolios der WestLB und die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) solche der Hypo Real Estate-Gruppe.

⁴² Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 geändert in „Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz)“.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Der Bund stellt über die Finanzagentur durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren auch Mittel für den FMS bereit. Dem FMS standen im Jahr 2019 nach dem FMStFG Kreditermächtigungen für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen von bis zu 60 Mrd. Euro zur Verfügung (bisher 70 Mrd. Euro); davon 30 Mrd. Euro nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses. Weitere 30 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit Abwicklungsanstalten, derzeit der FMS-WM, Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen.

Ergebnis des Geschäftsjahres 2019

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2019 sind in Tabelle 1.9 dargestellt. In die Erträge, Aufwendungen, Forderungen und Verbindlichkeiten des FMS fließen auch die Beiträge aus Refinanzierungen der FMS-WM ein. Diese beliefen sich im Jahr 2019 auf 25 Mrd. Euro und führen zu einer Bilanzverlängerung, haben aber im Endeffekt keine Auswirkung auf das Ergebnis und das Eigenkapital des FMS. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Werten für das Jahr 2018 wurden diese Effekte für das Jahr 2019 bei einigen Positionen herausgerechnet.

Tabelle 1.9

Wesentliche Kennzahlen des FMS

	2019	2018
	<i>in Mio. Euro</i>	
Bilanzsumme	49 856,4	23 823,2
Finanzanlagen ^a	1 222,4	1 264,8
Verbindlichkeiten ^a	22 694,0	22 613,1
Erträge ^a	66,4	13,2
Aufwendungen ^a (einschließlich Abschreibungen)	536,8	1 527,0
Jahresfehlbetrag/-überschuss	-470,4	-1 513,8
nicht durch Vermögen gedeckter Fehlbetrag	23 025,4	22 555,0

Erläuterung:

- ^a Werte im Jahr 2019 sind bereinigt um ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM. Die Verbindlichkeiten des FMS enthalten auch abgegrenzte Zinsen und weichen insoweit von den Werten der Vermögensrechnung ab.

Der Jahresfehlbetrag ist im Wesentlichen zurückzuführen auf die Zuführung zu der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM (353,9 Mio. Euro, Vorjahr 0,0 Mio. Euro), auf die Abschreibung des Werts der Anteile an der Commerzbank AG (52 Mio. Euro, Vorjahr: 1 312,9 Mio. Euro) sowie auf den Zinsaufwand für die Bereitstellung finanzieller Mittel (nur) des FMS (127,0 Mio. Euro, Vorjahr: 208,0 Mio. Euro). Als Erlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens an die EAA an. Aus dem Zugang der pbb-Aktien ergab sich ein Ertrag von 9,5 Mio.

Euro.⁴³ Dividendenerträge wurden erstmals in Höhe von 39,1 Mio. Euro von der Commerzbank AG und in Höhe von 4,7 Mio. Euro von der pbb erzielt.

Die Bilanzwerte der Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2019 wie folgt dar:

Tabelle 1.10

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	ursprüngliche Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2019
<i>in Mrd. Euro</i>		
Commerzbank AG	5,1	1,1
Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE)	7,6	0,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0
Summe	14,6	1,2

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen.

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2019, Bericht der Finanzagentur über das Geschäftsjahr 2019 des FMS.

Mit Ausnahme der Beteiligung an der Commerzbank AG sind die Bewertungen gegenüber dem Jahresende 2018 unverändert. Aus der Beteiligung an der HRE ging im Jahr 2019 die neue Beteiligung an der pbb hervor. Sie war zum Jahresende 2019 mit 50,6 Mio. Euro aktiviert (dies entspricht einem Aktienkurs von etwa 10,75 Euro).

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 1,0 Mrd. Euro ausgewiesen.

Für die Finanzierung des FMS waren zum Jahresende 2019 Haushaltskredite von 22,68 Mrd. Euro aufgenommen, für die Refinanzierung der FMS-WM 25 Mrd. Euro.⁴⁴ Der FMS profitiert weiterhin von den günstigen Konditionen der Bundeswertpapieremissionen.

Ausblick

Aus der EAA wird auch künftig keine Belastung für den FMS erwartet. Ob, wann und in welcher Höhe der FMS aus der FMS-WM in Anspruch genommen werden wird, lässt sich derzeit nicht beurteilen. Zum Jahresende 2019 ist diese Verlustausgleichsverpflichtung bei angenommenem Bestehen der FMS-WM bis zum Jahr 2060 mit 848,0 Mio. Euro (Vorjahr:

⁴³ Der Anspruch auf Übertragung der Aktien war im Vorjahr aktiviert. Der Wert bei der tatsächlichen Übertragung lag um 9,5 Mio. Euro höher.

⁴⁴ BMF-Monatsbericht Januar 2020.

490,1 Mio. Euro) bewertet. Etwa die Hälfte der Portfolios hat Laufzeiten von über zehn Jahren, ein erheblicher Teil davon bis zu mehr als 30 Jahren. Die stillen Lasten der FMS-WM liegen um 16,4 Mrd. Euro über den stillen Reserven. Zusätzliche Belastungen der Abwicklungsanstalten durch die Auswirkungen der Corona-Krise sind nicht ausgeschlossen. Mit zunehmendem Portfolioabbau steigen die finanziellen Risiken für die Abwicklungsanstalten. Es wird schwieriger, den Geschäftsbetrieb wirtschaftlich zu gestalten.

Die Beteiligungen des FMS stellen sich unterschiedlich erfolgreich dar:

- Der Aktienkurs der Commerzbank AG lag zum Jahresende 2019 bei 5,52 Euro und schwankte seitdem (Stand 25. Juni 2020) zwischen 2,80 und 6,75 Euro. Dies entspricht rund 10 bis 25 % des Anschaffungswerts der Aktien.
- Der Kurs der Aktie der pbb lag zum Jahresende 2019 bei 14,57 Euro und schwankte seitdem zwischen 15,65 und 4,95 Euro und damit zwischen rund 107 bzw. 35 % des Anschaffungswerts.
- Ausschüttungen für den FMS werden wegen der Empfehlungen der Europäischen Zentralbank an Kreditinstitute im Jahr 2020 nicht erwartet.

Es hat sich gezeigt, dass die Beteiligungen Risiken für den Bundeshaushalt bergen. Zudem verursacht deren Verwaltung Aufwand beim BMF und der Finanzagentur und – in Form der daraus weiterbelasteten Kosten – auch bei den Unternehmen.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die KfW, die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2019 leistete es Auszahlungen von 247,6 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2019 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen davon 12,9 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 352,6 Mio. Euro für das Jahr 2019 (-105 Mio. Euro),

die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007⁴⁵ als jährliche Zielgröße festgelegt worden war. Selbst die bei der ERP-Neuordnung im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro wurde um 52,4 Mio. Euro unterschritten.

Angesichts der im Jahr 2019 zurückgegangenen Förderung hält der Bundesrechnungshof eine realistische Neufestsetzung der Mindestförderung unverändert für angebracht. Gegenwärtig ist jedoch nicht verlässlich einzuschätzen, welche mittel- bis langfristigen Auswirkungen der durch das Coronavirus bedingte Wirtschaftsrückgang des Jahres 2020 auf die künftige Förderleistung des ERP-Sondervermögens haben könnte.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2019 um 0,9 Mrd. Euro auf 20,0 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 4,4 Mrd. Euro (28 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁴⁶ von 15,6 Mrd. Euro. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Grundlagen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde im Zuge der Bahnreform am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere noch die Aufgaben,

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

Entwicklung im Jahr 2019

Das BEV hatte im Jahr 2019 Ausgaben von 6,9 Mrd. Euro.⁴⁷ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,4 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,2 Mrd. Euro wurde aus

⁴⁵ 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

⁴⁶ Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahre 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahre 2019.

⁴⁷ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2020 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,8 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2019 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 142 055 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 99 424 Personen und damit um 41,2 % zurück. Die zum 31. Dezember 2019⁴⁸ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 591,3 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (268,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,5 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (299,9 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestands des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 268,4 Mio. Euro im Jahr 2019. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Es hat die Aufgabe, seinen Immobilienbesitz zu verwalten und zu verwerten.

Personalkostenerstattungen der DB AG

Die Beamtinnen und Beamten des BEV sind seit dem Jahr 1994 unter Wahrung ihres Status der DB AG zugewiesen, soweit sie nicht aufgrund einer Entscheidung im Einzelfall beim BEV oder anderweitig verwendet werden. Sie erhalten ihre Besoldung und Versorgung von ihrem Dienstherrn BEV. Die DB AG erstattet dem BEV nach Maßgabe des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes (DBGrG) die Aufwendungen, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erbringen müsste. Die Zahl der zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 21 273 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 81,8 % weniger als im Jahr 1994.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ihrer Pflicht zur Erstattung der Personalkosten befreit. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend.

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit Beschlüssen vom November 2016 und Oktober 2019 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine neuen Anträge auf Befreiung von den Personalkosten geltend machen kann. Obwohl der Bundesrechnungshof das BMVI mehrfach aufgefordert hat, das Gesetzgebungsverfahren mit Nachdruck anzustoßen und die Durchführungsvereinbarung nicht mehr anzu-

⁴⁸ Vgl. S. 50 der Vermögensrechnung.

wenden, legte das BMVI den Referentenentwurf erst im Dezember 2019 vor. Die DB AG konnte so ihre Antragspraxis fortsetzen und ihre Personalkostenerstattungen jährlich um zweistellige Millionenbeträge mindern. Nach dem Willen des Haushaltsausschusses hätte sie ab dem Jahr 2017 dafür selbst aufkommen müssen.

Die zweite Fassung des Referentenentwurfes sieht u. a. vor, dass der Bund auf die Erstattung der Personalkosten für rationalisierungsbetroffenes, nicht anderweitig einsetzbares Personal für die Fälle verzichtet, die die DB AG bis Ende Dezember 2019 beantragt hat. In diesen Fällen soll es bei der bisherigen Regelung bleiben. Damit plant das BMVI, die Zahlungen für die sogenannten Bestandsfälle uneingeschränkt fortzuführen.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Januar und Juni 2020 hierzu kritisch Stellung genommen. Nach dem Verständnis des Bundesrechnungshofes können die Beschlüsse des Haushaltsausschusses keine Regelung beabsichtigt haben, die – wie jetzt im Referentenentwurf vorgesehen – nur für die sogenannten Neufälle gilt. Vielmehr müssten hiervon auch alle Bestandsfälle umfasst sein.

Aufgabenentwicklung des BEV

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Finanzagentur übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie ist der Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang des BEV einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten. Zudem beabsichtige die Bundesregierung, je nach Entwicklung von Personal und Aufgaben des BEV, weitere Überprüfungen zu dessen Zukunft vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Dazu gehören auch Überlegungen, Aufgaben und Personal des BEV auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Im Zusammenhang mit der seit mehr als vier Jahren ausstehenden Entscheidung des BMVI über das Immobilienkonzept des BEV hat der Bundesrechnungshof dieses Thema erneut aufgegriffen. Er empfiehlt der Bundesregierung, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten (vgl. Bemerkungen 2018, Nr. 17, Bundestagsdrucksache 19/5500).

Das BMVI vertritt die Auffassung, dass die Basis für einen solchen Zeitplan fehle, da sich der Aufgabenumfang des BEV laufend verändere. Geänderte rechtliche Rahmenbedingungen, aktuelle politische Schwerpunktsetzungen oder Entwicklungen des Aufgabenumfangs seien unvorhersehbar. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Eine Verringerung des Aufgabenumfangs geht regelmäßig mit der Abwicklung einer Behörde einher. Das Erstellen eines Zeitplans steht dem nicht entgegen, sondern unterstützt diesen Prozess.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte im Februar 2019 das BMVI u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt.

Obwohl der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses den Fortschrittsbericht inhaltlich nicht eingrenzt, vertrat das BMVI die Auffassung, dass nur der Immobilienbereich des BEV betroffen sei. In der Folge hat es im September 2019 auch nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV und nicht über die Aufgabenabwicklung des gesamten BEV berichtet. Der Bundesrechnungshof hielt dies für unzureichend. Denn vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Abwicklungsauftrags und der demografischen Herausforderungen ist es unerlässlich, eine Zukunftsstrategie für das gesamte BEV zu entwickeln.

Der Rechnungsprüfungsausschuss konkretisierte im Dezember 2019 seinen Beschluss insoweit, dass der Bericht des BMVI an den Bundesrechnungshof alle Aufgabenbereiche des BEV umfassen soll. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI mit seiner Berichterstattung im Jahr 2020 dieser Aufforderung uneingeschränkt nachkommt.

1.12.5 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen EKF errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Außerdem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2019 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen über der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmesteigerung des Fonds führte. Seit dem Jahr 2014 erhält das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes. Für das Jahr 2019 sah das Haushaltsgesetz hierfür eine Zuweisung von 1,8 Mrd. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF für Investitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 0,7 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro (ohne Rücklagenzuführung). Die Rücklage, bestehend aus Ausgabeermächtigungen, erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,7 Mrd. Euro und betrug zum Jahresende 6,2 Mrd. Euro.

Die Ausgaben des Sondervermögens (einschließlich Rücklagenzuführung) übersteigen mittlerweile betragsmäßig die Ausgaben verschiedener Ressorts (z. B. BMF, BMWi). Die Auszahlungsquoten der letzten Jahre belegen jedoch, dass die Ressorts die erheblichen Finanzmittel des EKF bei verschiedenen Titeln nur in geringem Maße verausgaben. Die Mittel verbleiben zum Teil als unbenutzte Reservekasse, indem sie der Rücklage des Sondervermögens

zugeführt werden. Auch die erforderliche eindeutige und klare Abgrenzung zwischen Bundeshaushalt und Sondervermögen war in einzelnen Fällen nicht gegeben.

Das BMF gab an, dass es die Auffassung des Bundesrechnungshofes teile. Doppelveranschlagungen im Kernhaushalt und in den Einzelplänen seien zu unterlassen. Es verwies dabei auf die in den zurückliegenden Aufstellungsverfahren hierzu unternommenen Bemühungen. Auch sei es bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans des EKF bestrebt, offenkundig überhöhte Mittelveranschlagungen zu vermeiden. Es sei allerdings auch der politischen Zielsetzung verpflichtet, dem Erreichen der Klimaschutzziele höchste Priorität beizumessen. Die jährliche Berichterstattung über die Entwicklung des Sondervermögens gewährleiste dem Parlament eine hohe Transparenz über die Verwendung der Mittel, lasse aber auch erkennen, welche Hemmnisse bei der Umsetzung der Programme noch bestünden. Gerade bei neuen Programmen sei es oft nicht möglich, genaue Vorhersagen über den Mittelabfluss zu treffen. In einigen Fällen komme es auch noch im parlamentarischen Verfahren zu Mittelaufstockungen oder Neuveranschlagungen.

Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für geboten, dass das BMF die Mittelveranschlagung im EKF-Wirtschaftsplan hinsichtlich der erforderlichen Veranschlagungsreife von Programmen und Projekten kritisch überprüft. Er erwartet außerdem, dass es die fachliche Abgrenzung von Sondervermögen und Bundeshaushalt weiter vorantreibt und auf Parallelfianzierungen verzichtet.

1.12.6 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFF) sind das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁴⁹ sowie das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG).⁵⁰ Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015 und wurden zuletzt im April 2020 geändert.⁵¹

Mit der jüngsten Gesetzesänderung, die auf eine Initiative der Bundesländer zurückging, wurden die Antragsfristen für das Abrufen der Finanzhilfen um ein weiteres Jahr verlängert.

⁴⁹ Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974 ff.

⁵⁰ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975.

⁵¹ Artikel 2c bzw. 2b des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes vom 15. April 2020; BGBl. I S. 811.

Für das Infrastrukturprogramm⁵² endet der Förderzeitraum nunmehr mit Ablauf des Jahres 2021 und für das Schulsanierungsprogramm⁵³ mit Ablauf des Jahres 2023.

Finanzausstattung und Zweck des Sondervermögens

Der Bund stattete das Sondervermögen mit Ausgabebewilligungen in Höhe von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro war je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die bewilligten Ausgaben wurden in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an das Sondervermögen) ausgewiesen. Die für die haushaltsmäßige Belastung maßgeblichen kassenmäßigen Ausgaben werden zum Teil erst Jahre später getätigt.

Jahresabschluss 2019

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt. Dieser ist dem Kapitel 6002 des Bundeshaushalts als Anlage 5 beigelegt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2019 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.11).

Tabelle 1.11

Jahresabschluss 2019

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2019	Ist 2019
		in Euro	
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	---	---
359 01	Entnahme aus Rücklagen	---	5 697 622 989,96
Summe der Einnahmen		---	5 697 622 989,96
Ausgaben			
882 01	Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG	---	669 982 551,67
882 02	Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG	---	182 674 428,36
919 01	Zuführung an die Rücklage	---	4 844 966 009,93
Summe der Ausgaben		---	5 697 622 989,96

⁵² Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁵³ Finanzhilfen nach § 10 KInvFG.

Mittelabruf im Haushaltsjahr 2019

Im Haushaltsjahr 2019 riefen die Länder Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 852,7 Mio. Euro ab. Davon entfielen 670,0 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 182,7 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm.

Die Entwicklung der Mittelabrufe seit dem Inkrafttreten der Programme im Jahr 2015 bzw. im Jahr 2017 ist den Tabellen 1.12 und 1.13 zu entnehmen.

Tabelle 1.12

Entwicklung des Mittelabrufs beim Infrastrukturprogramm

Jahr	Mittelabruf	Gesamtbetrag zum Jahresende	Abrufquote
	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in %</i>
2015	0,3	0,3	0
2016	146,3	146,6	4,2
2017	480,1	626,7	17,9
2018	656,6	1 283,3	36,7
2019	670,0	1 953,3	55,8

Quelle: Bundesrechnungshof.

Tabelle 1.13

Entwicklung des Mittelabrufs beim Schulsanierungsprogramm

Jahr	Mittelabruf	Gesamtbetrag zum Jahresende	Abrufquote
	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in %</i>
2017	0	0	0
2018	19,3	19,3	0,6
2019	182,7	202,0	5,8

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Mittelabrufe für beide Programme sind gegenüber dem Jahr 2018 um insgesamt 177 Mio. Euro gestiegen. Allerdings verteilt sich der Anstieg unterschiedlich: Beim Infrastrukturprogramm macht er lediglich 13,4 Mio. Euro aus. Beim Schulsanierungsprogramm beträgt er 163,4 Mio. Euro.

Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans einer Rücklage zugeführt. Dies soll sicherstellen, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Die Abrufquoten zum Ende des Jahres 2019 mit rund 56 % beim Infrastrukturprogramm und mit rund 6 % beim Schulsanierungsprogramm verdeutlichen, in welchem Umfang die bereitgestellten Finanzhilfen noch abrufbar sind. Dies erklärt auch die Initiative der Bundesländer nach Verlängerung der Laufzeit der Programme. Dadurch wird das bereits durch den verzögerten Mittelabruf bestehende Auseinanderfallen von haushaltsmäßiger und kassenmäßiger Belastung des Bundeshaushalts weiter verfestigt.

Die Ausgaben werden im Bundeshaushalt nicht in dem Haushaltsjahr nachgewiesen, in dem sie aus dem KInvFF abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Der Bundesrechnungshof hält unverändert an seiner grundsätzlichen – und schon mehrfach geäußerten – Kritik fest, dass die Errichtung des KInvFF im Wesentlichen dem Zweck dient, Ausgabebewilligungen „buchmäßig“ um Jahre nach vorne zu ziehen. Damit verbunden ist eine Beeinträchtigung tragender Haushaltsgrundsätze – der Jährlichkeit, Fälligkeit (Etatreife), Einheit und damit im Ergebnis auch der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

1.12.7 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalfonds)

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalfonds.⁵⁴ Mit ihm werden inzwischen folgende Zwecke verfolgt:⁵⁵

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

Dem Digitalfonds fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden. Das Auktionsergebnis belief sich auf 6,5 Mrd. Euro, davon wurden im Jahr 2019 dem Sondervermögen 348 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Unabhängig von diesen Einnahmen erhielt das Sondervermögen bereits gegen Ende des Jahres 2018 eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 2,4 Mrd. Euro, sodass dem Fonds derzeit ein Gesamtbudget von

⁵⁴ Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2525.

⁵⁵ Vgl. § 2 DIFG in der Fassung vom 14. Juli 2020.

8,9 Mrd. Euro zur Verfügung steht. Im Bundeshaushalt 2020 (Zweiter Nachtragshaushalt) sowie für die nachfolgenden Haushalte sind weitere Mittel veranschlagt bzw. angekündigt.

Die Zuweisung im Jahr 2018 war zunächst als Vor- und Anschubfinanzierung von Fördermaßnahmen bzw. zur Finanzierung von Finanzhilfen an die Länder vorgesehen.⁵⁶ Diese Absicht wurde im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zugunsten einer reinen Anschubfinanzierung aufgegeben, obwohl im Jahr 2018 noch kein Ausgabebedarf bestand. Die Haushaltsmittel stehen dem Sondervermögen nunmehr ohne eine gesetzlich festgeschriebene Erstattungsverpflichtung zur Verfügung. Der Betrag verbleibt allerdings bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über das Sondervermögen ausgezahlt. Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁵⁷

Die Einnahmen des Sondervermögens aus den Frequenzerlösen sind nach § 6 Absatz 4 DIFG zu 70 % der Titelgruppe 01 (Gigabitnetzausbau) und zu 30 % der Titelgruppe 02 (DigitalPakt Schule) bereitzustellen. Bundeszuweisungen können in voller Höhe einzelnen Zweckbestimmungen zugeführt werden.

Das Sondervermögen wird weiter aufwachsen:

- Im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurden 1,0 Mrd. Euro zusätzlich für den DigitalPakt Schule bereitgestellt.
- In den Haushaltsjahren 2021 bis 2025 sind im Hinblick auf das in den Beschlüssen des Koalitionsausschusses zum Konjunkturpaket vom 3. Juni 2020 genannte Ziel des Ausbaus der Mobilfunkinfrastruktur nochmals Mittel von 5,0 Mrd. Euro vorgesehen.⁵⁸

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einem jährlichen Wirtschaftsplan zu veranschlagen. Der Wirtschaftsplan 2019 ist Bestandteil der Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2019 (Einzelplan 60, Anlage 2). Hiernach ergibt sich folgender Jahresabschluss (vgl. Tabelle 1.14):

⁵⁶ Vgl. Berichterstattervorschlag vom Mai 2018 zu Kapitel 6002 Titel 884 02 sowie Referentenentwurf zum DIFG.

⁵⁷ § 5 DIFG.

⁵⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets, Bundestagsdrucksache 19/20717.

Tabelle 1.14

Jahresabschluss des Digitalfonds 2019

Titel Tgr.	Zweckbestimmung	Soll 2019 <i>in Euro</i>	Ist 2019 <i>in Euro</i>
	Einnahmen		
131 01	Frequenzerlöse	---	347 960 749,92
Tgr. 01	Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	(1 680 000 000,00)	(1 680 000 000,00)
359 11	Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 680 000 000,00	1 680 000 000,00
Tgr. 02	Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen	(720 000 000,00)	(720 000 000,00)
359 22	Entnahme aus der Rücklage für den DigitalPakt Schule	720 000 000,00	720 000 000,00
	Gesamteinnahmen	2 400 000 000,00	2 747 960 749,92
	Ausgaben		
Tgr. 01	Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	(1 680 000 000,00)	(1 923 572 524,94)
894 11	Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	74 656 000,00	20 085 295,06
919 11	Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 605 344 000,00	1 903 487 229,88
Tgr. 02	Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen	(720 000 000,00)	(824 388 224,98)
882 21	Zuweisungen an die Länder zur Förderung von Investitionen in die digitale Infrastruktur für Schulen gemäß § 2 Absatz 2 DIFG	720 000 000,00	7 124 409,40
919 22	Zuführung an die Rücklage für den DigitalPakt Schule	---	817 263.815,58
	Gesamtausgaben	2 400 000 000,00	2 747 960 749,92

Quelle: Bundesrechnungshof.

Das DIFG trat am 1. Dezember 2018 in Kraft. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen konnte daher erst zum Ende des Jahres 2018 durchgeführt werden. Eine Verwendung dieser Zuweisung zulasten der veranschlagten operativen Titel schied aus Zeitgründen aus. Hinsichtlich des Förderbereichs „DigitalPakt Schule“ konnten zudem die für die

Umsetzung erforderlichen verfassungsmäßigen⁵⁹ und administrativen⁶⁰ Voraussetzungen erst im März bzw. Mai 2019 geschaffen werden. Die Verzögerungen beim Programmstart trugen maßgeblich dazu bei, dass von dem Soll-Ansatz von 720 Mio. Euro mit 7,1 Mio. Euro weniger als 1 % im Haushaltsjahr 2019 abflossen.

Der insgesamt bei dem Sondervermögen zu verzeichnende geringe Mittelabfluss zeigt, dass die der Zuweisung aus dem Bundeshaushalt zugeordnete Funktion einer Anschubfinanzierung auch im Haushaltsjahr 2019 nur ansatzweise zum Tragen kam. Dies bestätigt die seinerzeit mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der zeitlichen Notwendigkeit und Etatreife der damaligen Mittelzuweisung.

Die in den beiden Förderbereichen im Haushaltsjahr 2019 nicht in Anspruch genommenen Mittel wurden am Ende des Jahres jeweils einer Rücklage zugeführt. Die vereinnahmten Frequenzerlöse wurden dabei entsprechend dem gesetzlich vorgesehenen Schlüssel 70 zu 30 auf die Rücklagenzuführungen in den Titelgruppen 01 (Gigabitnetzausbau) und 02 (Digital-Pakt Schule) aufgeteilt.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

In der Vermögensrechnung sind unter Nr. 3.3.1 die Rechnungswerte der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen dargestellt. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital (vgl. Tabelle 1.15). Der letzte Bundesbetrieb, die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle), ist mit Ablauf des Haushaltsjahres 2018 abgewickelt worden.

Tabelle 1.15

Behördeneigene Kantinen⁶¹

Behördeneigene Kantinen	Bestand 01.01.2019	Bestand 31.12.2019
	<i>in Euro</i>	
Einzelplan 09	20 383	18 168
Einzelplan 14	4 606 774	3 786 951

Quelle: Bundesrechnungshof.

⁵⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019, BGBl. I S. 404).

⁶⁰ Bund/Länder-Verwaltungsvereinbarung vom 17. Mai 2019.

⁶¹ Vgl. S. 15 der Vermögensrechnung.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
(Einzelplan 23)

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

2 EU-Treuhandfonds: aufwendiger, intransparenter und kaum schneller als reguläre EU-Außenhilfen

Zusammenfassung

Der Europäischen Union ist es nicht gelungen, mit EU-Treuhandfonds mehr Mittel für Krisenhilfen zu mobilisieren und Vorhaben wesentlich schneller umzusetzen als bei den regulären EU-Außenhilfen.

Seit dem Jahr 2014 nutzt die Union EU-Treuhandfonds für Krisenprävention und humanitäre Hilfe in Drittstaaten. In diesen Fonds werden Mittel aus dem EU-Haushalt sowie freiwillige Beiträge von Geberstaaten gebündelt. Auch Nicht-EU-Staaten können Beiträge an die Fonds leisten. Seit Einrichtung der Fonds hat sich Deutschland mit insgesamt 1,4 Mrd. Euro an deren Finanzierung beteiligt.

Anders als geplant, ist es kaum gelungen, zusätzliche Mittel für Krisenhilfen in Drittstaaten zu mobilisieren und die Vorhaben schneller als bisher umzusetzen. Weil für diese außerbudgetären Fonds vom EU-Haushaltsrecht abweichende Vorgaben und Verfahren gelten, sind sie zudem intransparenter.

Den wenigen Vorteilen der EU-Treuhandfonds stehen erhebliche Nachteile gegenüber, insbesondere für Deutschland. Beim Stimmengewicht bleiben die Beiträge zum EU-Haushalt

unberücksichtigt. Dadurch kann der Bund die Verwendung der Mittel weit weniger stark beeinflussen als bei anderen EU-Instrumenten. Zudem verursacht die Verwaltung der deutschen Beiträge an den Fonds erheblichen Mehraufwand.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzt, europäische Krisenhilfen an Drittstaaten – soweit erforderlich – künftig einheitlich aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Damit wären Sonderlösungen in Form außerbudgetärer Fonds entbehrlich.

2.1 Prüfungsfeststellungen

EU-Treuhandfonds sollen Krisenhilfe verbessern

Die Europäische Union richtete seit dem Jahr 2014 sogenannte „Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich“ (EU-Treuhandfonds) ein. Damit wollte sie Krisenhilfen schneller und wirksamer umsetzen als bei anderen EU-Instrumenten. Außerdem sollten die Fonds die Europäische Union in der Entwicklungszusammenarbeit sichtbar machen. Mit den Fonds finanzierte sie Projekte internationaler sowie staatlicher Organisationen für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfen in Afrika, in den Nachbarländern Syriens und bei der Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien.

Die Mittel für die EU-Treuhandfonds stammten aus dem Haushalt der Europäischen Union, dem Sondervermögen Europäischer Entwicklungsfonds sowie aus freiwilligen Beiträgen von Geberstaaten. Auch Nicht-EU-Staaten konnten Beiträge an die Fonds leisten. Seit Einrichtung der Fonds hat sich Deutschland mit insgesamt 1,4 Mrd. Euro an deren Finanzierung beteiligt. Darin enthalten ist auch sein Anteil an den Beiträgen aus dem EU-Haushalt. Unabhängig davon finanziert Deutschland aus seinem nationalen Haushalt weitere Maßnahmen zur Krisenprävention und humanitären Hilfe.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob Krisenhilfen der Europäischen Union mit EU-Treuhandfonds tatsächlich schneller und besser vor Ort ankommen als mit den regulären EU-Instrumenten, und ob der Bund seine Beteiligungsrechte in den Fonds wirksam ausübt. Hierzu hat er im BMZ, das für die deutsche Beteiligung an den Treuhandfonds federführend zuständig ist, und im Auswärtigen Amt erhoben. Bei zwei deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die Mittel aus den Treuhandfonds erhalten, hat er sich zu ausgewählten Projekten informiert.

Kaum zusätzliche Mittel für Krisenhilfe

In EU-Treuhandfonds will die Europäische Union eigene Mittel sowie Beiträge von Geberstaaten bündeln und die europäischen Außenhilfen verstärken. Bis zum Jahr 2020 flossen so

insgesamt 6,2 Mrd. Euro in die Fonds. Fast 90 % hiervon waren Mittel der Europäischen Union.

Die freiwilligen Beiträge der Geberstaaten fielen deutlich geringer als erwartet aus. Selbst die EU-Mitgliedstaaten leisteten mit 9 % des Gesamtvolumens aller EU-Treuhandfonds deutlich weniger, als ursprünglich von der EU-Kommission für notwendig erachtet. Nicht-EU-Staaten, wie Norwegen und die Schweiz, beteiligten sich mit rund 1 % am Gesamtvolumen der Fonds. In einem Fall war ein Nicht-EU-Staat zugleich Geber- und Empfängerland, da ein Teil der Fondsmittel für Hilfsprojekte in diesem Staat vorgesehen war.

Hilfe kommt nicht viel schneller bei den Menschen in Krisenregionen an

Der Europäischen Union und den Geberstaaten gelang es, sich zügig über Förderziele und Förderschwerpunkte der EU-Treuhandfonds zu einigen. Dadurch konnte die Planung der Krisenhilfen aus diesen Fonds schneller als bei regulären EU-Außenhilfen abgeschlossen werden. Die Mittelempfänger begannen jedoch später als vorgesehen, die Projekte umzusetzen.

Die Projekte verzögerten sich erheblich, weil es der EU-Kommission, den Mitgliedstaaten und den Mittelempfängern schwerfiel, die bestehenden und jahrelang erprobten Abstimmungsverfahren bei EU-Außenhilfen an das Finanzierungsinstrument der EU-Treuhandfonds anzupassen. Denn die Geberstaaten schufen für die Fonds vom europäischen Haushaltsrecht abweichende Verfahren, um die förderfähigen Projekte auszuwählen und die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu überwachen. Hinzu kamen die schwierige Sicherheitslage und fehlende Kapazitäten in den Drittstaaten.

EU-Treuhandfonds sind intransparent

Bei regulären EU-Außenhilfen darf die EU-Kommission die Mittel nur für die im EU-Haushalt definierten Zwecke verwenden. Nur in eng begrenzten Ausnahmen ist es zulässig, die Krisenhilfen für andere Maßnahmen zu übertragen.

Mit den EU-Treuhandfonds will die Europäische Union hingegen

- flexibler auf Krisen in Drittstaaten reagieren,
- die Krisenhilfen besser an die Bedarfe vor Ort anpassen und
- während der gesamten Laufzeit der Fonds über die Mittel verfügen.

Die Europäische Union schichtete hierzu Mittel aus unterschiedlichen Töpfen des EU-Haushalts und aus einem Sondervermögen in die EU-Treuhandfonds um.

Hinzu kam, dass die Geberstaaten zum Teil weitreichende Förderziele für die Fonds festlegten. So förderte die Europäische Union z. B. mit dem finanziell bedeutendsten „EU-Treuhandfonds Afrika“ Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen, aber auch Projekte wie die Verstärkung von Grenzkontrollen in Drittstaaten. Dies wäre bei regulären EU-Außenhilfen nicht zulässig gewesen.

Nachteile von EU-Treuhandfonds für Deutschland

Die EU-Kommission bewirtschaftet die EU-Treuhandfonds zwar. Die Geberstaaten wirken jedoch in eigens geschaffenen Gremien bei der strategischen Ausrichtung der Fonds und bei der Auswahl der Projekte mit. Die Stimmenverteilung in den EU-Treuhandfonds entspricht dabei nicht der tatsächlichen finanziellen Beteiligung der Geberstaaten. Denn die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt bleiben unberücksichtigt.

So hielt die EU-Kommission z. B. beim Fonds zur Bewältigung der Syrienkrise wegen der aus dem EU-Haushalt umgeschichteten Mittel mehr als die Hälfte der Stimmrechte. Deutschland war für diesen Fonds größter Geberstaat, erhielt jedoch lediglich 6 % der Stimmrechte. Der Stimmanteil läge fast doppelt so hoch, wenn der Beitrag aus dem EU-Haushalt anteilig berücksichtigt würde. Im Ergebnis konnte der Bund bei den EU-Treuhandfonds – im Vergleich zu regulären EU-Außenhilfen – die Verwendung der Mittel deutlich weniger beeinflussen.

Für den Bund sind die EU-Treuhandfonds aufwendig, weil er die Projekte in eigens hierfür etablierten Lenkungs- und Steuerungsgremien begleiten und sie in vom europäischen Haushaltsrecht abweichenden Verfahren umsetzen muss. In einem EU-Treuhandfonds prüfte der Bund beispielsweise rund 200 von der EU-Kommission entwickelte Projektvorschläge, ob sie sich mit nationalen Vorhaben überschneiden. Das BMZ ließ sich dabei für mehr als 7 Mio. Euro von einer Organisation der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen.

2.2 Würdigung

Die Europäische Union hat die mit den EU-Treuhandfonds angestrebten Ziele weitgehend verfehlt. So war sie zwar in Krisensituationen mit den Fonds in der Öffentlichkeit sowie gegenüber Drittstaaten „sichtbar“ und konnte demonstrieren, dass sie politisch handlungsfähig ist. Allerdings gelang ihr dies in erster Linie deshalb, weil sie Mittel aus dem EU-Haushalt und einem Sondervermögen umschichtete, die ohnehin für diese Aufgaben vorgesehen waren. Das Gesamtvolumen ihrer für die Entwicklungszusammenarbeit eingeplanten Mittel hat die Europäische Union nicht wesentlich erhöht. Zusätzliche Mittel konnte sie kaum einwerben. Die freiwilligen Beiträge von Geberstaaten an die EU-Treuhandfonds waren weit geringer als erwartet. Die Projekte konnte die Europäische Union insgesamt nicht viel schneller umsetzen als bei regulären EU-Außenhilfen.

Den überschaubaren Vorteilen der EU-Treuhandfonds standen indes erhebliche Nachteile gegenüber. So war die Finanzierung unübersichtlich, weil die EU-Kommission Mittel aus

unterschiedlichen EU-Töpfen in die Fonds umschichtete. Dies wiederum beeinträchtigte die transparente Aufstellung und Ausführung des EU-Haushalts. Zudem setzte die EU-Kommission die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfen auch für im EU-Haushalt nicht vorgesehene und nicht unmittelbar entwicklungsrelevante Zwecke ein, wie die Finanzierung von Grenzkontrollen in Drittstaaten.

Hinzu kam, dass Deutschland bei den EU-Treuhandfonds – im Vergleich zu regulären Außenhilfen – die Verwendung der Mittel weit weniger beeinflussen konnte. Außerdem verursachten sie für den Bund zusätzlichen Aufwand, um die nationalen Aufgaben im Zusammenhang mit den Fonds wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung nicht mehr an EU-Treuhandfonds beteiligen. Der Bundesrechnungshof erwartet vielmehr, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzt, europäische Krisenhilfen an Drittstaaten – soweit erforderlich – künftig einheitlich aus dem EU-Haushalt zu finanzieren.

2.3 Stellungnahme

BMZ und Auswärtiges Amt haben mitgeteilt, dass sie die Kritik des Bundesrechnungshofes nur in einigen Punkten teilen. In einer Gesamtschau würden die entwicklungspolitischen und sonstigen Ziele der EU-Treuhandfonds überwiegend erreicht. Die Fonds seien im Vergleich zu einer Förderung aus dem EU-Haushalt flexibler und besser zu koordinieren, z. B. bei Maßnahmen in den Bereichen Flucht und Migration in Afrika. Bei der Bewältigung von Notlagen in der COVID-19-Pandemie hätten die EU-Treuhandfonds in Krisenregionen zudem eine schnelle und unbürokratische Reaktion der Europäischen Union ermöglicht. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten seien dadurch in der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam sichtbar.

BMZ und Auswärtiges Amt haben eingeräumt, dass die freiwilligen Beiträge zu den EU-Treuhandfonds hinter den Erwartungen zurückgeblieben seien. Dies sei aus ihrer Sicht jedoch nicht dem Instrument selbst anzulasten. Die Fonds böten die Möglichkeit, EU-Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit durch freiwillige Beiträge von Geberstaaten zu erhöhen. Im Übrigen habe die Europäische Union beim EU-Treuhandfonds zur Bewältigung der Syrienkrise 2,2 Mrd. Euro anstelle der ursprünglich geplanten 1 Mrd. Euro bereitstellen können.

Hinzu komme, dass bei der Bewertung der EU-Treuhandfonds das schwierige Umfeld und die Sicherheitslage in den jeweiligen Krisenregionen zu berücksichtigen sei. Bei der Etablierung neuer Verfahren unter Beteiligung vieler Akteure liege es zudem in der Natur der Sache, dass in der Anlaufzeit Reibungsverluste entstünden.

Aus Sicht des BMZ und des Auswärtigen Amtes spreche auch das Argument der geringen Einflussmöglichkeiten nicht generell gegen EU-Treuhandfonds. Denn die EU-Mitgliedstaaten verfügten in der Praxis über weitreichende Möglichkeiten, um auf die Ausgestaltung der Fonds einzuwirken, z. B. im Dialog mit der EU-Kommission. Sollte die Europäische Union

jedoch weitere Fonds einrichten, möchte sich die Bundesregierung für wirksamere Einflussmöglichkeiten der Geberstaaten auf die Mittelverwendung einsetzen.

Die Bundesregierung möchte auf das Instrument der EU-Treuhandfonds nicht vollständig verzichten. Die aus ihrer Sicht bestehenden Vorteile der Fonds sollten bei einer Neuausrichtung der EU-Außenfinanzierung erhalten bleiben. Einzelheiten eines neuen EU-Außeninstruments würden derzeit auf europäischer Ebene verhandelt. Die einheitliche Finanzierung europäischer Außenhilfen aus dem EU-Haushalt würde dabei auch aus Sicht des BMZ und des Auswärtigen Amtes zu einem kohärenten und transparenten Handeln beitragen.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Denn die außerbudgetären EU-Treuhandfonds wären nur dann zu rechtfertigen, wenn sie verglichen mit den regulären EU-Außenhilfen vorteilhafter wären. Dies hat die Bundesregierung nach wie vor nicht nachgewiesen.

Es reicht nicht aus, darauf hinzuweisen, dass die Europäische Union die entwicklungspolitischen Ziele erreicht oder die EU-Treuhandfonds im Zusammenhang mit der Bewältigung von Notlagen in der COVID-19-Pandemie eingesetzt hat. Denn die Europäische Union stellt für beide Zwecke auch erhebliche Mittel unmittelbar aus dem EU-Haushalt bereit. Es bedarf also keiner EU-Treuhandfonds, um Menschen in Not schnell und unbürokratisch zu helfen. Hinzu kommt, dass die Fonds auch nicht den einheitlichen Auftritt der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten befördert haben. Im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten beteiligen sich mit freiwilligen Beiträgen ganz unterschiedlich an den Fonds, einige an einzelnen Fonds auch gar nicht.

Der Hinweis der Bundesregierung, mit den EU-Treuhandfonds sei es möglich, die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, überzeugt nicht. Denn das freiwillige Engagement von Geberstaaten ist bisher vernachlässigbar. Der Bundesrechnungshof führt dies auch auf das übergeordnete Ziel der Fonds zurück, die Sichtbarkeit der Europäischen Union in Krisenregionen zu erhöhen. Nicht-EU-Staaten werden dieses Ziel nicht verfolgen. Für sie dürfte es damit auch nicht attraktiv sein, sich an den Fonds zu beteiligen.

Dies wird auch in dem von BMZ und Auswärtigem Amt beispielhaft genannten EU-Treuhandfonds zur Bewältigung der Syrienkrise deutlich. Das gegenüber ursprünglichen Plänen mehr als doppelt so hohe Fondsvolumen von 2,2 Mrd. Euro ist auch auf die länger andauernde Krise und infolgedessen längere Laufzeit des Fonds zurückzuführen. Es beruht zudem vor allem auf Mitteln, die aus dem EU-Haushalt umgeschichtet wurden, und eben nicht auf zusätzlichen freiwilligen Beiträgen.

BMZ und Auswärtiges Amt haben auch anerkannt, dass die Reibungsverluste und der hohe Koordinierungsaufwand nicht entstünden, wenn die Europäische Union die Maßnahmen nicht über EU-Treuhandfonds, sondern als reguläre Außenhilfen aus dem EU-Haushalt

finanzierte. Die wesentlichen Hemmnisse bei Krisenhilfen, also insbesondere das schwierige Umfeld und die Sicherheitslage in den Krisenregionen, bestehen auch für die Fonds. Vor diesem Hintergrund bleibt offen, weshalb die Bundesregierung EU-Treuhandfonds neben den regulären EU-Außenhilfen weiterhin nutzen möchte.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes wird die EU-Kommission den Mitgliedstaaten nicht mehr Einfluss auf die Verwendung der Mittel bei den EU-Treuhandfonds einräumen. Mit ihren diesbezüglichen Ambitionen hat sich die Bundesregierung auf EU-Ebene in den vergangenen Jahren jedenfalls nicht durchsetzen können.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass europäische Krisenhilfen an Drittstaaten – soweit erforderlich – einheitlich aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Damit wären Sonderlösungen in Form außerbudgetärer Fonds entbehrlich.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
(Einzelplan 06)

3 Effiziente Integrationsförderung für Flüchtlinge erfordert konsistentes Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen

Zusammenfassung

Das kaum überschaubare Angebot an Integrationsmaßnahmen beeinträchtigt Effektivität und Effizienz der Integration von Flüchtlingen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Es leidet an zersplitterten Zuständigkeiten und hohem Koordinierungsaufwand sowohl zwischen Bund, Ländern und Kommunen als auch innerhalb des Bundes.

Allein der Bund gibt für Integrationsmaßnahmen jährlich über 2 Mrd. Euro aus. An den Integrationskosten der Länder beteiligt er sich zusätzlich mit bis zu 2,4 Mrd. Euro pro Jahr. Keine staatliche Stelle verfügt über den notwendigen Gesamtüberblick, um die Maßnahmen zu steuern. Eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern gibt es nicht. Versuche der Bundesregierung, die Integrationsangebote der Länder zumindest zu erfassen, scheiterten an deren mangelnder Mitarbeit. Die Bundesregierung kann bisher nicht umfassend bewerten, inwieweit die Integrationsmaßnahmen konsistent sind oder sich überschneiden.

Die Bundesregierung sollte eine Gesetzesänderung anstoßen, um bei der Integrationsförderung die Aufgaben und Zuständigkeiten klar zu definieren sowie die Mitarbeit der Länder zu regeln. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung stehen dem keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Auch innerhalb der Bundesregierung sollten die Zuständigkeiten klar abgegrenzt werden. Die Länder ihrerseits haben in einer EntschlieÙung des Bundesrates erkennen lassen, dass sie grundsätzlich klare Regelungen und gegenseitige Abstimmungen befürworten, welche staatliche Ebene für welche Integrationsangebote zuständig ist.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Integrationsförderung

Die Zahl von Schutzgewährungen für Flüchtlinge in Deutschland stieg seit dem Jahr 2015 deutlich. Dadurch erhöhte sich der Bedarf an Sprachförder- und anderen Integrationsmaßnahmen, um Flüchtlinge in Gesellschaft und Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Angebote des Bundes, von Ländern und Kommunen haben sich deutlich erweitert. Der Bund gibt seitdem für sein Integrationsangebot im Durchschnitt über 2 Mrd. Euro pro Jahr aus. Zusätzlich beteiligt er sich an den Integrationskosten der Länder jährlich mit bis zu 2,4 Mrd. Euro. Bund und Länder haben bereits im Jahr 2016 in einem gemeinsamen Konzept beschlossen, ihre Integrationsinstrumente passgenau einzusetzen, praxisgerecht zu verzahnen und zielgerichtet auszubauen. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag sieht bei der Integration von Flüchtlingen u. a. eine bessere Koordinierung zwischen Bund und Ländern vor. Inzwischen ist die Anzahl der Flüchtlinge erheblich zurückgegangen. Die Struktur der Integrationsförderung hat sich dagegen nicht grundsätzlich geändert; sie entstammt der Zeit, als es notwendig war, kurzfristig viele Angebote für Flüchtlinge bereitzustellen.

Bestandsaufnahme der Integrationsangebote

Innerhalb der Bundesregierung verantworten zehn oberste Bundesbehörden und zwei Beauftragte Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge. Die Bundesregierung bemühte sich, ihr Angebot an Integrationsmaßnahmen vollständig abzubilden. Sie versuchte auch, die Integrationsangebote der Länder zu erfassen. Weil die Länder nur eingeschränkt mitarbeiteten, gelang ihr dies nicht. Auch ein Überblick über die Integrationsmaßnahmen der Kommunen fehlt. Länder und Kommunen sind gesetzlich nicht verpflichtet mitzuwirken. § 45 Aufenthaltsgesetz sieht lediglich vor, sie bei der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms zu beteiligen.

Eine detaillierte Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern gibt es nicht. Die Bundesregierung stellt Informationen über ihre Integrationsmaßnahmen u. a. in einer – im Aufbau befindlichen – Integrationsdatenbank bereit. Ansätze, die Integrationsangebote innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Bund und Ländern abzustimmen, gibt es darüber hinaus in einer Reihe gemeinsamer Gremien.

In einer Entschließung aus dem Jahr 2019 forderte der Bundesrat mit Blick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten, das Sprachkursangebot des Bundes neu zu strukturieren. Er kritisierte u. a. eine „schwer überschaubare und oftmals wenig wirksame Zusammenstellung an Angeboten des [...] Spracherwerbs, die eine gelungene Integration erschwert“ (Bundesratsdrucksache 433/19 (Beschluss)). Er bat das BMI sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), ihre Angebote in Abstimmung mit den Ländern zu verändern.

Konsistenz der Integrationsförderung

Die Bundesregierung definierte den Begriff Konsistenz als möglichst weitgehende Überschneidungsfreiheit von Integrationsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Zielgruppen, Inhalte und Methoden sowie in zeitlicher Hinsicht. Sowohl das BMI als auch das BMAS hielten Überschneidungen von Integrationsmaßnahmen für möglich. Zur Sprachförderung wies das BMI auf zahlreiche Förderungen hin, die eine zersplitterte Landschaft aus Zuständigkeiten (Bund, Länder, verschiedene Ministerien), Förderprogrammen, Zielgruppen und Finanzierungssystemen herausgebildet hätten. Folgen seien u. a. eine schwer zu durchschauende Zahl unterschiedlicher rechtlicher Regelungen, Ansprechpersonen und Kursangebote.

3.2 Würdigung

Hoher Koordinierungsaufwand – kein Gesamtüberblick

Für eine effektive und effiziente Integration von Flüchtlingen ist es notwendig, das Angebot an Integrationsmaßnahmen zu überblicken. Das zahlreiche Nebeneinander der Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen erfordert, die Angebote zu erfassen und zu systematisieren. Parallele Strukturen und Mehrfachförderungen sollten vermieden werden. Bund und Länder betreiben zur Abstimmung der Integrationsangebote erheblichen Aufwand, insbesondere in den zahlreichen Gremien. Tatsächlich mangelt es jedoch schon an einer Grundvoraussetzung für eine gelungene Koordination: Keine Stelle verfügt über den notwendigen Gesamtüberblick, um die Integrationsmaßnahmen zielgerichtet zu steuern. Das gegenwärtige System mit seinen zersplitterten Zuständigkeiten ist für die Integrationsförderung nicht geeignet. Die bisher von der Bundesregierung vorgesehenen Schritte, insbesondere eine bessere Koordinierung zwischen Bund und Ländern, reichen nicht aus, um die Integrationsförderung grundlegend zu verbessern.

Gesetzliche Regelung der Aufgabenverteilung notwendig

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung zu strukturieren und klar abzugrenzen. Die Aufgaben sind überdies nur dann effizient zu bewältigen, wenn staatliche Stellen uneingeschränkt kooperieren. Die Bundesregierung sollte eine Gesetzesänderung anstoßen, um bei der Integrationsförderung

- die Aufgaben und Zuständigkeiten sowie
- die Mitarbeit der Länder, insbesondere die Informationsweitergabe,

im Einzelnen zu regeln.

Konsistenz der Integrationsangebote sicherstellen

Die Bundesregierung kann nicht übergreifend bewerten, inwieweit die Integrationsmaßnahmen konsistent sind oder sich überschneiden. Gründe hierfür sind u. a. das vielfältige Angebot und der mangelnde Überblick. Es ist notwendig, mögliche Überschneidungen zu prüfen, bevor Maßnahmen konzeptioniert und Haushaltsmittel veranschlagt werden.

3.3 Stellungnahme

BMI und BMAS haben mitgeteilt, sie hielten eine Gesetzesänderung zur Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Integrationsförderung für nicht erforderlich. Für die Sprachförderung sei dies im Aufenthaltsgesetz klar geregelt. Bei der Integration in den Arbeitsmarkt enthalte das Sozialgesetzbuch die zentralen Regelungen. Zudem gelte das verfassungsrechtlich verankerte Ressortprinzip. Der Integrationskurs als bundesseitiges Grundangebot und der Berufssprachkurs bildeten zusammen das modular aufgebaute „Gesamtprogramm Sprache“ der Bundesregierung. Beide Angebote würden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gesteuert und daher „in einer Hand“ durchgeführt. Im Übrigen werde die integrationsbezogene Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung stetig optimiert.

Die Ressorts haben die Auffassung vertreten, dass es auch im Verhältnis zu den Ländern keiner nachjustierenden Gesetzesinitiative der Bundesregierung bedürfe. Der Grundsatz des konstruktiven Zusammenwirkens von Bund und Ländern werde gelebt; Koordinierungsaufwand ergebe sich im föderalen System immer. Das Engagement der Länder und Kommunen bilde den Kern der Integrationsmaßnahmen und werde ausdrücklich begrüßt. Eine verpflichtende Einbindung der Länder hinsichtlich der Ausgestaltung und der Koordinierung der Integrationsmaßnahmen halten die Ressorts wegen verfassungsrechtlicher Bedenken für ausgeschlossen. Die Grundsätze des Föderalismus und die zahlreichen Integrationsangebote der Länder und Kommunen ließen eine Gesetzesinitiative, die den Ländern einseitig Mitwirkungspflichten und erheblichen Abstimmungsbedarf auferlegen würde, als nicht umsetzbar erscheinen.

Zur Konsistenz der Integrationsförderung haben BMI und BMAS angeführt, sie stellten konzeptionell und organisatorisch sicher, dass die Integrationsangebote sinnvoll ineinandergriffen und nicht konkurrierten. In diesem Zusammenhang haben sie die zentrale Koordinierung durch Ressorts und nachgeordnete Behörden, wie z. B. das BAMF, hervorgehoben.

3.4 Abschließende Würdigung

Gesetzesänderung notwendig und realisierbar

Die von BMI und BMAS angeführten Gesetze reichen nicht aus, um die Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Integrationsförderung zu strukturieren und klar abzugrenzen. Sie regeln nur Teilbereiche und betreffen überwiegend das Integrationsangebot des Bundes. Insbesondere ist das wenig bestimmte Ressortprinzip ungeeignet, die Zuständigkeiten für Integrationsmaßnahmen eindeutig abzugrenzen. Auch das „Gesamtprogramm Sprache“ der Bundesregierung betrifft lediglich den Bundesbereich und bildet nur einen begrenzten Teil der Integrationsmaßnahmen ab. Bezeichnend ist darüber hinaus die Regelung des § 45 Aufenthaltsgesetz, wonach der Integrationskurs „durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder“ ergänzt werden soll. In der Folge wird dort ohne nähere Erläuterung u. a. auf „die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern [und] Kommunen“ verwiesen.

Ebenso wie die Ressorts begrüßt der Bundesrechnungshof das Engagement von Ländern und Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen. Dezentrale Aktivitäten sind notwendig, um das Integrationsangebot des Bundes zu ergänzen. Die mangelhafte Erfassung der Integrationsangebote der Länder zeigt allerdings, dass die ebenenübergreifende Kooperation verbesserungsbedürftig ist. Nur so kann der erforderliche Gesamtüberblick über die zahlreichen Integrationsmaßnahmen erreicht werden. Entgegen der Auffassung der Ressorts geht es in diesem Zusammenhang nicht darum, die Länder einseitig zu belasten. Ziel muss es vielmehr sein, die Integrationsinstrumente insgesamt praxisgerecht zu verzahnen, um sie passgenau einsetzen zu können; Bund und Länder hatten dies bereits im Jahr 2016 in ihrem gemeinsamen Konzept beschlossen. Hierzu bedarf es der – von beiden Seiten gelebten – konstruktiven Zusammenarbeit. Der damit verbundene Abstimmungsaufwand lässt sich durch eine klare Aufgabenabgrenzung reduzieren.

Eine Gesetzesänderung im vorgeschlagenen Sinne ist notwendig und realisierbar. Es ist nicht erkennbar, dass diese den Grundsätzen des Föderalismus widersprechen und in Kernbereiche der Länderhoheit eingreifen würde. Das Bundesstaatsprinzip und die damit verbundene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue) erfordern vielmehr ein konstruktives Zusammenwirken von Bund und Ländern. Außerdem legt bereits heute § 45 Aufenthaltsgesetz nahe, dass die Länder bei der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms zumindest über ihre Integrationsangebote informieren und so mitwirken.

Überdies haben die Länder selbst mit der Entschließung des Bundesrates aus dem Jahr 2019 gefordert, das Sprachkursangebot des Bundes neu zu strukturieren und mit ihnen abzustimmen. Daraus wird deutlich, dass auch die Länder – jedenfalls für Sprachkurse – klare Regelungen und Abstimmungen befürworten, welche staatliche Ebene für welche Integrationsangebote zuständig ist.

Konsistenz bleibt unverzichtbar

Die von BMI und BMAS angeführte zentrale Koordinierung von Integrationsmaßnahmen ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allein reicht er jedoch nicht aus, um eine konsistente Integrationsförderung zu gewährleisten. Die Bundesregierung sollte auch bei schon länger bestehenden Integrationsmaßnahmen Überschneidungen und Schnittstellen kritisch hinterfragen. Im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes sollte sie ihr Angebot konzentrieren und ggf. Maßnahmen zusammenführen. So kann sie zugleich ihren Koordinierungsaufwand verringern. Dabei sollte sie strukturiert vorgehen und die Integrationsmaßnahmen beispielsweise anhand zu bestimmender Bewertungskriterien analysieren.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

4 BMF unterlässt Erfolgskontrolle bei Personalverwaltungssystem und erschwert IT-Konsolidierung Bund

Zusammenfassung

Das BMF verzichtet darauf, die Stärken und Schwächen des Personalverwaltungssystems der Bundesfinanzverwaltung zu analysieren. Diese Erkenntnisse könnten aber das künftige einheitliche Personalverwaltungssystem der Bundesverwaltung verbessern und damit die IT-Konsolidierung des Bundes unterstützen.

Im Jahr 2015 führte das BMF als Personalverwaltungssystem die Software „PVS“ ein. Damit bearbeitet es die Personalangelegenheiten der mehr als 40 000 Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Bereits im Jahr 2014 hatte das BMF dem Bundesrechnungshof zugesagt zu überprüfen, inwieweit PVS das Personalwesen der Bundesfinanzverwaltung effektiv und effizient unterstützt. Zu dieser Erfolgskontrolle war es haushaltsrechtlich verpflichtet. Die Ergebnisse liegen bis heute nicht vor. Das BMF war auch nicht gewillt, diese nachzuholen. Seiner Vorbildrolle als Haushaltsressort ist es somit nicht gerecht geworden.

Als wesentlichen Teil des Projektes „IT-Konsolidierung Bund“ entwickelt die Bundesregierung derzeit auf Basis von PVS für über 90 Mio. Euro die Software „PVS Bund“. Sie will PVS Bund in der gesamten Bundesverwaltung einführen und damit die Personalangelegenheiten von über 300 000 Bundesbeschäftigten bearbeiten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fehlen ihr dazu die Erkenntnisse aus der Erfolgskontrolle zu PVS. Diese könnten dazu beitragen, PVS Bund zu verbessern und wirtschaftlich zu gestalten. Das BMF hat erwidert, dass eine Erfolgskontrolle bei PVS keinen Aussagewert für PVS Bund habe.

Ohne eine Erfolgskontrolle von PVS ist die effiziente Einführung von PVS Bund gefährdet. Dies kann die Vereinheitlichung aller Personalverwaltungssysteme und damit das Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ beeinträchtigen.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Erfolgskontrollen als vorgeschriebenes systematisches Prüfverfahren

Das Haushaltsrecht verpflichtet die öffentliche Verwaltung, den Erfolg ihres Handelns systematisch zu kontrollieren. Sie muss bei finanzwirksamen Maßnahmen begleitend und abschließend feststellen,

- ob und in welchem Ausmaß die Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- inwieweit die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Erfolgskontrollen tragen dazu bei, die Qualität künftiger Entscheidungen zu verbessern, gleichartige Fehler zu vermeiden und wirksame Problemlösungen auf vergleichbare Maßnahmen zu übertragen.

Das Personalverwaltungssystem der Bundesfinanzverwaltung

Das BMF hatte im Jahr 2007 ein Projekt gestartet, um die Personalverwaltungssysteme in der Bundesfinanzverwaltung zu vereinheitlichen. Als Ergebnis führte es im Jahr 2015 die Software „PVS“ ein. Damit bearbeitet es die Personalangelegenheiten der 40 000 Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2011 bis 2012 die Einführung von PVS. Das BMF legte ihm dabei eine Vorkalkulation und eine Zwischenkalkulation zur Wirtschaftlichkeit von PVS vor. Die Vorkalkulation hatte ergeben, dass PVS in einem Zeitraum von 15 Jahren 35 Mio. Euro einsparen würde. Das BMF erwartete beispielsweise, weniger Beschäftigte im Personalwesen zu benötigen. Darüber hinaus würden alle Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung durch vorausgefüllte Urlaubsanträge und Krankmeldungen etwa eine Minute pro Arbeitstag einsparen. In der Zwischenkalkulation hatte das BMF seine Erwartungen angepasst. Z. B. hatten sich die Entwicklungsausgaben von 26 Mio. Euro auf 52 Mio. Euro verdoppelt. Insgesamt hatten die Ausgaben nun um 42 Mio. Euro über den Einsparungen gelegen. Das BMF hatte PVS dennoch als wirtschaftlich bewertet, da es u. a.

- die Beschäftigten des Personalwesens von Routinetätigkeiten entlaste und
- somit erlaube, die Personalentwicklung, die Personalgewinnung sowie den Arbeits- und Gesundheitsschutz personell zu verstärken.

Die personalwirtschaftlichen Prozesse in der Bundesfinanzverwaltung und den damit verbundenen Aufwand hatte es nicht untersucht. Es hatte auch keine mit überprüfbaren Indikatoren unterlegten Ziele festgelegt, um den Erfolg von PVS später bewerten zu können. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF im Jahr 2013, dies nachzuholen und den Erfolg von PVS zu kontrollieren. Im Jahr 2014 sagte das BMF zu, die Effekte von PVS bei einer Erfolgskontrolle im Jahr 2017 exemplarisch in einer Behörde der Bundesfinanzverwaltung zu untersuchen. Zwei Jahre nach der Einführung lägen ausreichend Informationen dazu vor. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) werde zeitgleich alle in der Bundesverwaltung eingesetzten Personalverwaltungssysteme bewerten und vergleichen. Daher halte es das BMF für zielführend, für seine Erfolgskontrolle von PVS Indikatoren zu nutzen, die das BMI für den Vergleich entwickelt hatte.

Im Jahr 2016 erinnerte der Bundesrechnungshof das BMF an die Erfolgskontrolle.

Vereinheitlichung aller Personalverwaltungssysteme des Bundes

Mit dem Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ vereinheitlicht die Bundesregierung derzeit u. a. alle Personalverwaltungssysteme in der Bundesverwaltung. Dazu entwickelt das BMI auf Basis von PVS der Bundesfinanzverwaltung die Software „PVS Bund“. Es plant, dieses Projekt bis zum Jahr 2025 fertigzustellen und dann die Personalangelegenheiten von über 300 000 Bundesbeschäftigten mit PVS Bund bearbeiten zu können. Für die Einführung von PVS Bund erwartet das BMI Ausgaben von mehr als 90 Mio. Euro. Insgesamt soll die Nutzung 89 Mio. Euro einsparen.

Den Erfolg von PVS in der Bundesfinanzverwaltung hat das BMF bis Mitte 2020 nicht überprüft. Es verwies auf PVS Bund. Das BMI habe zwischenzeitlich festgestellt, dass es wirtschaftlich sei, PVS Bund in der gesamten Bundesverwaltung einzuführen. Das BMF habe hierzu die Daten zu den Ausgaben und Nutzerzahlen von PVS beigetragen. Auf eine Erfolgskontrolle von PVS habe es verzichtet, da die Erkenntnisse auf die Bundesfinanzverwaltung begrenzt wären. Wesentliche Effekte von PVS Bund entstünden jedoch dadurch, dass alle Bundesbehörden es nutzten. Wie es sich auswirke, alle Personalverwaltungssysteme zu konsolidieren, müsse nunmehr das BMI betrachten.

4.2 Würdigung

Obwohl dem BMF als Haushaltsressort eine Vorbildrolle und besondere Verantwortung in Haushaltsangelegenheiten zukommt, verzichtete es auf eine Erfolgskontrolle für PVS. Es verstieß damit gegen Haushaltsrecht.

Die große Differenz zwischen Vor- und Zwischenkalkulation belegt, dass das BMF erst während der Entwicklung von PVS einen besseren Überblick über die Ausgaben und Aufwände erlangte. Zum Zeitpunkt der Zwischenkalkulation standen den gestiegenen Ausgaben für PVS keine Einsparungen in gleicher Höhe mehr gegenüber. Daher begründete das BMF die

Wirtschaftlichkeit nur über den zusätzlichen Nutzen. Es legte seinen Überlegungen aber keine konkretisierten und mit Indikatoren unterlegten Ziele zugrunde. Dazu hätte es z. B. festhalten müssen, wie genau es die personalwirtschaftlichen Prozesse optimieren wollte. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Erfolgskontrolle. Anstatt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen und die Ziele zumindest nachträglich zu konkretisieren, verwies es auf das BMI und dessen Planungen zu PVS Bund.

Auch wenn das BMI mittlerweile alle Personalverwaltungssysteme der Bundesverwaltung vereinheitlicht, hätte das BMF den Erfolg von PVS kontrollieren müssen. Dabei hätte es PVS den vorgeschriebenen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen unterziehen müssen. Somit kann das BMF bis heute nicht bewerten, ob PVS die Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung von Routinetätigkeiten entlastet und daher andere Bereiche wie vorgesehen personell verstärkt werden konnten. Auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMI zu PVS Bund konnte die Erfolgskontrolle zu PVS in der Bundesfinanzverwaltung nicht ersetzen. Das BMF hätte insbesondere prüfen müssen, ob der Ressourcenverbrauch für PVS wirtschaftlich war. Dafür wäre es u. a. notwendig gewesen, die Durchlaufzeiten und Aufwände in personalwirtschaftlichen Prozessen vor und nach der Einführung von PVS zu vergleichen. Da es die Ausgangsinformationen in der Planungsphase nicht erhoben hatte, hätte es sie nachträglich ermitteln sollen.

Von den Erfahrungen bei der Einführung sowie in Kenntnis der Stärken und Schwächen von PVS hätte das BMI bei PVS Bund profitieren können.

4.3 Stellungnahme

Das BMF hat erwidert, es habe nicht versäumt, den Erfolg von PVS zu kontrollieren und somit nicht gegen Haushaltsrecht verstoßen. Zum Zeitpunkt einer möglichen Erfolgskontrolle sei bereits entschieden gewesen, PVS Bund in der gesamten Bundesverwaltung einzuführen. Für PVS hätten keine Entscheidungsspielräume oder Handlungsalternativen mehr bestanden. Eine auf die Bundesfinanzverwaltung beschränkte Erfolgskontrolle hätte keinen Aussagewert mehr gehabt.

Die Vereinheitlichung der Personalverwaltungssysteme des Bundes sei nur eine von vielen Maßnahmen innerhalb des Projektes „IT-Konsolidierung Bund“. Dies schließe aus, dass das BMF mit seinem Vorgehen das Projekt in Gänze erschwere.

Das BMI habe bereits seit dem Jahr 2013 – bevor eine Erfolgskontrolle von PVS in der Bundesfinanzverwaltung überhaupt möglich gewesen wäre – eine Vereinheitlichung aller Personalverwaltungssysteme des Bundes geprüft. Es habe später die Wirtschaftlichkeit von PVS Bund untersucht und dafür vom BMF Daten zu den Nutzerzahlen und den Ausgaben von PVS erhalten. Das BMI habe die fehlende Erfolgskontrolle bei PVS nie als Projektrisiko für PVS Bund bewertet. Mittlerweile würden 8 von über 200 Behörden (4 %) PVS Bund erfolgreich nutzen. Dies zeige, dass das BMF mit seinem Verwaltungshandeln bei PVS das Projekt des BMI weder verzögert noch anderweitig negativ beeinflusst habe.

4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Die Bundesregierung stuft PVS Bund als eines der wesentlichen IT-Verfahren für den Gesamterfolg ihres Projektes „IT-Konsolidierung Bund“ ein. Da bis heute erst 4 % aller Bundesbehörden PVS Bund nutzen, könnte das BMI die Erkenntnisse aus einer nachträglichen Erfolgskontrolle des Vorgängersystems PVS noch berücksichtigen. Sie würden dem BMI bei der weiteren Einführung helfen und zur Wirtschaftlichkeit von PVS Bund beitragen. Das BMI könnte z. B. bislang nicht erkannte Risiken für den Erfolg von PVS Bund identifizieren und somit rechtzeitig erkennen, inwieweit es steuernd eingreifen muss. Außerdem tragen die Erfahrungen aus dieser Erfolgskontrolle dazu bei, Fehler sowie Daten- und Methodenprobleme bei den Erfolgskontrollen für PVS Bund auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMF, die fehlende Erfolgskontrolle nachzuholen. Es muss die Ergebnisse aus der Erfolgskontrolle von PVS dem BMI bereitstellen, sobald diese vorliegen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Einzelplan 09)

5 BMWi verzichtet seit Jahren auf Gebühreneinnahmen in Millionenhöhe bei der Rüstungsexportkontrolle (Kapitel 0916 Titel 111 01)

Zusammenfassung

Das BMWi erhebt keine Gebühren für die Bearbeitung von Anträgen für Rüstungsexporte, obwohl es Einnahmen zwischen 5 und 10 Mio. Euro pro Jahr für möglich hält.

Es hätte bereits nach der Rechtslage vor dem Jahr 2013 dafür sorgen müssen, dass der Gesetzgeber eine Gebührenregelung einführt. Seit dem Jahr 2013 verpflichtet das Bundesgebührengesetz die Verwaltung, für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen Gebühren vorzusehen. Dazu gehört auch die Bearbeitung von Anträgen auf Rüstungsexporte. Dieser Verpflichtung ist das BMWi bislang nicht nachgekommen. Das BMWi sollte unverzüglich dafür sorgen, dass für die Bearbeitung von Anträgen auf Rüstungsexporte Gebühren erhoben werden.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Nach dem Grundgesetz dürfen zur Kriegführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, transportiert und exportiert werden. Entsprechende Genehmigungen müssen Unternehmen vorab beim zuständigen Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beantragen. Im Jahr 2018 gingen 14 300 Anträge auf Export von Rüstungsgütern beim BAFA ein.

Bis zum Jahr 2013 bildeten die Bestimmungen zum Haushaltsrecht und das Verwaltungskostengesetz die allgemeinen Grundlagen für Gebührenerhebungen.

Seit dem Jahr 2013 regelt das Bundesgebührengesetz, dass die Verwaltungsbehörden des Bundes für ihre individuell zurechenbaren Leistungen grundsätzlich kostendeckende

Gebühren erheben müssen. Dazu erließ die Bundesregierung im Jahr 2015 die Allgemeine Gebührenverordnung. Sie gibt vor, wie Gebühren kostendeckend zu kalkulieren sind.

Das Antragsverfahren beim Export von Rüstungsgütern, in dem Unternehmen für den Export ihrer Kriegswaffen z. B. eine Genehmigung erhalten wollen, ist eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Dem BMWi ist bekannt, dass für das Antragsverfahren damit grundsätzlich das Bundesgebührengesetz gilt.

Das BMWi befasste sich im Jahr 2016 damit, Gebühren bei der Rüstungsexportkontrolle einzuführen. Dabei hielt es Einnahmen zwischen 5 und 10 Mio. Euro pro Jahr für möglich. Letztlich vertagte es die Entscheidung. Entsprechende Gebühren erhebt es bis heute nicht. Während des Prüfungsverfahrens teilte das BMWi mit, es denke über eine gesetzliche Ausnahme von der Gebührenpflicht für die Rüstungsexportkontrolle nach.

5.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMWi trotz gesetzlicher Verpflichtung schon viele Jahre versäumt hat, Gebühren für die Bearbeitung von Rüstungsexportanträgen zu erheben.

Haushaltsrechtlich hätte das BMWi bereits vor dem Jahr 2013 für eine besondere Rechtsgrundlage sorgen müssen, die Gebühren für Anträge auf Rüstungsexporte ermöglicht. Dies hat es versäumt. Seit dem Jahr 2013 gilt das Bundesgebührengesetz. Es verpflichtet die Bundesverwaltung dazu, für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen Gebühren zu erheben.

Das BMWi hätte seitdem einen verbindlichen Katalog der gebührenpflichtigen Leistungen bei der Rüstungsexportkontrolle erstellen und die jeweiligen Gebührensätze kalkulieren müssen. Dies hätte es in einer Besonderen Gebührenverordnung regeln müssen, damit das BAFA die Gebühren festsetzen und erheben kann.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMWi daher empfohlen, umgehend seiner gesetzlichen Pflicht nachzukommen und Gebühren für die Antragsbearbeitung zum Rüstungsexport zu erheben.

5.3 Stellungnahme

Das BMWi wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es keineswegs seit mehreren Jahren im Widerspruch zu rechtlichen Vorgaben auf die Einnahme von Gebühren verzichte. Richtig sei zwar, dass seit dem Jahr 2013 mit dem Bundesgebührengesetz der grundsätzliche Rahmen geschaffen sei, um Gebühren zu erheben. Da erst später weitere gesetzliche Konkretisierungen hinzugekommen seien, nehme es aber noch eine gewisse Zeit in Anspruch, die Regelungen des Bundesgebührengesetzes umzusetzen.

Das BMWi erläuterte weiter, dass es bis zum 1. Oktober 2021 den Erlass einer Gebührenverordnung für die Antragsbearbeitung zum Rüstungsexport „prüfen und umsetzen“ werde. Bis dahin gewährt das Bundesgebührengesetz nach Ansicht des BMWi noch Zeit, Besondere Gebührenverordnungen zu erarbeiten und in Kraft treten zu lassen.

Dabei werde das BMWi auch berücksichtigen, welche wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Herausforderungen die betroffenen Unternehmen infolge der Corona-Pandemie zu bewältigen haben.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMWi es seit vielen Jahren pflichtwidrig versäumt hat, Gebühren in der Rüstungsexportkontrolle zu erheben. Dass es bereits seit dem Jahr 2013 eine allgemeine gesetzliche Grundlage für eine Gebührenerhebung gibt, räumt auch das BMWi ein.

Es führt keine tragfähigen Gründe dagegen an, für die Bearbeitung von Anträgen auf Rüstungsexporte bereits vor dem 1. Oktober 2021 Gebühren zu erheben. Die Übergangsfrist im Bundesgebührengesetz, auf die sich das BMWi in seiner Stellungnahme berufen hat, gilt nur für bereits bestehende Gebührentatbestände. Sie hat keine Bedeutung für erst neu zu schaffende Gebühren – wie hier im Bereich der Rüstungsexportkontrolle.

Die vom BMWi genannten Auswirkungen der Pandemie entbinden es nicht von der grundsätzlichen Pflicht, Gebühren für die Bearbeitung von Anträgen auf Rüstungsexporte zu erheben. Allenfalls könnte es in bestimmten Einzelfällen davon absehen.

Durch das Zögern des BMWi entstehen dem Bundeshaushalt weitere Einnahmeverluste. Zudem bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass das BMWi für die Bearbeitung von Anträgen auf Rüstungsexporte überhaupt Gebühren erheben will und dies mit dem nötigen Nachdruck verfolgt.

Das BMWi sollte unverzüglich die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um für die Bearbeitung von Anträgen auf Rüstungsexporte Gebühren zu erheben. Für die Festsetzung von Gebühren ist nicht der Zeitpunkt der Antragstellung entscheidend, sondern derjenige der Verwaltungsentscheidung. Daher sollte es auch prüfen, ob es bereits jetzt Antragsteller auf die potenzielle Gebührenpflicht und eine nachträgliche Festsetzung von Gebühren hinweist.

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

6 150 Mio. Euro-Programm „AlleImBetrieb“: Unklare Förderrichtlinien des BMAS gefährden zusätzliche Arbeitsplätze für schwerbehin- derte Menschen (Ausgleichsfonds)

Zusammenfassung

Das BMAS lehnt es ab, die Förderrichtlinien für das Programm der Bundesregierung „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ eindeutig zu fassen. Es gefährdet so die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen.

Das Programm soll nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages eine Anschubfinanzierung für zusätzliche Ausbildungs- und Arbeitsplätze in Betrieben leisten, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen (Inklusionsbetriebe). Die zuständigen Integrationsämter der Länder können hierfür insgesamt 150 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds erhalten. Zusätzlich sind Arbeitsplätze aber nur, wenn sie nicht ohnehin schon geplant sind. Die Förderrichtlinien des BMAS lassen es zu, dass die Länder die Bundesmittel für bereits geplante Arbeitsplätze einsetzen. Im Ergebnis verwendeten die Länder die Bundesmittel häufig für Arbeitsplätze, die sie ansonsten aus eigenen Mitteln finanziert hätten. Damit ist das Ziel des Bundestagsbeschlusses gefährdet, zusätzliche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen.

Förderfähig sind nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zudem ausschließlich befristete Programme. Gleichwohl hat das BMAS bislang auf eine zeitliche Begrenzung verzichtet. Damit nimmt es hin, dass der gewünschte Impuls ausbleibt, innerhalb von drei Jahren neue Arbeitsplätze zu schaffen. Vielmehr zögert sich das Programm über viele Jahre hinaus.

Das BMAS muss in den Richtlinien klar definieren, wann Ausbildungs- und Arbeitsplätze als „zusätzlich“ gelten. Auch muss es das Programm zeitlich befristen.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Beschluss des Deutschen Bundestages

Inklusionsbetriebe beschäftigen schwerbehinderte Menschen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Für diese Menschen ist es besonders schwierig, am Arbeitsleben teilzunehmen. Der Deutsche Bundestag forderte die Bundesregierung auf, mehr Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen. Er beschloss hierzu eine Anschubfinanzierung aus Mitteln des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Für die Jahre 2015, 2016 und 2017 sollte der Bund jeweils 50 Mio. Euro bereitstellen.

Förderrichtlinien

Das BMAS verwaltet den Ausgleichsfonds. Es hat das Programm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ aufgelegt, um den Beschluss des Deutschen Bundestages umzusetzen. Dazu stimmte es sich mit dem Beirat für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Beirat) ab. Der Beirat empfahl, den Ländern insgesamt 150 Mio. Euro über drei Jahre zur Verfügung zu stellen. Die Integrationsämter der Länder sollten damit Inklusionsbetriebe fördern.

Das BMAS legte in den Förderrichtlinien als Ziel des Programms fest, zusätzliche Arbeits- oder Ausbildungsplätze für Menschen mit Behinderungen in bestehenden oder neuen Inklusionsbetrieben zu schaffen. Es stellte dabei nicht klar, dass diese Arbeitsplätze zusätzlich zu ohnehin vorgesehenen neuen Arbeitsplätzen entstehen müssen.

Nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung ist ein Programm nur förderfähig, wenn es befristet ist. Anders als im Beschluss des Deutschen Bundestages und in der Empfehlung des Beirats vorgesehen, beschränkte das BMAS das Programm aber nicht auf drei Jahre. Die erste Rate wies es im Jahr 2016 zu. Die zweite und dritte Rate stellt es den Ländern auf Abruf zur Verfügung. Sie müssen dazu darlegen, dass sie die zugewiesenen Mittel absehbar verbrauchen werden. Einen Zeitpunkt, bis zu dem die Mittel abgerufen sein müssen, nennt die Förderrichtlinie nicht.

Umsetzung in den Ländern

Die Länder verwendeten vielfach die Mittel des Programms, um damit neue Arbeitsplätze zu fördern, die sie ansonsten aus Eigenmitteln finanziert hätten. Landesmittel reduzierten sie im gleichen Zeitraum oder strichen sie ganz. Viele Länder gaben an, die ihnen zugesagten Mittel erst bis Ende 2023 vollständig an Inklusionsbetriebe bewilligen zu wollen. Andere Länder wollten sich dafür sogar bis Ende 2026 Zeit lassen. Bis das Geld vollständig ausgezahlt ist, könnten weitere Jahre vergehen.

6.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Förderrichtlinien des BMAS nicht geeignet sind, die Ziele des Beschlusses des Deutschen Bundestages umzusetzen. Das BMAS hat zugelassen, dass Länder neue Arbeitsplätze mit Bundesmitteln fördern, die sie auch ohne das Programm gefördert hätten. Damit ersetzen sie lediglich Landes- durch Bundesmittel. Das Ziel, mit dem Programm mehr Arbeitsplätze zu schaffen, wird so konterkariert. Das BMAS muss regeln, dass das Programm nur solche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben fördert, die zusätzlich zu ohnehin vorgesehenen neuen Arbeitsplätzen entstehen.

Ferner ist das Programm nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zeitlich zu befristen. Es widerspricht ansonsten dem Ziel des Beschlusses des Deutschen Bundestages, durch einen auf drei Jahre begrenzten Impuls, zügig zusätzliche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen.

6.3 Stellungnahme

Das BMAS hält eine Anpassung des Programms für nicht geboten. Ob und wie Inklusionsbetriebe effizienter gefördert werden könnten, sei Gegenstand einer in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Evaluation. Diese erstreckt sich auf das gesamte Instrumentarium zur Förderung von Inklusionsbetrieben. Die sich hieraus ergebenden Handlungsempfehlungen werde das BMAS sorgfältig prüfen. Der Beschluss des Deutschen Bundestages hätte zum Ziel, den Ländern mehr finanziellen Spielraum für die Förderung von Inklusionsbetrieben zu verschaffen. Dies gewährleiste die aktuelle Förderpraxis. Ein etwaiger Ersatz von Landes- durch Bundesmittel sei nicht zu kritisieren. Die Integrationsämter der Länder seien daran gebunden, die Fördermittel zweckentsprechend einzusetzen. Im Übrigen könnten sie den ihnen zustehenden Anteil der Ausgleichsabgabe nach eigenem Ermessen zur Finanzierung ihrer gesetzlichen Aufgaben verwenden.

Das Programm endet, sobald die Länder die Mittel vollständig abgerufen und diese verbraucht worden seien. Hierin sieht das BMAS eine Befristung.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Beschluss des Deutschen Bundestages gibt eindeutig vor, mehr Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen. Er enthält keinen Hinweis darauf, dass der Deutsche Bundestag den Ländern lediglich mehr finanziellen Spielraum einräumen wollte. Vielmehr geht das BMAS in den Förderrichtlinien selbst davon aus, dass zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen sind. Entscheidend ist, dass die Länder die Mittel des Programms zielgerichtet verwenden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass letztlich nicht mehr neue Arbeitsplätze entstehen als ohne das Programm. Dafür muss das BMAS in den Förderrichtlinien klar definieren, wann Ausbildungs- und Arbeitsplätze als zusätzlich gelten. Nur dann kann es später prüfen, ob die Länder die Mittel dafür verwendet haben. Alleine mit einer übergreifenden Evaluation kann

das BMAS den Erfolg des Programms „AlleImBetrieb“ nicht sicherstellen. Es bleibt offen, ob und wann aus der Evaluation Konsequenzen für dieses Programm resultieren.

Das Vorgehen des BMAS, das Programm faktisch nicht zu befristen, entspricht weder der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung noch dem Beschluss des Deutschen Bundestages. Denn dieser sah vor, die 150 Mio. Euro innerhalb von drei Jahren für zusätzliche Arbeitsplätze einzusetzen. Tatsächlich läuft das Programm aber immer noch. Es ist davon auszugehen, dass die Mittel zum Teil erst in vielen Jahren an Inklusionsbetriebe ausgezahlt werden. Eine effiziente Anschubfinanzierung ist damit nicht sichergestellt. Ein Programm so lange laufen zu lassen, bis die Mittel vollständig abgerufen und verbraucht sind, ist keine Befristung. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMAS das Programm zeitlich befristet.

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

7 Belastung der Deutschen Rentenversicherung in Millionenhöhe künftig vermeiden – BMAS muss unverzüglich handeln (Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Das Fremdrentengesetz (FRG), das die Rentenansprüche von Vertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern (Berechtigte) regelt, birgt in seiner derzeitigen Ausgestaltung das Risiko von Belastungen in Millionenhöhe. Obwohl die Deutsche Rentenversicherung (DRV) und der Bundesrechnungshof seit mehreren Jahren auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinweisen, hat das BMAS bislang keine Neuregelung vorgeschlagen.

Durch das FRG werden Berechtigte rentenrechtlich so gestellt, als hätten sie ihr Erwerbsleben im Herkunftsstaat in vergleichbaren Berufen in Deutschland verbracht. Berechtigte, die aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder aus Staaten stammen, mit denen Deutschland ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, können erworbene Rentenansprüche aus ihren Herkunftsstaaten auch von Deutschland aus geltend machen. Mit der Erweiterung der Europäischen Union und der steigenden Zahl von Sozialversicherungsabkommen ist dieser Personenkreis erheblich gewachsen. Das aktuelle FRG sieht zwar eine Anrechnung der ausländischen Renten auf die deutsche Rente vor. Dies gilt aber nur, wenn die Berechtigten diese Rente auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Hierzu sind sie nicht verpflichtet. Sehen sie davon ab, erhalten sie ihre deutsche Rente in voller Höhe. Für die DRV entstehen so vermeidbare Belastungen in Millionenhöhe.

Das BMAS sollte nunmehr handeln. Dem Gesetzgeber muss es umgehend eine Neuregelung des FRG vorschlagen, um künftige Mehrbelastungen der Versichertengemeinschaft in der DRV zu verhindern.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Zahlung von Renten nach dem Fremdrentengesetz

Das FRG regelt die Rentenansprüche von Berechtigten, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges aus den früheren deutschen Ostgebieten und den Staaten Osteuropas nach Deutschland zugezogen sind. Es integriert rentenrechtlich bedeutsame Zeiten, die die Berechtigten in ihren Herkunftsstaaten zurückgelegt haben, in die gesetzliche Rentenversicherung Deutschlands. Grundsätzlich werden die Berechtigten so gestellt, als hätten sie ihr Erwerbsleben in vergleichbaren Berufen in Deutschland zurückgelegt.

Beziehen Berechtigte eine Rente oder eine vergleichbare Leistung aus einem Herkunftsstaat für Zeiten, die nach dem FRG auch in der DRV anerkannt wurden, müssen sie dies der DRV anzeigen. Die deutsche Rente ruht dann in Höhe dieser Leistung. Dadurch sollen Doppelleistungen vermieden werden. Verzichten Berechtigte auf eine bereits bewilligte Rente ihres Herkunftsstaates oder beantragen diese nicht, zahlt die DRV die deutsche Rente in voller Höhe aus.

Wachsende Bedeutung durch veränderte Rahmenbedingungen

Berechtigte, deren Herkunftsstaat Mitglied der Europäischen Union ist oder mit dem Deutschland ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, können ihre dortigen Rentenansprüche auch von Deutschland aus geltend machen. Mit der Erweiterung der Europäischen Union um Staaten Mittel- und Osteuropas und der steigenden Zahl von Sozialversicherungsabkommen ist dieser Personenkreis erheblich gewachsen. Dadurch hat die Anrechnung dieser Renten nach dem FRG an praktischer Bedeutung gewonnen.

Im Jahr 2018 führten Mitteilungen der Berechtigten an die DRV über den zeitgleichen Bezug einer Rente aus ihrem Herkunftsstaat zu einem anteiligen Ruhen der deutschen Rente in Höhe von insgesamt 116 Mio. Euro. Davon entfielen 85 Mio. Euro auf Fälle, in denen die Berechtigten aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union stammten.

Belastung durch Verzicht auf Renten der Herkunftsstaaten

Renten der Herkunftsstaaten werden nur dann angerechnet, wenn die Berechtigten diese Leistungen tatsächlich in Anspruch nehmen. Machen sie hiervon keinen Gebrauch, zahlt ihnen die DRV die deutsche Rente in voller Höhe aus. Für die Berechtigten verringert sich dadurch nicht nur ihr Aufwand, weil ihnen nur ein Leistungsträger gegenübersteht. Sie können auch finanzielle Nachteile vermeiden, die z. B. durch Wechselkursschwankungen entstehen können. So hatten nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bis zum Jahr 2016 mehr als 40 % der Berechtigten auf ihre Renten aus Rumänien verzichtet. Die DRV

schätzte die alleine daraus entstehenden Belastungen für die Versichertengemeinschaft auf 10 Mio. Euro jährlich.

Doppelleistungen durch Verstöße gegen Mitteilungspflichten

Für die Träger der DRV ist es nur dann möglich, ein Ruhen der deutschen Rente nach dem FRG zu prüfen, wenn die Berechtigten sie über den Bezug einer Rente ihres Herkunftsstaates informieren. Kommen die Berechtigten dieser Pflicht nicht nach, kann dies zu Doppelleistungen zulasten der Versichertengemeinschaft führen.

Die DRV nahm im Jahr 2018 die Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Anlass, Berechtigte nach Renteneinkünften aus ihren Herkunftsstaaten der ehemaligen Sowjetunion zu befragen. Dies legte offen, dass durch unterbliebene Mitteilungen der Berechtigten seit dem Jahr 2014 vermeidbare Zahlungen von 14 Mio. Euro entstanden waren.

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Fremdrentengesetzes

Im Jahr 2014 hatte sich die DRV mit ersten Anregungen zur Änderung des FRG an das BMAS gewandt. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS Ende 2017 empfohlen, eine Neuregelung des FRG anzustoßen, die verhindert, dass der Verzicht auf die Rente des Herkunftsstaates zulasten der Versichertengemeinschaft in der DRV geht. Das BMAS teilte mit, ihm sei die Problematik bekannt. Es prüfe Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des FRG. Ein dazu in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten hält dafür ebenfalls eine Neuregelung für notwendig. Sie soll die Berechtigten dazu veranlassen, ihre im Herkunftsstaat bestehenden Rentenansprüche auch tatsächlich geltend zu machen. Hierfür schlägt das Gutachten verschiedene Möglichkeiten vor. Das Gutachten liegt dem BMAS seit Oktober 2018 vor. Bisher hat es keine gesetzliche Neuregelung angestoßen.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den mit dem FRG bestehenden Rechtszustand als nicht mehr zeitgemäß kritisiert. Vor allem Berechtigte aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union können die in den Herkunftsstaaten erworbenen Rentenansprüche grundsätzlich auch von Deutschland aus geltend machen.

Er hat es als nicht sachgerecht bewertet, wenn das FRG den Berechtigten weiterhin die Möglichkeit lässt, auf ihre Rentenansprüche in den Herkunftsstaaten zu verzichten. Das geht zulasten der Versichertengemeinschaft in der DRV. Machen Berechtigte hiervon künftig vermehrt Gebrauch, drohen der DRV erhebliche finanzielle Belastungen durch höhere Rentenzahlungen. Zudem ist die DRV derzeit davon abhängig, dass die Berechtigten mitwirken. Dadurch steigt das Risiko für vermeidbare Zahlungen.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS bereits im Jahr 2017 empfohlen, eine Neuregelung des FRG vorzuschlagen, die diesen Entwicklungen entgegenwirkt. Das zwischenzeitlich beauftragte Rechtsgutachten stützt dies und zeigt Möglichkeiten zum Handeln auf. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS daher erneut aufgefordert, umgehend tätig zu werden, um Mehrausgaben und finanzielle Risiken in der DRV zu vermeiden.

7.3 Stellungnahme

Die DRV hat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung des Fremdrechtenrechts bestätigt. Auch aus ihrer Sicht sollte eine Neuregelung den veränderten Rahmenbedingungen in Europa Rechnung tragen und helfen, Mehrbelastungen der DRV zu vermeiden.

Seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes habe die DRV ihr Verfahren zur Überprüfung bestehender Renten verbessert. Turnusmäßige Einzelfallprüfungen sollen verhindern, dass Berechtigte den zeitgleichen Bezug einer Rente aus ihren Herkunftsstaaten nicht mitteilten.

Für die Weiterentwicklung des FRG hat die DRV die Bedeutung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Verwaltungsaufwand und Nutzen betont. Sie hat zudem Bedenken geäußert, ob die im Gutachten enthaltenen Vorschläge mit dem europäischen Recht vereinbar seien.

Das BMAS hat darauf verwiesen, die abschließende Bewertung des Rechtsgutachtens sei erst möglich geworden, nachdem die DRV im Februar 2020 die erforderlichen statistischen Daten vorgelegt habe. Die Prüfung dauere noch an. Nach ihrem Abschluss werde es über einen Vorschlag zur Änderung des FRG entscheiden.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der derzeitige Rechtszustand nicht mehr zeitgemäß und eine Neuausrichtung des FRG unabdingbar ist. Die Darstellungen des BMAS entkräften nicht seine Kritik. Gründe für ein weiteres Zuwarten liegen nun nicht mehr vor.

Das Bemühen der DRV um verbesserte Überprüfungsverfahren wertet der Bundesrechnungshof als weiteren Beleg für den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die von der DRV unternommenen Anstrengungen verdeutlichen, dass tatsächlich ein erhebliches Risiko finanzieller Schäden durch ungerechtfertigte Zahlungen besteht.

Dass die Bedenken der DRV auch fast zwei Jahre nach Vorlage des Gutachtens nach wie vor nicht ausgeräumt sind, bestätigt die Zweifel des Bundesrechnungshofes am Handlungswillen des BMAS. Nachdem es bereits vor über sechs Jahren erste Vorschläge für eine Weiterentwicklung des FRG erhalten hatte, erwartet der Bundesrechnungshof vom BMAS nunmehr,

umgehend tätig zu werden. Das BMAS muss jetzt einen Vorschlag vorlegen, wie künftig Mehrbelastungen und Doppelleistungen für die DRV vermieden werden können.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

8 Sozial unausgewogene Versicherungsbedingungen in der Künstlersozialversicherung korrigieren (Kapitel 1104)

Zusammenfassung

Die Versicherungsbedingungen in der Künstlersozialversicherung (KSV) führen dazu, dass die Versicherten im Vergleich zu anderen Versicherten ungerechtfertigt begünstigt sind.

Über die KSV werden selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen. Ihre Versicherungspflichtgrenze in der KSV war bis zum Jahr 2001 an die Grenze für eine geringfügige Beschäftigung (Minijob-Grenze) gekoppelt. Während die Minijob-Grenze seitdem um ein Drittel stieg, wurde die Versicherungspflichtgrenze nicht erhöht. Sie liegt seit nunmehr 19 Jahren bei 3 900 Euro jährlich.

Versicherte in der KSV mit niedrigen Einkünften zahlen zudem einen geringeren eigenen Mindestbeitrag als vergleichbare einkommensschwache Gruppen, wie z. B. Studierende und versicherungspflichtige Selbstständige. Da diese Versichertengruppen ihre Mindestbeiträge vollständig selbst tragen, ist ihre finanzielle Belastung mehr als doppelt so hoch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Versicherungsbedingungen in der KSV mit dem Ziel zu prüfen, die vergleichbaren Versichertengruppen auch gleich zu behandeln. Dabei sollte die Höhe der Versicherungspflichtgrenze mindestens einem Arbeitseinkommen entsprechen, das als Haupteinnahmequelle existenzsichernd ist.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Künstlersozialversicherung

Durch das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) sind selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten (KSV-Versicherte) über die KSV in die gesetzliche Sozialversicherung einbezogen. Voraussetzung ist, dass ihr jährliches Einkommen aus künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit (Arbeitseinkommen) die Versicherungspflichtgrenze von aktuell 3 900 Euro überschreitet. Die Versicherung in der KSV bleibt bestehen, wenn das Arbeitseinkommen innerhalb von sechs Jahren diese Versicherungspflichtgrenze zweimal unterschreitet. Maßgeblich ist das voraussichtliche Arbeitseinkommen des Folgejahres. Die KSV-Versicherten schätzen es selbst und melden es der Künstlersozialkasse.

Das geschätzte Arbeitseinkommen ist die Grundlage für die jährlichen Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem sieht der Gesetzgeber Mindestbeiträge vor. Die KSV-Versicherten leisten den halben Beitrag. Die andere Beitragshälfte wird von Unternehmen über die Künstlersozialabgabe (30 %) und durch einen Zuschuss des Bundes (20 %) erbracht.

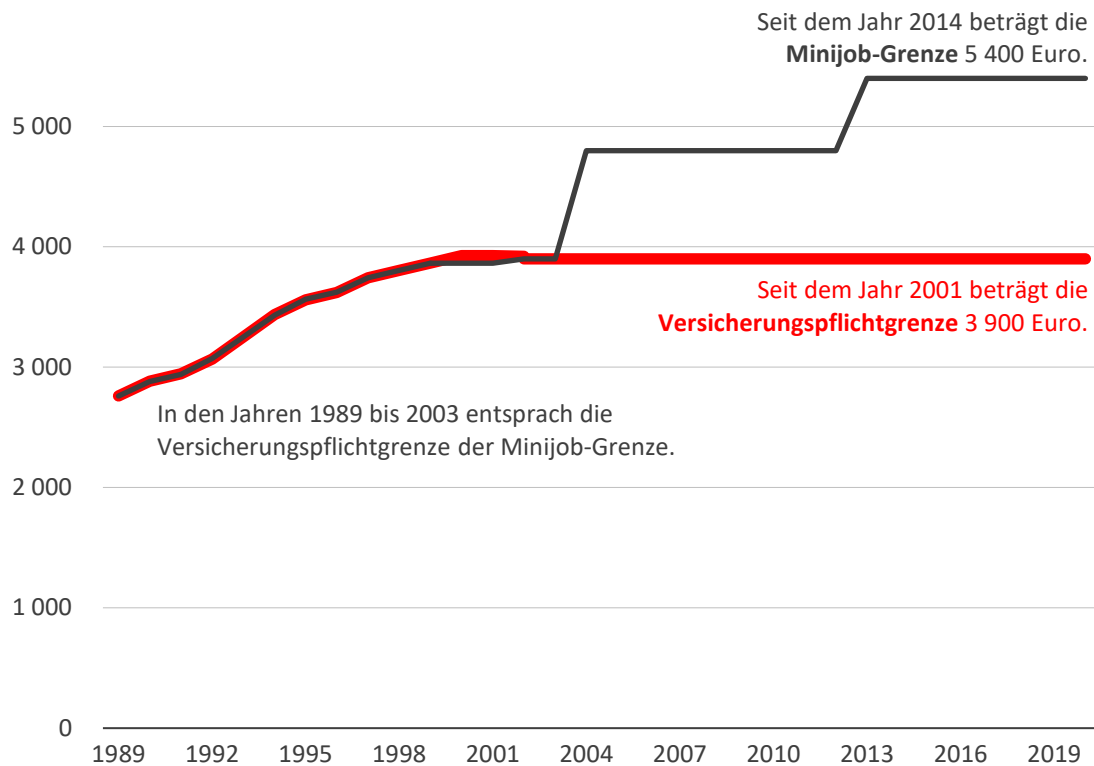
Schere zwischen Versicherungspflichtgrenze und Minijob-Grenze

Zum 1. Januar 1983 führte der Gesetzgeber die KSV ein. Die Versicherungspflichtgrenze koppelte er an die für die Sozialversicherungen geltende Bezugsgröße, die er jedes Jahr erhöhte. In den Jahren 1989 bis 2001 entsprachen sich die Versicherungspflichtgrenze und die Minijob-Grenze. Im Jahr 2001 löste der Gesetzgeber diese Verknüpfung auf. Er legte die Versicherungspflichtgrenze auf 3 900 Euro jährlich fest und erhöhte sie seitdem nicht mehr. Hingegen hob der Gesetzgeber die Minijob-Grenze seitdem von ursprünglich ebenfalls 3 900 Euro zweimal auf derzeit 5 400 Euro an (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 8.1

Zunehmende Schere zwischen Versicherungspflichtgrenze und Minijob-Grenze

Entwicklung in den Jahren 1989 bis 2020 in Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: KSVG sowie weitere Gesetze und Verordnungen.

Weiterhin war die Versicherungspflichtgrenze seit Einführung des Arbeitslosengeld II stets niedriger als der Satz für den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger durch pauschalisierte bedarfsdeckende Leistungen. Mittlerweile unterschreitet sie diesen Satz deutlich. Der Satz für den Regelbedarf beträgt im Jahr 2020 ohne Heizung, Warmwasser und Wohnkosten 5 184 Euro jährlich.

Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung

Die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung legt zur Beitragsberechnung für KSV-Versicherte ein Mindesteinkommen zugrunde. Für das Jahr 2020 ergibt sich daraus ein monatlicher Mindestbeitrag von 93,70 Euro. Die KSV-Versicherten tragen davon die Hälfte, sodass ihr monatlicher Mindestbeitrag 46,85 Euro beträgt.

Bereits im Jahr 2001 hatte die damalige Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen darauf hingewiesen, das Mindesteinkommen für KSV-Versicherte sei zu niedrig.

Für sie falle so ein geringerer Mindestbeitrag an „...als für versicherungspflichtige Jugendliche, Teilnehmer an berufsfördernden Maßnahmen zur Rehabilitation ohne Übergangsgeldbezug oder Behinderte“. Die Arbeitsgemeinschaft sprach sich daher dafür aus, das Mindesteinkommen als Berechnungsgrundlage der Beiträge von KSV-Versicherten zu erhöhen.

Bei Studierenden wird die Ungleichbehandlung gegenüber KSV-Versicherten besonders deutlich. Studierende, die nicht familienversichert sind, zahlen im Jahr 2020 einen monatlichen Mindestbeitrag von 98,73 Euro. Da sie diesen Beitrag aber vollständig selbst zu tragen haben, ist ihre finanzielle Belastung letztlich mehr als doppelt so hoch wie die der KSV-Versicherten.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Versicherungsbedingungen in der KSV als sozial unausgewogen kritisiert. Er ist der Auffassung, dass KSV-Versicherte im Vergleich mit anderen Versichertengruppen in der Sozialversicherung ungerechtfertigt begünstigt sind.

Der Bundesrechnungshof hat in der zunehmenden Kluft zwischen der Versicherungspflichtgrenze und der Minijob-Grenze eine Störung des sozialen Gefüges in der Sozialversicherung gesehen. Rechtfertigende Gründe für diese Entwicklung sind für ihn nicht erkennbar. KSV-Versicherte werden im Vergleich mit anderen Versicherten, insbesondere Beziehern von Arbeitslosengeld II und Minijobbern, ohne sachlichen Grund besser behandelt. Der Bundesrechnungshof hat es daher als erforderlich angesehen, die Versicherungspflichtgrenze zumindest auf 5 400 Euro jährlich anzuheben.

Zudem sollte ein höheres Mindesteinkommen für die Kranken- und Pflegeversicherung der KSV-Versicherten gelten. Andere Versichertengruppen, wie z. B. Studierende, zahlten für die gleichen Leistungen höhere Beiträge als KSV-Versicherte, da ihr gesetzlich festgelegtes Mindesteinkommen deutlich höher ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht auch hierfür keine sachliche Begründung.

8.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, dass das KSVG dem verfassungsrechtlichen Auftrag diene, Kunst und Kultur angemessen zu schützen und zu fördern. Ein wesentlicher Grundsatz der KSV sei daher, dass sie nicht nur Künstlerinnen und Künstlern sowie Publizisten und Publizistinnen offenstehen solle, die ihre Tätigkeit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten beziehungsweise nach Publikumsgeschmack und Modeströmungen ausrichteten. Mindestvoraussetzung für eine Versicherungspflicht nach dem KSVG sei daher eine „erwerbsmäßig“ ausgeübte künstlerische oder publizistische Tätigkeit. Sie müsse tatsächlich in einem nachhaltigen, berufsmäßigen Umfang stattfinden.

Gesetzliche Voraussetzung für die erforderliche Nachhaltigkeit sei deshalb u. a., dass KSV-Versicherte ein voraussichtliches Arbeitseinkommen von mehr als 3 900 Euro im Folgejahr erreichen. Ausdrücklich keine Voraussetzung für eine Versicherungspflicht nach dem KSVG sei dagegen, dass das Arbeitseinkommen allein ausreichen müsse, um den Lebensunterhalt zu decken. So gewähre auch ein Arbeitseinkommen in der Höhe der Versicherungspflichtgrenze zusammen mit einer nach dem KSVG unschädlichen Minijob ein Gesamteinkommen über dem steuerlichen Existenzminimum.

Das BMAS halte wegen der grundlegend verschiedenen sozialpolitischen Zielrichtungen bei der Entgeltgrenzen eine dauerhafte Bindung sachlich nicht für gerechtfertigt. Es will daher weder die Versicherungspflichtgrenze erneut an die Minijob-Grenze koppeln noch die Mindestbeiträge erhöhen. Gerade besonders schutzbedürftige Versicherte würden ansonsten vom Versicherungsschutz ausgeschlossen und ggf. aus ihrer künstlerischen oder publizistischen Tätigkeit gedrängt.

Das BMAS hat die Auffassung vertreten, der Vergleich zwischen Studierenden und KSV-Versicherten sei nicht zutreffend. Zudem hat es darauf verwiesen, dass im Midijob-Übergangsbereich von 450,01 bis 1 300 Euro bei einem Einkommen knapp über 450 Euro der eigene Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung eines Midijobbers lediglich bei 22 Euro monatlich statt wie bei KSV-Versicherten bei 47 Euro monatlich liege.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt den besonderen Schutz selbstständiger Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten nicht in Frage. Ihre Versicherungsbedingungen weichen jedoch sowohl von denen abhängig Beschäftigter als auch anderer Versicherte, wie Studierender und Selbstständiger, deutlich ab. Insbesondere im Vergleich mit der zweiten Gruppe werden sie finanziell erheblich entlastet, da sie die Hälfte ihres Beitrages von Unternehmen und durch den Bundeszuschuss erhalten. Diese Privilegierung, der das BMAS nicht widerspricht, gebietet es, ihren Sonderstatus mit anderen, ggf. ebenfalls schutzbedürftigen Gruppen zu vergleichen. Das ist insbesondere dann angezeigt, wenn schutzbedürftige Gruppen einen höheren eigenen Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung als KSV-Versicherte zahlen.

Der Vergleich mit einem Midijob greift nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. Das BMAS vergleicht ein „echtes“ Beschäftigungsverhältnis mit einer Selbstständigkeit. Die geringere Belastung dieser niedrigen Einkommen mit Sozialabgaben soll Anreize schaffen, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen, die Tätigkeit zu erweitern und im Arbeitsmarkt zu verbleiben. Für die Berechnung des Beitrages für KSV-Versicherte – wie auch für andere Versicherte – sind Mindesteinkommen gesetzlich festgelegt. Dieses Mindesteinkommen ist für KSV-Versicherte deutlich niedriger als für andere Selbstständige, sodass als Folge auch ihr voller Beitrag im Vergleich mit anderen Selbstständigen erheblich geringer ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es ein grundlegendes Prinzip in der Sozialversicherung, dass die Haupttätigkeit der Versicherten die Mitgliedschaft begründet. Folglich muss das Arbeitseinkommen der KSV-Versicherten zumindest mittelfristig die Hauptquelle darstellen, mit der sie den Lebensunterhalt bestreiten. Ein Arbeitseinkommen in Höhe der Versicherungspflichtgrenze entspricht monatlich 325 Euro. Wenn KSV-Versicherte also über längere Zeit darauf angewiesen sind, sich zur Existenzsicherung weitere Einkommensquellen zu erschließen, z. B. aus einem Minijob, dann stellt ihre künstlerische oder publizistische Tätigkeit nicht mehr ihre Haupttätigkeit dar. Eine Mitgliedschaft in der Sozialversicherung über die KSV verbietet sich dann. Andernfalls werden diese KSV-Versicherten bessergestellt als solche Personen, die nicht zusätzlich künstlerisch oder publizistisch tätig sind. Der Bundesrechnungshof hält daher auch das Argument für nicht gerechtfertigt, dass durch eine Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze KSV-Versicherte aus ihrer künstlerischen oder publizistischen Tätigkeit gedrängt werden. Dieser grundgesetzlich geschützten Tätigkeit können sie weiter nachgehen. Da diese Tätigkeit jedoch nicht mehr die Haupttätigkeit darstellt, entfällt lediglich die daran geknüpfte, über die KSV privilegierte Mitgliedschaft in der Sozialversicherung.

Das BMAS sollte daher die Versicherungsbedingungen für KSV-Versicherte überprüfen. Insbesondere die zunehmende Kluft zwischen der Versicherungspflichtgrenze und der Minijob-Grenze sowie unterschiedliche Mindesteinkommen vergleichbarer Versichertengruppen geben hierzu Anlass. Vor allem die Versicherungsbedingungen für Bezieher vergleichbar niedriger Einkommen und für andere versicherungspflichtige Selbstständige sind dabei als Prüfungsmaßstab zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hält es aufgrund seiner Analyse für gerechtfertigt, die Versicherungspflichtgrenze wieder an die Minijob-Grenze zu koppeln. Das Mindesteinkommen als Bemessungsgrundlage für die Beiträge in der Kranken- und Pflegeversicherung ist zu erhöhen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

9 Fehlende angemessene Kontrollmöglichkeiten der Künstlersozialkasse belasten Bund und Unternehmen

(Kapitel 11 04)

Zusammenfassung

Der Künstlersozialkasse (KSK) fehlen angemessene Kontrollmöglichkeiten, um die Angaben ihrer Versicherten zu prüfen. Deswegen kann sie nicht verlässlich feststellen, ob noch eine Versicherungspflicht in der Künstlersozialversicherung (KSV) besteht.

Selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten können über die KSV in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen werden. Voraussetzung ist, dass ihr voraussichtliches Einkommen aus dieser Tätigkeit über der Versicherungsgrenze von 3 900 Euro liegt. Die Einkommenshöhe des Folgejahres schätzen die Versicherten selbst und melden sie der KSK. Mangels Kontrollmöglichkeiten bleiben überhöhte, knapp über der Versicherungsgrenze liegende Schätzungen folgenlos. Obwohl die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen objektiv nicht gegeben sind, bleiben die Versicherungsverhältnisse bestehen.

Auch für diese nicht berechtigten Versicherten zahlen der Bund und die Unternehmen die Hälfte der Versicherungsbeiträge. Deshalb ist das gegenwärtige Kontrollsystem zu verbessern.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Künstlersozialversicherung

Durch das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) sind selbstständige Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten (KSV-Versicherte) über die KSV in die gesetzliche Sozialversicherung einbezogen. Voraussetzung ist, dass ihr jährliches Einkommen aus künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit (Arbeitseinkommen) die Versicherungspflichtgrenze von aktuell 3 900 Euro überschreitet. Maßgeblich ist das voraussichtliche

Arbeitseinkommen des Folgejahres. Die KSV-Versicherten schätzen dieses selbst und melden es der KSK.

Das geschätzte Arbeitseinkommen ist die Grundlage für die jährlichen Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem sieht der Gesetzgeber Mindestbeiträge vor. Die KSV-Versicherten leisten den halben Beitrag. Die andere Beitragshälfte wird von Unternehmen über die Künstlersozialabgabe (30 %) und durch einen Zuschuss des Bundes (20 %) erbracht. Im Jahr 2020 beträgt der Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung für KSV-Versicherte insgesamt 93,70 Euro. Als eigenen Anteil haben sie davon 43,85 Euro zu zahlen.

Die Versicherungspflicht endet, wenn entweder KSV-Versicherte ihre künstlerische oder publizistische Tätigkeit aufgegeben haben oder ihr selbst geschätztes Arbeitseinkommen innerhalb von sechs Jahren mehr als zweimal unterhalb der Versicherungspflichtgrenze von 3 900 Euro liegt. Die ehemaligen KSV-Versicherten können sozialversichert bleiben, wenn sie z. B. Arbeitslosengeld II beziehen, eine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufnehmen oder sich freiwillig versichern. Entscheiden sie sich für eine freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, gelten für sie aber höhere Mindestbeiträge. Im Jahr 2020 beträgt dieser Mindestbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung insgesamt 187,38 Euro. Die Versicherten haben ihn vollständig aus eigenen Mitteln zu zahlen.

Kontrollmöglichkeiten der Künstlersozialkasse

Gemäß § 13 KSVG kann die KSK von ihren Versicherten Angaben und Nachweise über die tatsächlich erzielten Arbeitseinkommen in den vergangenen vier Kalenderjahren verlangen. Diese Angaben erhebt sie durch eine wechselnde jährliche Stichprobe. In ihr werden jeweils 5 % der KSV-Versicherten erfasst.

Im Jahr 2016 waren etwas mehr als 2 000 Versicherte in der Stichprobe enthalten, die ein voraussichtliches Arbeitseinkommen von bis zu 150 % der Versicherungspflichtgrenze gemeldet hatten. Bei rund einem Drittel dieser KSV-Versicherten, die Unterlagen einreichten, unterschritt ihr tatsächliches Arbeitseinkommen gleichwohl in mindestens drei der vier geprüften Jahre die Versicherungspflichtgrenze. Rund 4 % dieser KSV-Versicherten erzielten in allen vier geprüften Jahren lediglich 0 bzw. 1 Euro.

Das KSVG sieht für diese Fälle kaum Handlungsoptionen für die KSK vor, um bewusst überhöhten Schätzungen entgegenzuwirken. So kann die KSK die Mitgliedschaft in der KSV für die Vergangenheit nicht widerrufen. Selbst wenn KSV-Versicherte das voraussichtliche Einkommen zu hoch schätzten, konnte die KSK dies nur selten als Ordnungswidrigkeit ahnden.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass KSV-Versicherte mit sehr niedrigem Einkommen gegenüber anderen vergleichbaren Versichertengruppen ungerechtfertigt begünstigt sind. Überhöhte Schätzungen des voraussichtlichen Arbeitseinkommens des Folgejahres führen weder zu finanziellen Folgen noch zur Beendigung der Versicherung. Ein Kontrollsystem, das dem ausreichend entgegenwirkt, steht der KSK bisher nicht zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat das Entdeckungsrisiko bei einer Prüfquote von jährlich 5 % aller KSV-Versicherten als zu gering bewertet. Theoretisch müssen KSV-Versicherte nur alle 20 Jahre damit rechnen, von der KSK geprüft zu werden. Dabei hat der Bundesrechnungshof hervorgehoben: Das zu gering gemeldete voraussichtliche Arbeitseinkommen bleibt selbst dann ohne Folgen, wenn die KSK in der Stichprobe überhöhte Schätzungen für alle Jahre feststellt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, durch Änderungen des KSVG mit verschärften Maßnahmen überhöhten Schätzungen zu begegnen:

- Der Prüfungszeitraum der Stichprobe sollte entsprechend den rechtlichen Vorgaben für die Versicherungspflicht von vier auf sechs Jahre ausgedehnt werden.
- Zudem sollte die KSK die Versicherung in der KSV beenden können, wenn das tatsächliche Arbeitseinkommen im Durchschnitt der geprüften Jahre unter der Versicherungspflichtgrenze lag.
- Auch sollten KSV-Versicherte, die in zwei der geprüften Jahre ein Arbeitseinkommen unterhalb der Versicherungspflichtgrenze erzielt, aber oberhalb gemeldet haben, intensiver geprüft werden: Sie sollten für die nächsten fünf Jahre ihren gemeldeten voraussichtlichen Arbeitseinkommen verpflichtend Unterlagen beifügen, die ihre Schätzungen nachvollziehbar begründen.

Diese Änderung geben der KSK zusätzliche Kontrollmöglichkeiten. So kann sie besser gewährleisten, dass nur jene Künstlerinnen und Künstler oder Publizistinnen und Publizisten über die KSV in der Sozialversicherung verbleiben, die auch die vom Gesetzgeber geforderten Voraussetzungen erfüllen.

9.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, dass es die bestehenden Auskunfts- und Vorlagepflichten bei der Einkommensüberprüfung derzeit für ausreichend halte. Es hat erweiterte Prüfungen auf der Grundlage zusätzlicher Vorlagepflichten der KSV-Versicherten als nicht ohne Weiteres praktikabel angesehen. Eine Ausweitung der Prüfquote mache zudem eine Verstärkung des Prüfdienstes um zehn Stellen erforderlich. Das BMAS schließe aber nicht aus, die Empfehlungen

des Bundesrechnungshofes bei anstehenden Änderungen des KSVG zu berücksichtigen. Dies geschehe vorbehaltlich einer dezidierten Kosten-Nutzen-Einschätzung.

Hingegen hat es das BMAS abgelehnt, die Versicherungspflicht nach dem KSVG – quasi aus einem Sanktionsgedanken heraus – entfallen zu lassen, wenn die Entgeltgrenze im Durchschnitt der geprüften Jahre nicht erreicht werde. Dies widerspreche der Systematik des KSVG.

9.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, umgehend erweiterte Prüf- und Vorlagepflichten einzuführen. Insbesondere jene Fälle sind intensiver zu verfolgen, bei denen die Prüfung der KSK ergeben hat, dass Schätzungen der KSV-Versicherten die Versicherungspflichtgrenze nur geringfügig überschreiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes schädigen diese KSV-Versicherten die Solidargemeinschaft in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem führt ihr Verhalten zu ungerechtfertigten finanziellen Belastungen sowohl der Unternehmen wegen einer zu hohen Künstlersozialabgabe als auch des Bundes aufgrund eines zu hohen Bundeszuschusses. Es sollte durch verbesserte Kontrollmöglichkeiten unterbunden werden. Der Bundesrechnungshof hält es für unvertretbar, dass der KSK angemessene Mittel fehlen, um überhöhten Schätzungen und einer damit ungerechtfertigten Versicherung nach dem KSVG entgegenzuwirken. Soweit dafür tatsächlich weiteres Personal notwendig sein sollte, ist dies zu akzeptieren. Allerdings sind die zehn zusätzlichen Stellen aktuell weder durch eine Personalbedarfsermittlung nachgewiesen noch sind Möglichkeiten zu Personaleinsparungen an anderer Stelle geprüft.

Der Bundesrechnungshof sieht in einem Ausschluss von KSV-Versicherten, deren Arbeitseinkommen im Durchschnitt der geprüften sechs Jahre die Versicherungspflichtgrenze nicht erreicht hat, keine Sanktion. Vielmehr fügt sich der Ausschluss in das System der KSVG, insbesondere hinsichtlich der Normen zur Versicherungspflicht, sachgerecht ein. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Durchschnittsbetrachtung gilt für solche Einkommenssituationen, bei denen das Arbeitseinkommen einzelner Jahre nur knapp über der Versicherungspflichtgrenze liegt. Nur hier kommt es zur Beendigung der Versicherungspflicht. Diese Rechtsfolge entspricht der Auffassung des Bundesrechnungshofes, nach der die künstlerische sowie publizistische Tätigkeit der KSV-Versicherten nicht nur sporadisch, sondern nachhaltig zur Existenzsicherung beitragen sollte.

Das BMAS sollte daher eine Gesetzesänderung mit dem Ziel initiieren, die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Verbleib in der KSV zu ergänzen und die Prüf- und Kontrollmöglichkeiten der KSK zu verbessern.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Einzelplan 12)

10 Wintereinbrüche legen Zugverkehr der Deutschen Bahn AG lahm – BMVI bleibt untätig (Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Der Eisenbahnbetrieb der Deutschen Bahn AG (DB AG) wird jedes Jahr durch Winterwetter erheblich beeinträchtigt. Das BMVI nimmt dies hin, obwohl der Bund als Eigentümer auch für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist.

Immer wieder sind Strecken nicht oder zu spät geräumt, Reisende auf den Bahnsteigen Unfallrisiken ausgesetzt sowie Züge durch Schnee und Eis beschädigt. Dem Bund ist bekannt, dass die DB AG auf Wintereinbrüche nur unzureichend vorbereitet ist. Dennoch hat das BMVI sich nicht dafür eingesetzt, dass die Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen den Ursachen dieser Schwierigkeiten nachgehen. Über die von ihm entsandten Bundesvertreterinnen und -vertreter sollte es im Aufsichtsrat auf eine systematische Analyse hinwirken. Diese muss Klarheit schaffen, inwieweit die DB AG angemessene Vorkehrungen gegen die Winterauswirkungen getroffen hat und welche Schwachstellen bestehen. Auf dieser Grundlage sollte sich das BMVI in den Aufsichtsräten dafür einsetzen, dass die festgestellten Defizite abgestellt und anschließend die Fortschritte kontrolliert werden.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Rechte und Pflichten des Bundes als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG und mittelbarer Eigentümer ihrer Tochterunternehmen. Darunter sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH, die für das Streckennetz, die Bahnhöfe und die Energieversorgung zuständig sind. Zum Konzern zählen auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen DB Fernverkehr AG, DB Regio AG und DB Cargo AG, die Züge betreiben.

Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte bei der DB AG über drei Bundesvertreterinnen und -vertreter wahr. Diese entsendet er aus dem BMVI, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in den Aufsichtsrat. Ebenso ist er zum Teil in den Aufsichtsräten der Infrastruktur-, der Verkehrs- und einiger weiterer Tochterunternehmen vertreten.

Das BMVI verwaltet die Beteiligung des Bundes an der DB AG. Die Beteiligungsverwaltung unterstützt die vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder darin, ihr Mandat wahrzunehmen. Dazu gehört es, ihnen das jeweilige Bundesinteresse aufzuzeigen und darauf hinzuwirken, dass sie es durchsetzen.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bund, das Schienennetz und die Verkehrsangebote seiner Eisenbahnen am Wohl der Allgemeinheit auszurichten. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende des Jahres 2017 klargestellt, dass die Bundesregierung auch für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist.

Umfang der Wintervorkehrungen an Infrastrukturen und Zügen

Wesentliche Bestandteile der Eisenbahninfrastruktur der DB AG sind das 33 400 km lange Streckennetz und die 5 700 Bahnhöfe. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen müssen es allen Eisenbahnverkehrsunternehmen ermöglichen, das Streckennetz zu nutzen. Der Konzern ist gesetzlich verpflichtet, die Infrastrukturen sowie den Eisenbahnbetrieb sicher zu führen. So muss die DB AG im Winter die Strecken, Bahnsteige und Züge ausreichend von Schnee und Eis freihalten. Für sämtliche Wintervorkehrungen wendet sie derzeit etwa 70 Mio. Euro jährlich auf. Insgesamt sind im Winterdienst 18 000 eigene Beschäftigte und externe Kräfte für die DB AG tätig. Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärte das BMVI, dass der Konzern den Personalbedarf fortlaufend den aktuellen Erfordernissen anpasse.

Verteilte Zuständigkeiten – konzernweit bedeutsames Thema

Die Tochterunternehmen der DB AG treffen die Wintervorkehrungen teils selbst und schließen dafür untereinander Verträge ab.

Einige Leistungen schreiben die Tochterunternehmen regelmäßig aus und vergeben sie an externe Dienstleister, wie z. B. den Winterdienst an Weichen, auf Bahnsteigen und Treppen.

Wesentliches Zuschlagskriterium ist der Angebotspreis. Nach Angaben der DB AG werden auch die Standorte der Dienstleister berücksichtigt. Trotzdem sind die Dienstleister nicht immer rechtzeitig vor Ort, um Störungen zu beseitigen.

Wintervorkehrungen sind nicht nur für Tochterunternehmen der DB AG ein wichtiges Thema, sondern wegen ihrer grundsätzlichen und übergreifenden Bedeutung auch für den

Konzern als Ganzes. Folglich sind sowohl die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen als auch der Konzernaufsichtsrat in das Thema eingebunden.

Wintervorkehrungen werden allenfalls anlassbezogen erörtert

Der strenge Winter 2009/2010 beeinträchtigte den Eisenbahnbetrieb in zahlreichen Regionen Deutschlands. Die DB AG stellte daraufhin bessere Wintervorkehrungen in Aussicht. Seitdem rüstete sie zwar mehr Weichen mit Heizungen aus und beschaffte zusätzliche schienegebundene Räumfahrzeuge. Zugleich wollte sie jedoch ihre Ausgaben für den Winterdienst deutlich reduzieren. Das BMVI fragte nicht nach, wie sich die Ausgabenkürzung auf den Winterdienst auswirken würde.

Der Bundesgerichtshof entschied im Jahr 2012 zur Verkehrssicherungspflicht auf Bahnsteigen. Danach sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen wie die DB Fernverkehr AG für einen angemessenen Winterdienst beim Zu- und Abgang zu den Zügen verantwortlich. Dies gilt auch für die Bahnsteige, die im Eigentum der Eisenbahninfrastrukturunternehmen stehen. Unerheblich ist auch, ob andere Unternehmen mit dem Winterdienst beauftragt wurden. Die Aufsichtsräte der Unternehmen des DB AG-Konzerns beschäftigten sich weder mit diesem Urteil noch mit dessen Konsequenzen für die übergreifende Organisation und Kontrolle des Winterdienstes.

Ein Wintereinbruch sorgte im Dezember 2017 für bundesweite Störungen im Eisenbahnbetrieb. Züge verspäteten sich oder fielen aus, auch weil die DB AG Strecken sperrte. Allein an einem Wochenende wurden 19 ICE-Züge durch Schnee und Eis so beschädigt, dass sie für mehrere Tage nicht einsatzfähig waren. Das Thema war so bedeutsam, dass sich der Konzernaufsichtsrat damit befasste. Der Konzern räumte ein, dass die Vorbereitungen auf den Wintereinbruch unzureichend waren. So sei ein Teil der für den Winter angeforderten Reinigungs- und Sicherungskräfte nicht von den Dienstleistern bereitgestellt worden. Die Beteiligungsverwaltung des BMVI erhielt durch die Niederschrift der Aufsichtsratssitzung Kenntnis über die kritischen Erörterungen. Sie reagierte darauf aber nicht. Insbesondere regte sie nicht an, bei der DB AG nachzufragen, was diese in der Folge unternommen habe oder welche Fortschritte es gebe.

Probleme der DB AG bei Winterwetter halten an

In den letzten Jahren berichteten verschiedene Stellen über betriebliche Probleme bei Wintereinbruch. Unter anderem antwortete die Bundesregierung im März 2018 auf eine parlamentarische Anfrage, dass durch winterliches Wetter etwa 1 400 Weichenstörungen pro Jahr bei der DB AG auftraten. Im Dezember 2019 wies die DB AG darauf hin, dass der Klimawandel künftig nicht nur in verstärktem Maße Hitzeperioden und Stürme hervorrufen wird, sondern auch Frost und Schneefall.

10.2 Würdigung

Obwohl die DB AG vor zehn Jahren Verbesserungen angekündigt hatte, treten Betriebsprobleme bei Winterwetter weiterhin regelmäßig auf. Dies deutet auf strukturelle Schwachstellen hin, unter denen die Qualität des Eisenbahnsystems leidet. Angesichts ihrer eigenen Prognose zum Klimawandel muss die DB AG nun dringend handeln.

Die Vorkehrungen des Konzerns für den Winter waren bisher unzureichend. Der Bund muss im Sinne des Grundgesetzes für einen möglichst störungsfreien Bahnverkehr sorgen. Deswegen darf er nicht hinnehmen, dass Eisenbahnstrecken immer wieder länger als nötig gesperrt wurden und Reisende sich nicht sicher auf den Bahnsteigen bewegen konnten. In diesen Fällen ist die DB AG insbesondere ihrer Verkehrssicherungspflicht nicht nachgekommen. Sie hat den Netzzugang und die Netznutzung nicht gewährleistet. Zudem ist die DB AG als Bundesunternehmen von Reputationsschäden sowie finanziellen Nachteilen betroffen. All dies läuft dem Bundesinteresse zuwider.

Dem Aufsichtsrat und der Bundesregierung sind die Probleme bekannt. Dennoch hat das BMVI als Vertreter des Eigentümers Bund bislang nicht auf geeignete Ursachenanalysen und Lösungen hingewirkt. Es ist damit seiner Verantwortung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG nicht genügend nachgekommen. Überwachungsorgane sind verpflichtet, die Geschäftsführungstätigkeit der Unternehmensvorstände kritisch zu beobachten und darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Vorgaben eingehalten werden. Statt nur Beratungsergebnisse aus den Überwachungsorganen hinzunehmen, hätte das BMVI sowohl auf Konzernebene als auch bei den Tochterunternehmen eine aktivere Rolle mit dem Ziel der Prävention einnehmen müssen. Die Beteiligungsverwaltung des BMVI hätte über die entsandten Aufsichtsratsmitglieder den Schwachstellen bei der Organisation des Winterdienstes nachgehen sollen. Sie hätte sich für angemessene Vorkehrungen einsetzen und deren Erfolg überwachen müssen.

10.3 Stellungnahme

Das BMVI hat die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes anders bewertet. Es hat zahlreiche von der DB AG eingeholte Einzelinformationen zu den Wintervorkehrungen mitgeteilt. Darunter waren auch statistische Angaben über die Verfügbarkeit der Schneeräumtechnik. Hervorgehoben hat das BMVI, dass die DB Netz AG ihre Ausgaben für den Winterdienst seit dem Jahr 2017 erhöht habe. Die DB Station&Service AG verbessere sich kontinuierlich und erreiche bei konstanten Kosten eine höhere Qualität.

Das BMVI ist der Ansicht, dass die DB AG die Einsparungen bei ihren Wintervorkehrungen nicht zulasten der Funktionsfähigkeit des Eisenbahnbetriebs und des Fahrgastkomforts vorgenommen habe. Um Züge winterfest zu machen, würden diese bereits Monate im Voraus umfangreich überprüft. An strengen Wintertagen seien die Werkstätten länger geöffnet und die Schichten des Personals würden flexibel umgeplant.

Bei den Dienstleistern sei nicht nur die Personalstärke ein wichtiges Kriterium, sondern auch die Leistungsstärke. Diese werde bundesweit in Winterübungen überprüft. Nach Schlechtleistungen einzelner Dienstleister habe die DB AG diesen gekündigt und die Leistungen neu vergeben. Die DB AG überprüfe die Personal- und Gerätekapazitäten für den Winterdienst jährlich. Um Kapazitätsengpässen vorzubeugen, werde konzerneigenes Personal für Winterdienste eingeplant; zusätzliches konzerneigenes Personal sei nicht erforderlich.

Die DB Netz AG habe Strecken nur in Ausnahmefällen und bei extremen Ereignissen gesperrt, z. B. als im Januar 2019 im Alpenvorland der Katastrophenfall ausgerufen wurde. In der Regel seien die Sperrungen nach Angaben der DB AG nach einigen Stunden behoben worden. Gehäufte Ausfälle von Zugfahrten widersprächen den Zielen Pünktlichkeit und Qualität sowie den Vorstellungen des BMVI. Die DB AG habe erklärt, dass sie „generell die Verkehrssicherungspflichten umfassend eingehalten“ habe. Die Sicherheit der Fahrgäste und der Eisenbahnverkehrsunternehmen werde nicht vernachlässigt.

Mit Blick auf die bisherigen Bemühungen der DB AG hat das BMVI keine betriebswirtschaftlichen Fehlanreize für unzureichende Wintervorkehrungen gesehen.

Es geht davon aus, dass auch einmalige oder unregelmäßige Befassungen im Aufsichtsrat die Unternehmensführung veranlassen dürften, die Qualität der Wintervorkehrungen zu steigern. Es werde sich aber dafür einsetzen, dass die DB AG ihrem Aufsichtsrat künftig im ersten Halbjahr jedes Jahres einen Bericht über den zurückliegenden Winter vorlegt.

Eigene Erkenntnisse darüber, ob die Wintervorkehrungen der DB AG bedarfsgerecht sind, hat das BMVI nicht mitgeteilt.

10.4 Abschließende Würdigung

Die DB AG hat ihre Wintervorkehrungen bereits verbessert. Die Auskünfte der DB AG und auch das seit dem Jahr 2017 erhöhte Budget sagen aber nichts darüber aus, ob die Vorkehrungen des Konzerns dem Bedarf entsprechen. Offen ist auch, ob die Vorkehrungen insgesamt ausreichend und im Einzelfall wirksam sind. So gibt auch eine Statistik über die hohe Verfügbarkeit der Schneeräumtechnik keine Auskunft, ob die DB AG diese zum entscheidenden Zeitpunkt auf den richtigen Strecken einsetzt. Das BMVI muss selbst bestimmen, welche Angaben die DB AG offenzulegen hat. Nur so kann es untersuchen, inwieweit die Wintervorkehrungen geeignet sind.

Selbst als die DB AG einräumte, unzureichende Vorkehrungen für den Wintereinbruch getroffen zu haben und nicht zuverlässig von Dienstleistern unterstützt zu werden, hat das BMVI dies weder aufgeklärt noch hat es auf Abhilfe gedrungen. Anlassbezogen haben die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten die Winterthematik in der Regel erst aufgegriffen, wenn der Bahnbetrieb massiv eingeschränkt war und die Medien darüber berichteten. Indes lässt das BMVI ein vorbeugendes Vorgehen vermissen. Seine Stellungnahme macht zudem deutlich, dass ihm kaum eigene Erkenntnisse über die Winterprobleme

der DB AG vorliegen. Das BMVI hat lediglich Auskünfte des Konzerns wiedergegeben, diese bisher jedoch unzureichend hinterfragt.

Ohne nähere Analyse kann der Eigentümer Bund aber nicht erkennen, welche Defizite bei den Wintervorkehrungen im Einzelnen bestehen. Dementsprechend kann er nicht zielgerichtet auf die DB AG einwirken. Dass der Konzern auch nach dem Jahr 2017 Schwierigkeiten mit dem winterlichen Betrieb von Strecken, Bahnhöfen und Zügen hatte, spricht dafür, dass immer noch Schwachstellen bestehen. Im Übrigen kann ein Katastrophenfall im Alpenvorland nicht die regelmäßig wiederkehrenden bundesweiten Probleme erklären.

Die Absicht des BMVI, die DB AG jährlich dem Aufsichtsrat über den jeweils zurückliegenden Winter berichten zu lassen, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Er ist seit Langem überfällig, allein aber noch nicht ausreichend. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass die DB AG dabei eigene Versäumnisse und Mängel vollständig offenlegen wird.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, tätig zu werden. Hierzu gehört,

- a) zu untersuchen, ob die Wintervorkehrungen der DB AG angemessen sind und
- b) darauf hinzuwirken, dass die DB AG die Defizite alsbald ausräumt.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

11 Bundeswehr sollte veraltete Tanker außer Dienst stellen (Kapitel 1406)

Zusammenfassung

Die Marinebetriebsstofftransporter (Tanker) sind seit über 40 Jahren im Dienst. Ihr technischer Zustand führte bereits zu Abbrüchen von Einsätzen und sehr langen Werftaufenthalten. Auch die Ausgaben für ihre Instandhaltung stiegen stark an. Zudem bergen die Tanker erhebliche Umweltrisiken, da sie nur eine Außenhülle besitzen. Obwohl dies seit Jahren bekannt war, hat die Bundeswehr erst im Juni 2020 ein Vergabeverfahren für neue Tanker begonnen. Die Bundeswehr sollte die alten Tanker außer Dienst stellen.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Betriebsstoffversorgung der Marine

Die Bundeswehr kaufte in den Jahren 1974/75 zwei zivile Tanker und ließ sie für militärische Zwecke umbauen. Im September 1977 wurden sie mit den Namen „RHÖN“ und „SPESSART“ als Marinebetriebsstofftransporter (Tanker) der Klasse 704 in Dienst gestellt. Die Tanker sollen Schiffe und Boote der Marine mit Betriebsstoffen versorgen und so deren Mobilität und Seeausdauer weltweit erhöhen. Sie nehmen für die Bundeswehr auch internationale Verpflichtungen wahr, u. a. in Ständigen Einsatzverbänden der NATO. Für die Tanker war ursprünglich eine Nutzungsdauer von 30 Jahren vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 das BMVg mit einem Bericht zum Betrieb der Tanker beraten und die Entwicklung seither begleitet.

Mangelnde Zuverlässigkeit im Betrieb

Nach über 40 Jahren Betrieb zeigt die Schiffstechnik der Tanker, insbesondere die Antriebsmaschine, viele Mängel und häufige Ausfälle. Daher musste die Marine Manöver wegen Motorschäden abbrechen und die Tanker zurückschleppen. Aufgrund des Zustandes der

Antriebsmaschine entzog die Klassifikationsgesellschaft DNV GL im Frühjahr 2018 den Tankern die „Klasse“ (Betriebszulassung). Das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr entzog als Aufsichtsbehörde für Wasserfahrzeuge der Bundeswehr beiden Tankern zudem die Sicherheitstechnische Bescheinigung. Sie konnten daher jeweils mehr als ein Jahr keine Aufgaben wahrnehmen. Folglich nahm die Marine ihre Zusage an die NATO zur Versorgung der Ständigen Einsatzverbände im Jahr 2018 zurück. Nach Abschluss aufwendiger Instandsetzungen erhielten die Tanker wieder die „Klasse“. Die Sicherheitstechnische Bescheinigung erteilte die Aufsichtsbehörde befristet. Die Tanker unterliegen nach Einschätzung des Marineunterstützungskommandos weiterhin einem „hohen Verfügbarkeitsrisiko“.

Aufwand für Betrieb und Instandsetzung

In den letzten Jahren hat die Häufigkeit von Schäden zugenommen. Die Instandsetzung ist meist schwierig, weil viele Ersatzteile nicht mehr erhältlich sind und daher neu gefertigt werden müssen. Die Dauer von Instandsetzungsarbeiten und die Ausgaben dafür stiegen in den vergangenen Jahren deutlich an. Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für Materialerhaltung haben sich für beide Tanker mehr als verdoppelt. Hinzu kommen besondere Instandsetzungsmaßnahmen. Beispielsweise benötigte eine im Jahr 2014 begonnene Instandsetzung der „RHÖN“ 366 statt der geplanten 64 Werktage. Sie kostete 13,8 Mio. Euro. Das Planungsamt der Bundeswehr beurteilte den Betrieb der Tanker bereits seit März 2017 als unwirtschaftlich. Eine Reparatur der „SPESSART“ im Jahr 2019 dauerte 250 Werktage statt der geplanten 117 und kostete 17,5 Mio. Euro. Eine für die „RHÖN“ ursprünglich ab September 2019 geplante Reparatur verschob die Bundeswehr auf August 2020. Die vorgesehene Dauer verlängerte sie von fünf auf zwölf Monate. Dafür stellte die Bundeswehr 17,5 Mio. Euro bereit. Sie rechnet zudem mit einem Mehrbedarf von 2,5 Mio. Euro durch Nachträge.

Umweltschutz

Im Jahr 1973 wurde ein internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung geschlossen (MARPOL-Übereinkommen). Das MARPOL-Übereinkommen verlangt für zivile Öltanker mit Tonnage und Fertigstellungsjahr wie „RHÖN“ und „SPESSART“ seit dem Jahr 2005 grundsätzlich zwei (Außen-)Hüllen. Sonst dürfen diese nicht mehr fahren. Für Behördenschiffe soll zumindest durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass sie in Übereinstimmung mit dem MARPOL-Übereinkommen betrieben werden (Bemühensklausel). Im Januar 2016 legte das BMVg als bundeswehrinterne Eigenbindung fest, dass die Vorgaben des MARPOL-Übereinkommens auch für Schiffe der Bundeswehr grundsätzlich verbindlich sind. „RHÖN“ und „SPESSART“ haben nur eine Hülle. Die Bundeswehr betrieb die Tanker dennoch weiter. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen von der Eigenbindung der Bundeswehr zulassen. Im September 2018 beantragte das Marinekommando dort eine solche Ausnahme. Diese erhielt es zwei Monate später, aber nur befristet. Seit Februar 2020 gilt die Ausnahmegenehmigung bis zum 31. Dezember 2020. Verschiedene Staaten verbieten

den Verkehr von Tankern mit nur einer Hülle in ihren Hoheitsgewässern, auch wenn sie als Behördenschiffe Ausnahmen in Anspruch nehmen.

Nachfolgeplanung

Im Jahr 2014 startete das Marinekommando eine Initiative, die alten Tanker durch zwei neue (Klasse 707) abzulösen. Im April 2016 wies das BMVg das Planungsamt der Bundeswehr an, die Anforderungen an die neuen Tanker zu erarbeiten. Um das Vorhaben zu beschleunigen und kostengünstig zu gestalten, sollte es auch marktverfügbare Lösungen – ggf. mit notwendigen Anpassungen – berücksichtigen. Im Juli 2019 traf der Generalinspekteur der Bundeswehr die Auswahlentscheidung zu den ihm vorgelegten Lösungsvorschlägen. Darunter waren keine Vorschläge, vorhandene Tanker zu kaufen und ggf. für militärische Zwecke umzubauen. Der Verzicht auf eine europaweite Ausschreibung wurde mit „wesentlichen deutschen Sicherheitsinteressen“ begründet. Außerdem sei der Marineschiffbau eine „Schlüsseltechnologie“. Für das Projektteam zur Beschaffung der Tanker im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) ist eine Sollstärke von 13 Dienstposten vorgesehen. Anfang 2020 waren sechs davon, im Umfang von vier Vollzeitkräften, besetzt.

11.2 Würdigung

Mangelnde Zuverlässigkeit im Betrieb

Die Tanker haben die für sie vorgesehene Nutzungsdauer von 30 Jahren weit überschritten. Ihre überalterten Anlagen verursachten häufig Ausfälle. Dies machte eine verlässliche Einsatzplanung immer schwieriger. Selbst zugesagte internationale Verpflichtungen waren nicht immer aufrechtzuerhalten. Es war zu erwarten, dass ein erhebliches Überschreiten der vorgesehenen Nutzungsdauer vermehrt Störungen verursachen würde. Die Bundeswehr hätte deshalb wesentlich früher für die Nachfolge planen müssen.

Unwirtschaftlicher Betriebs- und Instandsetzungsaufwand

Durch den sich weiter verschlechternden Zustand der alten Tanker und die sehr schwierige Ersatzteilsituation verlängern und verteuern sich die Instandhaltungsmaßnahmen. Auch wenn Umwelt- und Verfügbarkeitsprobleme gelöst werden könnten, wäre ein Weiterbetrieb der alten Tanker unwirtschaftlich, wie zuständige Bundeswehrstellen selbst einräumen.

Umweltrisiken

Da einige Staaten wegen der Umweltrisiken keine Ausnahme vom MARPOL-Übereinkommen für Behördenschiffe machen, schränken Einlaufverbote vieler Häfen die Nutzbarkeit der Einhüllentanker zunehmend ein. Bei „RHÖN“ und „SPESSART“ wird das Umweltrisiko noch erhöht, weil Ausfälle der problembehafteten Antriebsmaschinen zur Manövrierunfähigkeit führen können.

Nachfolgeplanung

Die technischen Probleme, der unwirtschaftliche Betrieb und die Umweltrisiken der alten Tanker sind der Bundeswehr lange bekannt. Dennoch begann sie mit der Nachfolgeplanung erst mehrere Jahre nach dem Ende der ursprünglich vorgesehenen Nutzungsdauer. Dann vergingen nochmals fünf Jahre bis zur Auswahlentscheidung. Sofern der Zeitplan eingehalten werden kann, werden die alten Tanker bereits 47 Jahre im Dienst sein, wenn der erste neue Tanker einsatzbereit ist. Da die für das Projekt vorgesehenen Dienstposten zu weniger als einem Drittel besetzt waren, wird das Vorhaben voraussichtlich weiter verzögert werden. Die Bundeswehr hätte Zeit gewinnen und Geld sparen können, wenn sie an Stelle einer Neuentwicklung vorhandene Tanker gekauft und an den militärischen Bedarf angepasst hätte. „RHÖN“ und „SPESSART“ waren ebenfalls zivile Tanker, die entsprechend umgebaut wurden. Auch mehrere ausländische Marinen haben sich in jüngster Zeit für den Kauf handelsüblicher Tanker entschieden, die anschließend für den militärischen Bedarf angepasst wurden. Die Abkehr der Bundeswehr von Kauflösungen ist somit nicht überzeugend, zumal das BMVg selbst gefordert hatte, marktverfügbare Lösungen zu berücksichtigen. Da es sich bei den neuen Tankern nicht um Kriegs- sondern um zivil besetzte Hilfsschiffe handelt, ist die Anwendung einer vergaberechtlichen Ausnahme wegen wesentlicher Sicherheitsinteressen wenig plausibel.

Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Wegen der gravierenden Probleme der alten Tanker hatte der Bundesrechnungshof dem BMVg bereits im Jahr 2018 empfohlen, alsbald eine Ersatzlösung anzustreben und Zwischenlösungen zu eruieren. Nachdem sich der erheblich eingeschränkte, unwirtschaftliche und risikobehaftete Betrieb immer noch weiter hinzieht, hat der Bundesrechnungshof erneut eine zügige Nachbeschaffung mit hoher Priorität angemahnt. Dabei sollte die Bundeswehr ihren Verzicht auf Kauflösungen und auf eine europaweite Ausschreibung überdenken.

11.3 Stellungnahme

Weiterbetrieb der Tanker

Die alten Tanker sollen nach Ansicht des BMVg weiterhin in Betrieb gehalten und dafür instandgesetzt werden. Ihr Zustand sei nicht bedenklich; ein sicherer bestimmungsgemäßer Gebrauch sei unverändert möglich. Die Nutzungsdauer werde jährlich neu bewertet. Nur mit einem Weiterbetrieb der alten Tanker könne die Betriebsstoffversorgung in See sichergestellt werden, bis die neuen Tanker zur Verfügung stehen. Auch die Verpflichtungen gegenüber der NATO könnten nur so eingehalten werden. Begrenzte Management-Kapazitäten des Marinearsenals hätten Instandsetzungsvorhaben verzögert. Die Bundeswehr wolle die steigenden Instandhaltungsausgaben der Marine analysieren und daraus Handlungsempfehlungen für die einzelnen Schiffsklassen ableiten. Das BMVg hat darauf verwiesen, dass militärische Tanker mit nur einer Hülle nach deutschem und internationalem Recht grundsätzlich weiter betrieben werden dürfen. Hierzu hat es besondere Konstruktionsmerkmale der Tanker angeführt. So würden die Ballastwasserzellen die darüber liegenden Kraftstofftanks bei Grundberührung schützen.

Nachfolgeplanung

Das BMVg hat erläutert, es habe bereits im Jahr 2009 Planungsvorschläge für den Ersatz der Tanker gegeben. Nach der Finanzkrise sei es aber nicht möglich gewesen, das Projekt bereits damals in die mittelfristige Haushaltsplanung aufzunehmen. Weitere Verzögerungen im Projekt seien u. a. auf Kapazitätsengpässe im BAAINBw zurückzuführen.

Das BMVg hat angegeben, Kauflösungen nicht generell abzulehnen. Es habe marktverfügbare Schiffsklassen anhand des Forderungskataloges für die neuen Tanker bewertet. Im Ergebnis habe keine den militärischen Anforderungen gerecht werden können. Marktverfügbare Tanker seien ohne umfangreiche Umbauten nicht geeignet, den militärischen Bedarf zu decken. Es wolle den Kauf bereits vorhandener handelsüblicher Tanker nicht erneut in Betracht ziehen. In dem eingeleiteten Vergabeverfahren könnten Wettbewerber aber auch entsprechend umgebaute handelsübliche Tanker anbieten.

Der Verzicht auf eine europaweite Ausschreibung sei politisch entschieden. Die Tanker würden aufgrund ihrer Eigenschaften speziell für militärische Zwecke konzipiert und entwickelt. Insofern seien sie als Kriegsmaterial einzustufen. Die Beschaffung der Tanker sei daher von nationalem Sicherheitsinteresse.

Die vom Bundesrechnungshof geforderte zügige Nachbeschaffung sei eingeleitet. Das BAAINBw habe Ende Juni 2020 fünf deutsche Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Damit sei ein wesentlicher Projektmeilenstein erreicht. Das BMVg gehe weiterhin davon aus, dass der Zeitplan für die neuen Tanker grundsätzlich einzuhalten ist. Ziel sei ein Vertragsschluss im ersten Halbjahr 2021 und die Lieferung des ersten Tankers im

Jahr 2024. Das Projektteam sei inzwischen mit Personal entsprechend 7,5 Vollzeitkräften ausgestattet und erhalte zusätzliche Unterstützung aus anderen Organisationseinheiten.

11.4 Abschließende Würdigung

Außerdienststellung der Tanker

Allein die jüngsten Instandhaltungen der beiden alten Tanker kosten fast 40 Mio. Euro, obwohl „RHÖN“ und „SPESSART“ nur noch für wenige Jahre genutzt werden sollen. Zudem sind marktverfügbare, preislich vorteilhafte Ersatzbeschaffungen mit militärischer Anpassung möglich. Sofern keine rechtlichen Hinderungsgründe, wie vertragliche Zusagen an die NATO, entgegenstehen, sollte die Bundeswehr die beiden Tanker daher schnellstmöglich außer Dienst stellen. Bis die neuen Tanker genutzt werden können, sollte die Bundeswehr mögliche Alternativen prüfen. Z. B. könnte sie auch ihre drei Einsatzgruppenversorger für die Betriebsstoffversorgung einsetzen.

Nachfolgeplanung

Das BMVg hat zugesichert, die alten Tanker möglichst schnell abzulösen. Gleichwohl erhält das Projekt nicht ausreichend Unterstützung, wie die immer noch unvollständige Besetzung des Projektteams zeigt. Die Beschaffungsvorhaben für die Marine dauerten in den letzten Jahren meist deutlich länger als geplant. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass die neuen Tanker ab dem Jahr 2024 einsatzbereit sind. Der finale Vertrag sollte eine ausreichende Anzahl von Meilensteinen enthalten und sicherstellen, dass Zahlungen erst bei Erreichen dieser Meilensteine fällig werden.

Die Bundeswehr bekundete immer wieder, sie wolle verstärkt nach marktverfügbaren Lösungen suchen. Sie wolle sich auch mit Produkten, die nicht alle wünschenswerten fachlichen Forderungen erfüllen („80 %-Lösungen“), zufrieden geben. Dies sollte sie bei künftigen Beschaffungen entsprechend beachten. Im vorliegenden Fall hätte sie den Kauf marktverfügbarer Tanker mit anschließender Anpassung an den militärischen Bedarf in den Fokus rücken sollen.

Der Bundesrechnungshof plädiert grundsätzlich für einen breiten Wettbewerb, um kostengünstige und qualitativ hochwertige Angebote zu erhalten. Da selbst die eigenen Vorschriften der Bundeswehr Tanker als Hilfsschiffe und nicht als Kriegsschiffe ausweisen, ist der Bundesrechnungshof von der Einstufung der zivil besetzten Tanker als „Kriegsmaterial“ nicht überzeugt. Er nimmt jedoch im vorliegenden Fall zur Kenntnis, dass eine politische Entscheidung gegen einen europaweiten Wettbewerb bereits getroffen ist.

Der Bundesrechnungshof wird die Beschaffung der neuen Tanker weiterhin prüferisch begleiten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

12 Unvollständige Informationen in ihrem Logistiksystem beeinträchtigen Einsatzbereit- schaft der Bundeswehr (Kapitel 1406)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr hat es über Jahre versäumt, Informationsmängel in ihrem IT-Logistiksystem zu beheben. Das gefährdet ihre Einsatzbereitschaft.

Der Bundesrechnungshof stellte in Prüfungsverfahren wiederholt Mängel bei den für die Logistik notwendigen Materialinformationen fest. Materialinformationen sind beispielsweise Preise, technische Angaben, Beschaffungswege und Vorgaben zu Verpackung, Lagerung und Instandhaltung. Fehlende und falsche Materialinformationen beeinträchtigen die wirtschaftliche und sichere Versorgung mit notwendigem Material und Ersatzteilen. Bis zum Jahr 2031 will die Bundeswehr umfassend zur Landes- und Bündnisverteidigung befähigt sein. Um einsatzbereit zu sein, benötigt sie funktionierende Waffensysteme. Eine wirksame logistische Versorgungskette ist dafür Grundvoraussetzung. Dies wiederum setzt korrekte Materialinformationen in dem IT-Logistiksystem voraus.

Der Bundeswehr ist es auch nach Jahren nicht gelungen, die Materialinformationen wirkungsvoll zu verbessern. Versorgungs- und Beschaffungsprozesse laufen somit nicht oder nur erschwert. Das BMVg hat regelmäßig angekündigt, die Mängel abzustellen. Bei einer Prüfung im Jahr 2019 zeigten sich die bekannten Fehler und Unzulänglichkeiten weiterhin. Die Bundeswehr muss nun unverzüglich ihre wiederholten Zusagen umsetzen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundeswehr, ohne weiteren Aufschub die Qualität der Materialinformationen zu verbessern und so die Einsatzbereitschaft zu steigern.

12.1 Prüfungsfeststellungen

Materialinformationen und Einsatzbereitschaft

Die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr hängt maßgeblich von ihren Waffensystemen ab. Einsatzbereite Waffensysteme setzen eine funktionierende Versorgungskette voraus. Z. B. müssen stets ausreichend Ersatzteile verfügbar sein. Für alle logistischen Prozesse der Versorgungskette nutzt die Bundeswehr ein vernetztes IT-System. Sie beschafft damit ihr Material und steuert Lagerung, Transport und Instandhaltung. Ohne dieses IT-Logistiksystem ist kein Einsatz möglich.

Eine der Voraussetzungen einer funktionierenden Versorgung sind korrekte Materialinformationen. Diese müssen in dem zentralen IT-System der Bundeswehr hinterlegt sein. Notwendige Informationen sind nicht nur Preise, technische Daten, Maße und Gewichte. Erforderlich sind auch Angaben zu den Beschaffungswegen der Ersatzteile sowie über deren Verpackung, Lagerung und Instandhaltung. Unzureichende Materialinformationen bergen die Gefahr, dass den Streitkräften z. B. die benötigten Ersatzteile nicht, verspätet oder beschädigt zur Verfügung stehen.

Vom Bundesrechnungshof festgestellte Mängel

Der Bundesrechnungshof stellt fortgesetzt Mängel bei der Qualität der Materialinformationen fest. Immer wieder stößt er auf fehlende oder unzulängliche Daten als Ursache für logistische Probleme.

Bei Rüstungsprojekten betrachtete das BMVg u. a. die Versorgung mit Ersatzteilen teilweise weder ausreichend noch frühzeitig genug. Folge waren Probleme bei der Beschaffung von Ersatzteilen, beispielsweise beim neu eingeführten Schützenpanzer PUMA. Letztlich wirken sich diese Mängel auch auf dessen Einsatzbereitschaft aus.

Im Jahr 2013 hatte die Bundeswehr bei der Datenübertragung in ihr neues IT-System fehlende oder unzureichende Materialinformationen erkannt. Sie stellte diese Fehler bisher nicht ab. Es fehlten Informationen zu Maßen, Gewichten und Preisen. Zudem führten lückenhafte Informationen über Versorgungswege, Zuständigkeiten und Lagerung u. a. dazu, dass Material über Jahre hinweg ungenutzt im Depot lagerte. So standen 109 eigens für die Zubehörausstattung von Lastkraftwagen beschaffte Transport- und Lagerbehälter leer in einem Depot. Gleichzeitig lagerten dort vier Zubehörausstattungen unverpackt statt in den Transport- und Lagerbehältern.

In einem anderen Fall konnten Truppenteile im Einsatz auf benötigtes Material nicht zugreifen, z. B. auf Einbausätze für Funkgeräte.

Im Jahr 2017 erhielt die Bundeswehr Lastkraftwagen mit Sonderausstattung. Bei diesen Fahrzeugen fehlten technische Informationen, u. a. mit welchen Felgen und Reifen diese ausgestattet sein sollten.

Das BMVg teilte dem Bundesrechnungshof mit, es folge bereits der Empfehlung, die Materialinformationen konsequent zu pflegen. Eine Arbeitsgruppe im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) befasse sich übergreifend mit Materialinformationen. Das BAAINBw habe Workshops und Jour Fixes ins Leben gerufen. Es erstelle ein Handbuch.

In einer Prüfung im Jahr 2019 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass bei mehr als drei Vierteln aller Versorgungsartikel der Bundeswehr Verpackungsinformationen fehlten. Dies führte u. a. dazu, dass die Bundeswehr Industrieware handelsüblich verpackt erhielt und teilweise neu verpacken musste. Bereits eingelagertes Material war unterschiedlich und zum Teil unzureichend verpackt. Dadurch entstanden Schäden bei der Lagerung und beim Transport. Beispielsweise führte eine unzureichende Verpackung zu Transportschäden von 50 000 Euro an einem Getriebe des Schützenpanzers PUMA. Das BMVg teilte dazu im März 2020 mit, Verpackungsinformationen und Packvorschriften seien in der Praxis „äußerst komplex“ zu ermitteln. Die Bundeswehr sehe sich nicht in der Lage, für alle Artikel rasch Packvorschriften zu erstellen. Dazu gebe es zu viele verschiedene Artikel und es sei zu wenig Personal vorhanden.

Aktivitäten der Bundeswehr

Im November 2017 startete die Bundeswehr eine „Agenda Nutzung“. Diese soll vor allem die Einsatzbereitschaft der Waffensysteme erhöhen. Als eines der maßgeblichen Probleme erkannte die Bundeswehr Mängel in der „logistischen Datenqualität“. Diese zu beheben sei „von hoher Relevanz“. Der „Vollständigkeit und inhaltlichen Korrektheit von Daten“ käme eine besondere Bedeutung zu. Fehlende und widersprüchliche Daten seien die Ursache von Prozessstörungen bis hin zu Prozessabbrüchen.

Im Dezember 2019 bezeichnete das BMVg in einem Bericht an das Parlament die Einsatzbereitschaft der Waffensysteme als „nicht zufriedenstellend“. So sei im Jahr 2019 der überwiegende Teil der neu eingeführten Waffensysteme zu weniger als 40 % einsatzbereit gewesen. Für alte Waffensysteme am Ende ihrer Nutzungsdauer gab das BMVg in dem Bericht eine Einsatzbereitschaft von häufig unter 50 % an.

Das BMVg hat sich zum Ziel gesetzt, die Bundeswehr schrittweise bis zum Jahr 2031 zu modernisieren und ihre Einsatzbereitschaft zu erhöhen. Im Jahr 2023 soll u. a. eine Brigade für die schnelle Eingreiftruppe der NATO uneingeschränkt einsatzbereit sein. Ab dem Jahr 2031 will die Bundeswehr umfassend zur Landes- und Bündnisverteidigung befähigt sein. Dafür benötigt sie einsatzbereite Waffensysteme.

12.2 Würdigung

Die Bundeswehr muss Materialinformationen erfassen und aktualisieren, damit ihr IT-Logistiksystem funktioniert. Sie sind maßgeblich für leistungsfähige Versorgungsketten, die wiederum die Einsatzbereitschaft der Waffensysteme sicherstellen. Sind Materialinformationen fehlerhaft oder fehlen ganz, kann die Bundeswehr z. B. Ersatzteile nicht oder nicht rechtzeitig beschaffen und für Reparaturen bereitstellen. Zudem kann Material unauffindbar sein. Auch kann es falsch oder unzureichend verpackt sein. Dies kann zu Schäden bei Transport und Lagerung führen.

Die Bundeswehr hat die dargestellten Mängel über Jahre hinweg nicht wirkungsvoll behoben. Sie wird es mit ihren derzeitigen Anstrengungen auf absehbare Zeit nicht schaffen, die Qualität ihrer Materialinformationen nachhaltig zu verbessern. Das BMVg hat den Eindruck vermittelt, die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel weiterhin in Kauf nehmen zu wollen.

Die Bundeswehr muss nach Lösungen suchen, mit denen sie die Mängel der Materialinformationen schnellstmöglich korrigieren kann. Nur so kann sie die reibungslose Versorgung der Streitkräfte gewährleisten. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um die angestrebte Befähigung zur Landes- und Bündnisverteidigung zu erreichen. Die Bundeswehr hat es bisher vernachlässigt, ihr logistisches Management auf diese Herausforderung hin auszurichten. Die Bundeswehr wird insbesondere ein Ziel nur eingeschränkt erreichen: Sie wird im Jahr 2023 die weitgehend von Deutschland gestellte schnelle Eingreiftruppe nicht reibungslos logistisch versorgen können. Es bedarf daher eines raschen und entschlossenen Vorgehens, um die Qualität ihrer Materialinformationen zu verbessern. Dies spart auf Dauer Geld und erhöht die Einsatzbereitschaft. Nur so kann die Bundeswehr ihre gesteckten Ziele erreichen.

12.3 Stellungnahme

Das BMVg hat die Defizite insgesamt zugestanden. Die Verbesserung der Datenqualität sei unabdingbar. Es sehe dringenden Handlungsbedarf, die festgestellten Mängel mit Nachdruck abzustellen. Diverse Maßnahmen würden zu einer deutlichen und nachhaltigen Verbesserung der Datenqualität führen. So sei im Rahmen der „Agenda Nutzung“ seit dem Jahr 2018 ein Teilprojekt „Datenmanagement“ begonnen worden. Im Mai 2019 sei im BMVg die Stelle eines „Chief Data Officer“ eingerichtet worden. Seit Oktober 2019 wende die Bundeswehr ein neues Verfahren an. Dieses habe die Datenqualität bei hochwertigen Ersatzteilen und Artikeln in Langzeitlagerung seitdem um 15 % erhöht. Im BAAINBw sei im April 2020 eine eigene Organisationseinheit geschaffen worden, um zentral die Datenqualität in dem IT-Logistiksystem zu verbessern. Im vierten Quartal 2020 will das BMVg die Lage umfassend feststellen und die Führungsebene für das Thema sensibilisieren. Seit Juli 2020 habe sich das BMVg dieser Aufgabe angenommen. Das BMVg halte es für wichtig, qualifiziertes Personal einzusetzen, um die Problematik zu beheben. Eine verbesserte Stellenbesetzung im BAAINBw hat das BMVg zugesagt. Diese werde aber erst mittelfristig Abhilfe schaffen.

Auch das BMVg gehe davon aus, dass die fehlenden Materialinformationen die reibungslose logistische Versorgung der schnellen Eingreiftruppe im Jahr 2023 beeinträchtigen werden. Dennoch werde es grundsätzlich gelingen, die erforderliche Versorgung sicherzustellen.

12.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellungen bestätigt und bleibt bei seiner Würdigung. Die Bundeswehr hat die dargestellten Mängel in der Qualität ihrer Materialinformationen zwar erkannt, diese aber über Jahre hinweg nur in Ansätzen behoben. Die komplexen Zusammenhänge und häufig nur mittelbare Folgen lassen die Problematik offenbar bis heute für das BMVg nachrangig erscheinen. Dies belegt der Umstand, dass das BMVg erst im Juli 2020 eine umfassende Lagefeststellung einleitete und sich um Aufmerksamkeit für das Thema Materialinformationen bemühte.

Die Datenqualität bei hochwertigen Ersatzteilen und ausgewählten Waffensystemen zu erhöhen, ist grundsätzlich richtig. Die Bundeswehr hat in diesen Teilbereichen in acht Monaten die Datenqualität nur in 15 % der Fälle verbessert. Bei diesem Tempo dauert es vier bis fünf Jahre, bis allein diese Teilbereiche vollständig bearbeitet sind. Das BMVg hat außerdem nicht berücksichtigt, dass ausreichend qualifiziertes Personal frühestens in drei bis fünf Jahren zur Verfügung stehen wird.

Die Bundeswehr wird es daher mit ihren derzeitigen Anstrengungen nicht in angemessener Zeit schaffen, die Qualität ihrer Materialinformationen ausreichend zu verbessern. Dies wird auch weiterhin die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr beeinträchtigen. Das BMVg selbst erwartet Einschränkungen bei der logistischen Versorgung der schnellen Eingreiftruppe der NATO im Jahr 2023. Deren reibungslose Versorgung sieht der Bundesrechnungshof gefährdet.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundeswehr, ohne weiteren Aufschub konsequent die Qualität von Materialinformationen zu verbessern und so die Einsatzbereitschaft zu steigern.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

13 Ausbildungsmodell für Hubschrauberbesatzungen: Nutzen von 60 neuen Mehrzweckhubschraubern für 2 Mrd. Euro zweifelhaft (Kapitel 1405 Titel 554 13)

Zusammenfassung

Das BMVg hat nicht sichergestellt, dass es mit dem Kauf von Mehrzweckhubschraubern die Ausbildungslücke auf Einsatzhubschraubern nutzbringend und wirtschaftlich schließen kann. Ein neues Ausbildungsmodell sieht vor, Ausbildungsanteile auf Mehrzweckhubschrauber zu verlegen, die eigentlich auf Einsatzhubschraubern geplant waren. Damit will das BMVg gewährleisten, dass Pilotinnen und Piloten trotz unzureichender Verfügbarkeit von Einsatzhubschraubern ausreichend fliegerische Fähigkeiten aufbauen und erhalten können. Das Luftfahrtamt der Bundeswehr hat die hierfür benötigten Ausbildungskonzepte noch nicht genehmigt. Damit ist der Nutzen der Mehrzweckhubschrauber für Ausbildungszwecke auf Einsatzhubschraubern ungewiss.

Das BMVg will für den Kauf und Betrieb von bis zu 60 Mehrzweckhubschraubern etwa 2 Mrd. Euro ausgeben. Davon sollen bis zu 40 Mehrzweckhubschrauber fehlende Flugstunden auf den Einsatzhubschraubern für die Ausbildung und Inübhunghaltung ausgleichen.

Das BMVg sollte das neue Ausbildungsmodell nur dann umsetzen, wenn es nachgewiesen hat, dass genügend Ausbildungsanteile auf einen Mehrzweckhubschrauber verlagert und für die eigentliche Ausbildung auf den Einsatzhubschraubern angerechnet werden können. Darauf aufbauend muss es ermitteln, wie viele Mehrzweckhubschrauber es benötigt. Zudem muss das BMVg nachweisen, dass das neue Ausbildungsmodell wirtschaftlich und praktikabel ist.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Bisherige Ausbildung von Hubschrauberbesatzungen

Die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine nutzen verschiedene Einsatzhubschrauber. Diese haben unterschiedliche Aufgaben, wie Transport von Personal und Material, Aufklärung oder Kampf. Die Einsatzhubschrauber unterscheiden sich daher erheblich in ihrer Größe und ihren Fähigkeiten. So müssen beispielsweise Hubschrauber der Marine so ausgerüstet sein, dass sie über See fliegen und von Schiffen aus operieren können.

Die Bundeswehr bildet ihre Hubschrauberpilotinnen und -piloten zunächst zentral auf einfachen zivilen Hubschraubern aus. Nach dieser Grundausbildung wechseln sie in die Verbände ihrer Teilstreitkraft. Dort absolvieren sie eine sogenannte Waffensystemausbildung auf ihrem jeweiligen Einsatzhubschrauber. Nach erfolgreichem Abschluss erhalten sie den Status „Combat Ready“. Damit sind sie auf ihrem Einsatzhubschrauber voll einsatzbereit. Um diesen Status zu erlangen und zu erhalten, müssen sie jährlich eine bestimmte Anzahl an Flugstunden auf ihrem Einsatzhubschrauber nachweisen.

Zu wenig Flugstunden auf den Einsatzhubschraubern

Die Bundeswehr beschaffte seit dem Jahr 2005 mit dem Kampfhubschrauber TIGER und dem Transporthubschrauber NH90 verschiedene Einsatzhubschrauber für das Heer. Sie plante den Flugbetrieb jedes Einsatzhubschraubers mit jeweils 200 Flugstunden jährlich. Damit wollte sie Einsatzaufgaben, die Pilotenausbildung nach der Grundausbildung sowie die Inübhunghaltung gewährleisten. Tatsächlich konnte die Bundeswehr die neuen Einsatzhubschrauber nicht wie geplant nutzen. Dies lag an ihrer Störanfälligkeit, häufigen Wartungen und umfangreichen technischen Anpassungen. Im Jahr 2019 leisteten sowohl TIGER als auch NH90 deutlich weniger Flugstunden als benötigt. Die Bundeswehr bemüht sich, die Verfügbarkeit dieser Hubschrauber zu verbessern. Trotzdem rechnet sie damit, die TIGER jeweils höchstens bis zu 150 Flugstunden jährlich und die NH90 jeweils lediglich bis zu 120 Flugstunden jährlich nutzen zu können. Damit fehlen insbesondere Flugstunden für Ausbildung und Inübhunghaltung der Hubschrauberbesatzungen.

Die Bundeswehr führt zurzeit mit dem SEA LION einen neuen Marinehubschrauber aus dem NH90-Programm ein. Zudem beabsichtigt das BMVg, ältere Bordhubschrauber durch den Kauf weiterer Hubschrauber NH90 zu ersetzen. Die technische Komplexität und der Wartungsaufwand der neuen Marinehubschrauber sind ähnlich hoch wie bei den NH90 des Heeres.

Die Luftwaffe betreibt seit fast 50 Jahren den mittleren Transporthubschrauber CH-53. Auch dieser Einsatzhubschrauber erreicht aufgrund seines Alters, notwendigen Modernisierungen

und einer sehr hohen Störanfälligkeit bei weitem nicht die geforderten jährlichen 200 Flugstunden. Er soll ab dem Jahr 2025 durch einen schweren Transporthubschrauber ersetzt werden.

Pilotenausbildung ist gefährdet

Da die Bundeswehr die knappen Flugstunden ihrer Einsatzhubschrauber vorrangig für Einsatzaufgaben nutzen musste, fehlten bei fast allen Einsatzhubschraubern Flugstunden für die Ausbildung und Inübnunghaltung. Viele angehende Pilotinnen und Piloten konnten dadurch ihre Ausbildung nach der Grundausbildung nicht fortsetzen. Um zu vermeiden, dass sie ihre gerade erst erlangten fliegerischen Fähigkeiten und damit die Pilotenlizenz verlieren, mietete die Bundeswehr zusätzlich zivile Hubschrauber an. Auf diesen einfachen Hubschraubern sollten die Pilotinnen und Piloten bis zum Beginn ihrer Waffensystemausbildung geschult werden. Die Bundeswehr nennt dieses Verfahren „Professionalisierung“.

Trotz der „Professionalisierung“ erreichten viele Pilotinnen und Piloten nicht das Ausbildungsziel „Combat Ready“ auf ihrem Einsatzhubschrauber. Dies lag insbesondere daran, dass die bei der „Professionalisierung“ absolvierten Flugstunden nicht auf die Waffensystemausbildung angerechnet werden konnten.

Beim Heer warteten im Mai 2019 mehr als zwei Ausbildungsjahrgänge auf ihre Waffensystemausbildung. In den letzten Jahren mussten angehende Pilotinnen und Piloten regelmäßig ihre Ausbildung endgültig abbrechen, weil Flugstunden auf den Einsatzhubschraubern fehlten. Die Luftwaffe setzte die Waffensystemausbildung auf dem Transporthubschrauber CH-53 wegen fehlender Flugstunden zeitweise aus. Auch hier hatte sich eine Bugwelle an Pilotinnen und Piloten aufgebaut, für die nicht ausreichend Ausbildungskapazitäten bereit standen. Bei der Marine ist absehbar, dass die neuen Hubschrauber aus dem NH90-Programm nicht ausreichend Stunden fliegen können, um damit neben den Einsatzaufgaben auch die Waffensystemausbildung und die Inübnunghaltung vollständig sicherzustellen.

Die Bundeswehr geht davon aus, dass sie dauerhaft zu wenige Flugstunden auf Einsatzhubschraubern bereitstellen kann, um die fliegerischen Fähigkeiten ihrer Hubschrauberbesatzungen auszubauen und zu erhalten.

Neues Ausbildungsmodell geplant

Das BMVg plant ein neues Modell für die Hubschrauberpilotenausbildung. Es sieht vor, Ausbildungsanteile von Einsatzhubschraubern auf noch zu beschaffende Mehrzweckhubschrauber zu verlegen. Mit diesen plant die Bundeswehr, künftig die Grundausbildung sicherzustellen. Sie möchte damit außerdem die fehlenden Flugstunden auf Einsatzhubschraubern ausgleichen und den Umstieg von der Grundausbildung auf den Einsatzhubschrauber erleichtern. Die Bundeswehr will so die fliegerischen Fähigkeiten erhalten und mehr einsatzfähige Besatzungen zur Verfügung haben.

Dazu plant das BMVg, für etwa 2 Mrd. Euro bis zu 60 Mehrzweckhubschrauber zu beschaffen und bis zum Jahr 2042 zu betreiben. 20 von diesen möchte es in der Grundausbildung einsetzen. 40 Hubschrauber sollen Anteile von Waffensystemausbildung und Inübunghaltung bei den Teilstreitkräften übernehmen. Die Mehrzweckhubschrauber sollen in den Jahren 2024 bis 2027 ausgeliefert werden.

Die Teilstreitkräfte haben ihren Bedarf an Mehrzweckhubschraubern überschlägig ermittelt und unterschiedlich begründet. Sie haben nicht näher untersucht, welche Anteile der jeweiligen Waffensystemausbildung und Inübunghaltung Mehrzweckhubschrauber übernehmen können. Entsprechende Ausbildungskonzepte liegen noch nicht vor. Das Luftfahrtamt der Bundeswehr hat die Anrechenbarkeit von Ausbildungsanteilen auf dem Mehrzweckhubschrauber außerdem noch zu genehmigen. Die Teilstreitkräfte haben auch nicht untersucht, ob und wie sich der Ausbau und Erhalt fliegerischer Fähigkeiten auf zwei unterschiedlichen Hubschraubertypen mit den Dienstplänen der Pilotinnen und Piloten vereinbaren lässt.

Da sich die Ausbildungsinhalte bei den einzelnen Einsatzhubschraubern deutlich unterscheiden, sind die Anforderungen an einen Mehrzweckhubschrauber vielfältig. Die Marine forderte beispielsweise, dass dieser über See fliegen sowie auf Schiffen starten und landen kann und ein Seeraumüberwachungsradar hat. Heer und Luftwaffe benötigen einen Hubschrauber, der für das Fliegen mit Außenlasten sowie für Nacht-, Gebirgs- und Instrumentenflug geeignet ist. Für die Grundausbildung hingegen benötigt die Bundeswehr einen einfach zu fliegenden und wenig komplexen Hubschrauber. Das BMVg hat noch nicht entschieden, welche Anforderungen es an den neuen Mehrzweckhubschrauber stellt. Es kann daher nicht bewerten, ob ein gemeinsamer Hubschraubertyp die unterschiedlichen Anforderungen erfüllen kann.

Das BMVg hat im Mai 2019 die Bundeswehr beauftragt, entsprechend dem neuen Ausbildungsmodell ein Rüstungsprojekt zu beginnen. Es hat damit das militärische Beschaffungsverfahren für Mehrzweckhubschrauber eingeleitet.

13.2 Würdigung

Fehlende Untersuchungen

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für möglich, Ausbildungsanteile auf einen einfachen Hubschrauber zu verlegen. Er hat aber kritisiert, dass das BMVg nicht ausreichend untersucht hat, ob und in welchem Umfang Mehrzweckhubschrauber dafür geeignet sind. Er hat auch kritisiert, dass das BMVg den Bedarf an bis zu 60 Hubschraubern nicht schlüssig hergeleitet hat. So hat das BMVg nicht untersucht, ob sich genügend für die Waffensystemausbildung und Inübunghaltung anrechenbare Ausbildungsanteile auf den Mehrzweckhubschraubern verlagern lassen. Dies hätte die Bundeswehr für jeden Einsatzhubschrauber im Einzelnen untersuchen müssen. Davon hängt der grundsätzliche Bedarf und die benötigte Stückzahl an Mehrzweckhubschraubern ab.

Wirtschaftlichkeit von Mehrzweckhubschraubern

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Flugstunden auf Mehrzweckhubschraubern nur wirtschaftlich sind, wenn sie solche auf Einsatzhubschraubern entbehrlich machen. Erfahrungen aus der „Professionalisierung“ haben gezeigt, dass es nicht reicht, Hubschrauberbesatzungen lediglich mehr Flugstunden zu ermöglichen. Lassen sich Flugstunden auf Mehrzweckhubschraubern nicht anrechnen, verlängert sich die Ausbildungsdauer, ohne dem eigentlichen Ausbildungsziel „Combat Ready“ auf dem Einsatzhubschrauber näher zu kommen. Zudem erreicht die Bundeswehr damit auch nicht, mehr Pilotinnen und Piloten als bisher vollständig auf den Einsatzhubschraubern auszubilden. Der Bundesrechnungshof hat auch die Gefahr gesehen, dass bei längerer Ausbildung weniger Dienstzeit auf den Einsatzhubschraubern verbleibt.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zunächst zu prüfen, ob mit den geplanten Mehrzweckhubschraubern ein ausreichender Beitrag geleistet werden kann, um fliegerische Fähigkeiten auf den Einsatzhubschraubern aufzubauen und zu erhalten. Keinesfalls sollten Mehrzweckhubschrauber beschafft werden, die hierfür nur wenig Nutzen bieten. Das BMVg hat den Bedarf an Mehrzweckhubschraubern schlüssig herzuleiten. Es hat auch zu prüfen, ob der Aufbau und Erhalt fliegerischer Fähigkeiten auf zwei unterschiedlichen Hubschraubertypen geleistet werden können und sich in den Dienstplänen umsetzen lassen. Zudem sollte das BMVg prüfen, ob das neue Ausbildungsmodell wirtschaftlich ist.

13.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass in der „Professionalisierung“ geleistete Flugstunden auf einfachen zivilen Hubschraubern kaum für die Waffensystemausbildung hätten angerechnet werden können. Dies habe an der hierfür fehlenden Eignung der Hubschrauber und zu wenig angebotenen Flugstunden gelegen. Im neuen Ausbildungsmodell werde dies verbessert, indem mit den Mehrzweckhubschraubern auch militärische Fähigkeiten ausgebildet und mehr Flugstunden bereit gestellt würden.

Das BMVg hat auch zugestanden, dass es noch nicht näher untersucht habe, welche Anteile von Waffensystemausbildung und Inübnghaltung auf Mehrzweckhubschraubern geleistet werden könnten. Dies seien jedoch nicht die einzigen Aufgaben, die die Mehrzweckhubschrauber erfüllen sollten. Die meisten Flugstunden seien dafür vorgesehen, Pilotinnen und Piloten zu professionalisieren, die aufgrund fehlender Flugstunden auf den Einsatzhubschraubern sonst nicht weiter ausgebildet werden könnten. Beim neuen Ausbildungsmodell gehe es weniger darum, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Flugstunden auf Einsatzhubschraubern zu verringern. Vielmehr soll es die dort fehlenden Flugstunden für die Ausbildung ausgleichen.

Das BMVg hat mitgeteilt, es gebe grundsätzlich zwei Handlungsoptionen, um die Flugstunden- und Ausbildungslücken zu schließen: Den Kauf von mehr Einsatzhubschraubern mit vergleichsweise teuren Flugstunden oder den Kauf einer ausreichenden Anzahl an Mehrzweckhubschraubern, die kostengünstig Ausbildungsanteile der Einsatzhubschrauber abdecken.

Das BMVg hat angekündigt, ausstehende Untersuchungen bis zur Entscheidung über die Beschaffung von Mehrzweckhubschraubern nachzuholen. Es gehe aufgrund allgemeiner Erfahrungen im Betrieb von Hubschraubern jedoch davon aus, dass ein Mehrzweckhubschrauber für Teile der Waffensystemausbildung eingesetzt werden könne. Das BMVg beabsichtige daher weiterhin, fehlende Flugstunden auf den Einsatzhubschraubern durch zusätzliche Mehrzweckhubschrauber auszugleichen. Daran richte es auch die beabsichtigte Beschaffung weiterer Marinehubschrauber aus.

13.4 Abschließende Würdigung

Das BMVg hat nicht bestritten, dass die praktizierte „Professionalisierung“ mit zivilen Hubschraubern die Ausbildungslücke auf den Einsatzhubschraubern nicht schließen kann. Unstreitig muss das BMVg dringend eine Lösung finden, um den Aufbau und Erhalt der fliegerischen Fähigkeiten der Hubschrauberbesatzungen sicherzustellen.

Das BMVg hat Lehren aus der unzureichenden „Professionalisierung“ zu ziehen. Der Bundesrechnungshof unterstreicht seine Forderung an das BMVg, das neue Ausbildungsmodell nur dann umzusetzen, wenn ausreichend Flugstunden von Einsatzhubschraubern auf Mehrzweckhubschrauber verlegt und auf die Waffensystemausbildung angerechnet werden können. Erst anschließend kann das BMVg den Bedarf an Mehrzweckhubschraubern ermitteln.

Das BMVg bleibt aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des neuen Ausbildungsmodells durchzuführen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg dabei sämtliche Handlungsoptionen untersucht, mit denen es der Ausbildungslücke auf den Einsatzhubschraubern begegnen kann. Ausbildungsmöglichkeiten in Simulatoren hat es dabei ebenso wie den Kauf weiterer Einsatzhubschrauber mitzuberücksichtigen. Das BMVg hat auch sicherzustellen, dass es mit dem neuen Ausbildungsmodell eine handhabbare Lösung umsetzt und die Qualität der Ausbildung und Inübunghaltung gewahrt bleibt. Es sollte damit mehr Pilotinnen und Piloten als bislang vollständig ausbilden und einsatzbereit halten können.

Das BMVg sollte die vom Bundesrechnungshof geforderten Untersuchungen durchführen. Dies sollte schnellstmöglich geschehen, um zeitnah die Situation der Hubschrauberbesatzungen zu verbessern. Eile ist auch deshalb geboten, weil das Ergebnis der Untersuchungen den Bedarf an weiteren Marinehubschraubern und an schweren Transporthubschraubern für die Luftwaffe beeinflusst.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

(Einzelplan 16)

14 Gemeinsame Förderung von Bund und Land: BMU prüft Verwendung der Mittel nur unzureichend (Kapitel 1601 Titel 892 01)

Zusammenfassung

Das BMU förderte gemeinsam mit Ländern Investitionen mit innovativer Umwelttechnologie. Es akzeptierte entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben getrennte Verwendungsnachweise für Bundes- und Landesmittel. Damit kann es nicht umfassend kontrollieren, ob das Vorhaben insgesamt den Förderzweck erfüllt und ob die Zuwendungsempfänger die gesamten Fördermittel ordnungsgemäß verwendet haben.

Das BMU fördert drei Vorhaben gemeinsam mit je einem Land. Die Bundesmittel betragen dabei 12 Mio. Euro. Die drei Länder sind mit insgesamt 14 Mio. Euro beteiligt. Die vom BMU beauftragte Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vereinbarte mit den Ländern, die Verwendung der jeweiligen Fördermittel getrennt zu prüfen. So soll die KfW nur prüfen, wie die Zuwendungsempfänger die Bundesmittel verwendet haben. Damit hält sich das BMU nicht an die haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes für die Kontrolle der Mittelverwendung. Da jedes der Vorhaben nur mit Bundes- und Landesmitteln zusammen umgesetzt werden kann, ist die Kontrolle der gesamten verausgabten Fördermittel durch eine der beteiligten Verwaltungen vorgeschrieben.

Die KfW hat deshalb künftig bei solchen Vorhaben einen Verwendungsnachweis über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zu verlangen. Dieser Verwendungsnachweis für das gesamte Vorhaben ist durch eine der beteiligten Verwaltungen umfassend zu prüfen. Um eine solche Prüfung zu erleichtern, sollte das BMU seine Zuwendungen in geeigneten Fällen gemeinsam mit dem jeweiligen Land bewilligen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Gemeinsame Förderung durch Bund und Land

Das BMU fördert über Zuwendungen anteilig Investitionen mit innovativer Umwelttechnologie. Als Zuwendungsgeber entscheidet es über die Förderanträge. Mit der Verwaltung der Fördermittel hat es die KfW als Bewilligungsbehörde beauftragt.

Der Bund und ein Land können ein Vorhaben gemeinsam fördern, wenn beide daran ein besonderes Interesse haben. Das Haushaltsrecht des Bundes legt fest, dass sich der Bund und das Land über Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen abzustimmen haben. Über die Ergebnisse ihrer Abstimmung schließen sie eine Verwaltungsvereinbarung. Beträgt die Zuwendung des Bundes mehr als 100 000 Euro, ist vor ihrer Bewilligung der Bundesrechnungshof zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung zu hören.

Für drei zusammen mit einem Land geförderte Vorhaben sagte das BMU in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt 11,9 Mio. Euro Fördermittel zu. Die Länder fördern die drei Vorhaben mit insgesamt 14,2 Mio. Euro. Aus den Finanzierungsplänen der drei Antragsteller ging hervor, dass sie für ihr Vorhaben Bundes- und Landesmittel benötigen. Im Einzelnen fördern das BMU und das jeweilige Land die folgenden Vorhaben:

- Vorhaben 1: Das BMU fördert bei einem Klärwerk die Umstellung der Energieversorgung auf selbst erzeugten Strom sowie eine zusätzliche Reinigungsstufe, um Mikroschadstoffe zu eliminieren. Mit der Bundesförderung von 6,6 Mio. Euro sollen erstmals beide Verfahren beim Betrieb eines Klärwerks kombiniert werden. Das Land beteiligt sich mit 6,6 Mio. Euro an den Ausgaben für die zusätzliche Reinigungsstufe.
- Vorhaben 2: Das BMU finanziert mit 3,5 Mio. Euro und ein Land mit 5 Mio. Euro eine neue Produktionsstätte für Düngemittel. Das BMU will so die Anwendung einer neuen Technologie fördern, das Land neue Arbeitsplätze schaffen.
- Vorhaben 3: Das BMU fördert mit 1,8 Mio. Euro und ein Land mit 2,6 Mio. Euro die Erneuerung einer Abwasseranlage. Die Förderung des BMU umfasst zusätzlich den Einbau eines neuartigen Filters.

Bewilligung der Zuwendungen

Haushaltsrechtlich ist vorgesehen, dass in geeigneten Fällen nur eine Behörde die Zuwendungen des Bundes und des Landes bewilligt. Bevor sie die Zuwendungen bewilligen, müssen sich die Zuwendungsgeber, also Bund und Land, über wesentliche Grundlagen der Förderung einigen. Dazu zählen z. B.:

- der Bewilligungszeitraum,
- die zuwendungsfähigen Ausgaben oder
- Auflagen gegenüber dem Zuwendungsempfänger.

Die KfW hörte den Bundesrechnungshof zu den drei Vorhaben an. Zu diesem Zeitpunkt hatte sie bereits das Einvernehmen mit dem jeweiligen Land über das gemeinsam zu fördernde Vorhaben in einer Verwaltungsvereinbarung dokumentiert. Bei zwei Vorhaben hatte das Land seine Förderung bereits bewilligt. Die KfW erließ für alle drei Vorhaben Zuwendungsbescheide, die sich inhaltlich von den Bescheiden des jeweiligen Landes unterschieden, z. B. beim Bewilligungszeitraum, bei den vorgesehenen Gesamtausgaben oder den Zweckbindungsfristen für die geförderten Investitionen.

Verwendungsnachweise und deren Prüfung

Zuwendungsempfänger haben nachzuweisen, dass sie die Fördermittel wirtschaftlich und entsprechend dem Förderzweck verwendet haben. Bevor Bund und Land ihre Zuwendungen bewilligen, müssen sie sich über den Verwendungsnachweis einigen und welche der beteiligten Verwaltungen ihn prüfen soll. Ziel ist es, über eine Gesamtschau belastbar festzustellen, ob der Förderzweck insgesamt erfüllt und ob die geförderte Anlage insgesamt funktionstüchtig ist.

Die KfW lehnte es bei den drei Vorhaben ab, den Verwendungsnachweis nur durch eine der beteiligten Verwaltungen prüfen zu lassen. Sie verwies auf die verschiedenen Förderziele der Zuwendungsgeber und den jeweils abweichenden Förderzweck. Für die Förderprogramme sei außerdem unterschiedliche Fachexpertise erforderlich. Eine gemeinsame Prüfung sei nicht zielführend. Mit den Ländern vereinbarte die KfW deshalb, dass die Zuwendungsempfänger getrennte Verwendungsnachweise zu erstellen haben und die Bewilligungsbehörden diese für die von ihnen verwalteten Fördermittel prüfen. Das BMU unterstützte das Vorgehen der KfW und schloss sich ihrer Auffassung an.

14.2 Würdigung

Das BMU hätte darauf hinwirken müssen, dass die KfW haushaltsrechtliche Vorschriften des Bundes einhält. Denn die KfW hat sich mehrfach über diese Vorschriften hinweggesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die KfW mit Hinweis auf die getrennten Bewilligungen separate Verwendungsnachweise zulässt und dass sie ihre Prüfung auf die Verwendung der Bundesmittel begrenzen will. Dies birgt das erhebliche Risiko, dass die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel nicht so kontrolliert werden kann, wie es das Haushaltsrecht verlangt. Dabei ist hier besonders zu berücksichtigen, dass das jeweilige Land mit einer Zuwendung in vergleichbarer Höhe wie der Bund zur Finanzierung des

jeweiligen Vorhabens beiträgt. Deshalb ist eine Gesamtschau auf alle Fördermittel unverzichtbar. Nur mit ihr kann festgestellt werden, ob der Förderzweck erfüllt und das Förderprojekt insgesamt erfolgreich ist. Selbst wenn Bund und Land ihre Zuwendungen nach verschiedenen Förderrichtlinien vergeben, handelt es sich jeweils um ein Vorhaben im zuwendungsrechtlichen Sinn. Dies belegen bereits die Finanzierungspläne, wonach das Vorhaben nur dann finanzierbar und der Förderzweck nur dann sicher zu erfüllen ist, wenn der Bund und das Land gemeinsam ihre Fördermittel bereitstellen. Sämtliche von Bund und Land gewährten Fördermittel beziehen sich jeweils auf die Ausgaben für ein Vorhaben und damit auf einen Förderzweck. Dieser Förderzweck ist erfüllt, wenn

- beim Vorhaben 1 in dem Klärwerk beide Verfahren kombiniert angewendet,
- beim Vorhaben 2 in der Produktionsstätte Düngemittel mit der neuen Technologie hergestellt werden sowie
- beim Vorhaben 3 die erneuerte Abwasseranlage mit dem neuartigen Filter funktioniert.

Es darf daher für jedes dieser drei Vorhaben lediglich einen Verwendungsnachweis über alle Ausgaben und Einnahmen geben, der durch eine Verwaltung umfassend zu prüfen ist.

Damit der Zuwendungsempfänger einen aussagekräftigen und umfassenden Verwendungsnachweis vorlegen kann, müssen sich die Zuwendungsgeber, bevor sie die Förderung bewilligen, über deren wesentliche Grundlagen einig sein. Andernfalls können beispielsweise unterschiedliche Bewilligungszeiträume dazu führen, dass der Zuwendungsempfänger dem Bund und dem Land den Verwendungsnachweis zu verschiedenen Zeitpunkten vorlegen muss. Gehen Bund und Land von unterschiedlichen Gesamtausgaben für das Vorhaben aus, fehlt eine einheitliche Entscheidungsgrundlage über die erforderliche Höhe der Förderung.

Außerdem sind die Anhörungen des Bundesrechnungshofes ins Leere gelaufen, weil die KfW mit den Ländern bereits haushaltsrechtlich unzulässig getrennte Verwendungsnachweise und deren getrennte Prüfung vereinbart hatte.

Das BMU hat als Zuwendungsgeber seine haushaltsrechtlich zugewiesenen Aufgaben künftig selbst wahrzunehmen. Sie auf die Bewilligungsbehörde KfW zu übertragen, ist nicht zulässig. Zu diesen Aufgaben gehört es, das Einvernehmen mit den Ländern zu Grundlagen der Förderung, zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung herzustellen sowie den Bundesrechnungshof anzuhören. Damit eine der beteiligten Verwaltungen den Verwendungsnachweis leichter prüfen kann, sollte nur eine Behörde die Zuwendungen des BMU und des Landes bewilligen.

14.3 Stellungnahme

Das BMU hat abgestritten, dass es für die drei Vorhaben Einvernehmen mit dem Land über den Verwendungsnachweis und dessen Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen herstellen musste.

Dies sei nur notwendig, wenn Bund und Land ein und dasselbe Vorhaben fördern wollen. Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften definiere sich ein abgegrenztes Vorhaben insbesondere durch den Förderzweck. Bei den drei Vorhaben sei der Förderzweck nicht deckungsgleich, weil Bund und Land ihre Zuwendungen jeweils mit separaten Bescheiden bewilligt haben. Da diese separaten Bewilligungen zulässig seien, seien auch separate Verwendungsnachweise für ein Vorhaben zulässig. Dementsprechend müsse auch keine einheitliche Stelle benannt werden, der die Verwendungsnachweise vorzulegen seien. Das BMU halte daher daran fest, dass die Verwendungsnachweise getrennt zu prüfen seien. Dafür habe es mit der KfW ein wirksames Verfahren etabliert. Die jeweilige Mittelverwendung werde durch diejenige Stelle geprüft, die die detaillierteren Kenntnisse des jeweiligen Förderprogramms besitze. Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen der KfW und dem Land sei eine umfassende Kontrolle der Mittelverwendung gewährleistet. Das BMU werde auch künftig das Verfahren der getrennten Prüfung der Verwendungsnachweise anwenden.

Eine Abstimmung der Förderbedingungen sei bei zwei der Vorhaben nicht möglich gewesen, da das Land seine Zuwendung bereits bewilligt habe. Bei unterschiedlichen Förderzwecken und Förderzielen seien unterschiedliche Bedingungen für die Förderungen außerdem gerechtfertigt. Gegen eine Bewilligung durch nur eine Behörde sprächen förderpolitische Gründe. Beide Zuwendungsgeber hätten oft ein hohes Interesse, ihre Fördergelder öffentlichkeitswirksam zu bewilligen.

Das BMU hat außerdem die Auffassung vertreten, dass die KfW auch für die Anhörung des Bundesrechnungshofes verantwortlich sei. Die einschlägige haushaltsrechtliche Vorschrift richte sich an die Bewilligungsbehörde. Außerdem sei die KfW auch nach einer Regelung in der vorrangig zu beachtenden Förderrichtlinie für die Anhörung zuständig.

14.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des BMU haushaltsrechtlich für bedenklich und zudem für inkonsistent.

Das Haushaltsrecht sieht ausnahmslos vor, dass der Zuwendungsempfänger bei gemeinsamer Förderung durch Bund und Land einen Verwendungsnachweis für das gesamte Vorhaben zu erbringen hat. Dieser ist dann durch eine der beteiligten Verwaltungen zu prüfen. Diese Regelung stellt klar, dass auch in solchen Fällen ein umfassender Nachweis und eine umfassende Prüfung der Mittelverwendung gewährleistet sein müssen. Ein Informationsaustausch zwischen Zuwendungsgebern ersetzt eine solche Prüfung nicht. Schließlich hat der Zuwendungsempfänger nachzuweisen, dass er die Summe der bewilligten Fördermittel für

den festgelegten Zweck ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet hat. Durch mehrere Verwendungsnachweise, die unterschiedliche Verwaltungen prüfen, ist dies nicht möglich. Zudem steigt das Risiko erheblich, dass Zuwendungsempfänger nicht korrekt darüber berichten, wie sie die Mittel verwendet und den Förderzweck erfüllt haben. Dieses Risiko besteht bei den drei Vorhaben umso mehr, da sich Bund und Land jeweils mit Millionenbeträgen an der Förderung beteiligen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei den gemeinsam geförderten Anlagen jeweils um ein Vorhaben im zuwendungsrechtlichen Sinn handelt, selbst wenn Bund und Land ihre Zuwendungen nach verschiedenen Förderrichtlinien gewähren. Davon ist auch die KfW ursprünglich ausgegangen, denn andernfalls hätte sie den Bundesrechnungshof nicht angehört. Das BMU fördert anteilig die gesamten Vorhaben und begründet dies mit den vorgesehenen innovativen Umwelttechnologien. Die Länder beschränken ihre Förderung zum Teil nur deshalb auf bestimmte zuwendungsfähige Ausgaben, weil dies ihre Förderrichtlinien nicht anders zulassen. Der Förderzweck kann nur erfüllt werden, wenn die Anlagen komplett errichtet sind. Daher kann der Zuwendungsempfänger den umfassenden Verwendungsnachweis erst danach erstellen.

Die Darlegung des BMU, getrennte Zuwendungsbescheide von Bund und Land sprächen gegen „ein Vorhaben“ und damit dagegen, dass nur eine Verwaltung den Verwendungsnachweis prüft, überzeugt nicht. Das BMU zog aus förderpolitischen Gründen erst gar nicht in Erwägung, die Vorhaben gemeinsam bewilligen zu lassen. Außerdem ist nach dem Haushaltsrecht eine gemeinsame Bewilligung keine Voraussetzung dafür, dass nur eine Verwaltung den Verwendungsnachweis prüft.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Gesamtbewilligung bei einer gemeinsamen Förderung mit einem Land ermöglicht es, die Förderung effizient zu bearbeiten. Insbesondere betrifft dies die spätere Prüfung des Verwendungsnachweises. Nicht zuletzt verringert eine Gesamtbewilligung auch den Aufwand beim Zuwendungsempfänger. Durch entsprechende Auflagen kann dieser im Übrigen auch bei einer Gesamtbewilligung verpflichtet werden, auf die Förderung durch Bund und Land öffentlichkeitswirksam hinzuweisen.

Schließlich richtet sich die haushaltsrechtliche Vorschrift zur Anhörung des Bundesrechnungshofes an den Zuwendungsgeber und damit an das BMU, nicht an die Bewilligungsbehörde. Die Förderrichtlinie regelt lediglich, dass die KfW als beauftragte Stelle die Anträge auf Zuwendungen prüft sowie die Zuwendungen bewilligt und abwickelt.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Einzelplan 16)

15 150 Mio. Euro Fördermittel für klimafreundliche Kälteanlagen: Große Mitnahmeeffekte und Ziel deutlich verfehlt (Kapitel 1602 Titel 686 05, Kapitel 6092 Titel 686 05)

Zusammenfassung

Das BMU förderte mit 150 Mio. Euro klimafreundliche Kälteanlagen. Dabei kam es zu großen Mitnahmeeffekten. Das BMU erreichte zudem weder die angestrebte Anzahl neuer Anlagen noch setzte es die Fördermittel wirtschaftlich ein.

Die Mitnahmeeffekte entstanden, da viele Betreiber die Förderung erhielten, obwohl sie die Anlagen ohnehin ersetzen wollten. Zudem förderte das BMU bis zum Jahr 2017 viel weniger Anlagen, als es erwartet hatte. Anstatt 3 000 bis 8 000 Anlagen jährlich bezuschusste das BMU in neun Jahren zusammengekommen lediglich 2 000 Anlagen. Die Hälfte dieser Anlagen war in Supermärkten. Die Förderung solcher Anlagen führt nur zu geringen Treibhausgasmin-derungen je eingesetztem Euro Fördermittel. Insgesamt setzte das BMU die Fördermittel nicht effizient ein.

Das BMU sollte untersuchen, ob und in welchen Bereichen eine Förderung überhaupt notwendig ist. Falls es die Förderung fortsetzen will, muss es die Ziele der Förderung präzisieren und damit eine aussagekräftige Erfolgskontrolle ermöglichen, die den haushaltsrechtlichen Maßstäben genügt. Zudem muss das BMU die Förderung wirtschaftlich ausgestalten.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Treibhausgasemissionen von Kälte- und Klimaanlageanlagen

Kälte- und Klimaanlageanlagen verursachen Treibhausgasemissionen

- indirekt durch den Stromverbrauch und

- direkt durch das Entweichen klimaschädlicher fluorierter Treibhausgase (F-Gase) und anderer Kältemittel.

Um die Treibhausgasemissionen zu verringern, fördert das BMU seit dem Jahr 2009 den Kauf oder die Modernisierung verschiedener Arten von gewerblich genutzten Kälte- und Klimaanlage (Kälte-Klima-Förderung). Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) betreut im Auftrag des BMU die Kälte-Klima-Förderung administrativ und fachlich.

Bis zum Jahr 2017 gab das BMU 150 Mio. Euro aus und förderte damit insgesamt 2 000 Anlagen. Vor Beginn der Förderung erwartete es, in jedem Jahr 3 000 bis 8 000 Anlagen mit 50 Mio. Euro fördern zu können. Dabei ging es von 0,5 bis 1,3 Millionen sanierbaren Kälteanlagen in Deutschland aus, ein Drittel davon in Supermärkten.

Förderziele

Ausgaben für Förderprogramme sollen nur veranschlagt werden, wenn die Förderziele so bestimmt sind, dass sie eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen.

Für die Kälte-Klima-Förderung hat das BMU eine Förderrichtlinie erlassen, die es regelmäßig überarbeitet. Bis zum Jahr 2016 legte das BMU nicht fest, wie hoch die angestrebten Treibhausgasminderungen sein sollen. Inzwischen gibt es einen Zielwert, der als Bruttowert ausgewiesen ist. Bei diesem Bruttowert werden die Treibhausgasemissionen vor und nach den geförderten Investitionen verglichen. Nettowerte sind hingegen um verschiedene Einflussfaktoren bereinigt. Sie berücksichtigen z. B. geringere Treibhausgasemissionen bei der Stromerzeugung oder durch technischen Fortschritt der Anlagen. Zudem sind in den Nettowerten die Treibhausgasminderungen nicht enthalten, die auch ohne Förderung entstanden wären, weil der Betreiber die Anlage ohnehin erneuert hätte (Mitnahmeeffekte).

Das BMU wollte zudem den Absatz von Klimaschutz-Technologien und damit ihre Marktdurchdringung erhöhen. Die Förderung sollte diese Technologien preiswerter machen, sodass es für die Betreiber rentabel ist, sie einzusetzen. Für das Ziel der Marktdurchdringung legte das BMU ebenfalls keine Zielwerte fest. Seit dem Jahr 2019 enthält die Förderrichtlinie dieses Ziel nicht mehr. Denn aus Sicht des BMU sei es kaum messbar, ob die Förderung das Ziel erreicht habe. Die Marktdurchdringung bestehe als politisches Ziel aber fort.

F-Gas-Verordnung

Die F-Gas-Verordnung der Europäischen Union aus dem Jahr 2014 zielt ebenfalls darauf ab, die Emissionen von F-Gasen zu verringern (Verordnung (EU) Nummer 517/2014 vom 16. April 2014). Danach dürfen die Hersteller nur noch eine begrenzte Menge von F-Gasen in Verkehr bringen. Diese höchstens zulässige Menge an F-Gasen wird bis zum Jahr 2030 schrittweise auf ein Fünftel der durchschnittlichen Menge der Jahre 2009 bis 2012 reduziert. Damit sollen Alternativen zu F-Gasen besser verfügbar und günstiger werden. Das BMU

teilte mit, die Preise für F-Gase als Kältemittel hätten sich inzwischen teilweise verzehnfacht. Dies bewirke einen deutlichen Handlungsdruck bei den Anlagenbetreibern, auf klimafreundlichere Technologien umzusteigen.

Evaluierungen

Das BMU lässt die Kälte-Klima-Förderung regelmäßig evaluieren. Der letzte Evaluierungsbericht bestätigte, dass die Förderung die Treibhausgasemissionen (Brutto- und Nettowerte) verringert. Ungefähr ein Drittel der errechneten Brutto-Treibhausgasminderungen sei dabei auf Mitnahmeeffekte zurückzuführen.

Die Hälfte der in den Jahren 2009 bis 2017 geförderten Kälteanlagen befänden sich in Supermärkten. Die Förderung bewirke bei diesen Anlagen die geringsten Einsparungen an Treibhausgasemissionen je eingesetztem Euro (Fördermitteleffizienz). Die Kosten für die Durchführung des Programms im BMU und im BAFA sind bei der Fördermitteleffizienz nicht berücksichtigt.

Anders als bei Supermarktanlagen sei es insbesondere bei großen Gewerbeanlagen möglich, die Emissionen stark zu reduzieren. Auch die Fördermitteleffizienz sei bei großen Anlagen höher. Die Investitionen seien allerdings gerade bei diesen Anlagen auch ohne Förderung rentabel. Das BMU fördert deshalb keine Industriekälteanlagen mehr, die eine bestimmte Leistung überschreiten.

Kältemittel ohne F-Gase seien heute deutlich besser verfügbar als noch vor einigen Jahren. Die F-Gas-Verordnung habe hieran aber vermutlich einen höheren Anteil als die Kälte-Klima-Förderung der Bundesregierung.

15.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMU haushaltsrechtlich unzulässig handelte. Das BMU hat bei Förderprogrammen die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchzuführen, um auf dieser Grundlage die Programme ggf. neu auszugestalten oder sogar einzustellen. Über Jahre hinweg legte das BMU hier aber nicht fest, wie viel Treibhausgasemissionen es durch seine Förderung einsparen will. Auch mit dem inzwischen festgelegten Zielwert ist keine aussagekräftige Erfolgskontrolle möglich, die den haushaltsrechtlichen Maßstäben genügt. Das BMU hätte bestimmen müssen, welche Emissionsminderungen es durch seine Förderung über die strenge F-Gas-Verordnung der Europäischen Union hinaus erwartet. Außerdem lassen Bruttowerte Emissionsminderungen auch dann als Erfolg der Förderung erscheinen, wenn sie nicht darauf beruhen.

Das BMU hat das Förderprogramm so auszugestalten, dass es die derzeitigen hohen Mitnahmeeffekte vermeidet. Sofern das BMU an dem Förderprogramm festhalten will, sollte es

einen Nettowert für die angestrebten Emissionsminderungen anstatt des bisherigen Bruttowerts festlegen.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Kälte-Klima-Förderung zu einer nennenswerten Marktdurchdringung mit klimafreundlichen Anlagen beigetragen hat. Denn das BMU förderte bisher weit weniger Anlagen, als es ursprünglich erwartet hatte. Auch deshalb betrachtet es die Marktdurchdringung inzwischen nur noch als politisches Ziel. Ein politisches Ziel ermöglicht aber keine haushaltsrechtliche Erfolgskontrolle anhand eines objektiven Kriteriums.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass die Hälfte der Förderung trotz der geringen Fördermitteleffizienz auf Kälteanlagen in Supermärkten entfiel.

Das BMU sollte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermitteln, inwieweit die Kälte-Klima-Förderung neben der F-Gas-Verordnung der Europäischen Union notwendig ist. Sofern es die Förderung weiterhin als notwendig erachtet, sollte es in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch prüfen, wie es die Förderung wirtschaftlich ausgestalten kann.

15.3 Stellungnahme

Das BMU hat die Kritik des Bundesrechnungshofes weitgehend zurückgewiesen.

Seit dem Jahr 2019 fördere das BMU nur noch Anlagen ohne klimaschädliche F-Gas-haltige Kältemittel. Die Kälte-Klima-Förderung gehe damit über die F-Gas-Verordnung hinaus, die lediglich die in Verkehr gebrachte Menge von F-Gasen reduziere.

Die Förderung sei zweifellos ursächlich für eine Minderung von Treibhausgasemissionen gewesen. Die Höhe dieses Effektes lasse sich jedoch nur recht aufwendig im Nachhinein bestimmen. Bruttowerte hält das BMU für zweckmäßiger als Nettowerte. Sie ließen sich unmittelbar aus den Angaben der Antragsteller ableiten. Die Prognose eines Nettowertes sei noch unsicherer als die eines Bruttowertes, da die Höhe der externen Einflussfaktoren vorab nicht bekannt sei. Es genüge, Nettowerte im Nachhinein bei den Evaluierungen zu ermitteln.

Auch aus Sicht des BMU habe die Kälte-Klima-Förderung mit ihren begrenzten Mitteln kaum zu einer breiten Marktdurchdringung geführt. Die Förderung habe die ursprünglichen Ziele des BMU für die Anzahl geförderter Anlagen deutlich verfehlt. Es gebe häufig Widerstände bei den Betreibern von Kälte-Klima-Anlagen gegen klimafreundliche Investitionen und die

damit verbundenen Mehrkosten. BMU und BAFA hätten deshalb bereits die Öffentlichkeitsarbeit für die Förderung verstärkt. Die Förderung richte sich zudem in erster Linie an Anlagenbetreiber, die als „Vorreiter“ frühzeitig auf Kälteanlagen ohne F-Gase setzen.

Ein wirksames „In-den-Markt-Bringen“ habe es vor allem in den Segmenten „Supermärkte“ und „Discounter“ gegeben. Die Betreiber solcher Märkte seien durch ihre Kundschaft für

Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen besonders sensibilisiert. Außerdem habe es dort viele sanierungsbedürftige Kälteanlagen mit klimaschädlichen Kältemitteln gegeben. Zusammen mit der abzusehenden Verteuerung von Kältemitteln durch die F-Gas-Verordnung habe dies zu einem hohen Investitionsdruck geführt, frühzeitig auf klimafreundliche Technologien umzusteigen. Großer Nachholbedarf bestehe aber noch in den Segmenten „Tankstellenshops“ und „Lebensmittel-Selbstbedienungsläden“. Das BMU wolle die Förderung deshalb auf die dort vorhandenen kleineren Kälteanlagen ausweiten.

Die sehr niedrige Fördermitteleffizienz bei Supermarktanlagen sei dem BMU bewusst. Deshalb wolle es den durchschnittlichen Förderbetrag pro Anlage noch weiter senken und hierdurch die Fördermitteleffizienz erhöhen.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erhält seine Kritik an der Kälte-Klima-Förderung aufrecht. Er hat weiterhin erhebliche Bedenken, ob die Förderung wirtschaftlich ist und den Einsatz von Haushaltsmitteln rechtfertigt. Das BMU selbst hat Mitnahmeeffekte eingeräumt, weil die Betreiber viele der Anlagen ohnehin ersetzen wollten. Zudem finanzierte das BMU in erheblichem Umfang Anlagen in Supermärkten mit besonders geringer Fördermitteleffizienz. In neun Jahren förderte das BMU mit 150 Mio. Euro außerdem nur 2 000 Anlagen und damit deutlich weniger als ursprünglich erwartet. Im Ergebnis ist die Förderung bisher ineffizient.

Der Bund darf Zuwendungen nur gewähren, wenn bestimmte Zwecke im Interesse des Bundes ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang zu erfüllen sind. Deshalb muss das BMU untersuchen, in welchen Bereichen die Förderung weiterhin notwendig ist. Dabei hat es zu berücksichtigen, dass es wegen der F-Gas-Verordnung für die Betreiber zunehmend unrentabel wird, F-Gase als Kältemittel zu verwenden. Die Betreiber sind vermehrt gezwungen, ihre Anlagen auch ohne Förderung zu ersetzen oder zu modernisieren.

Sofern das BMU seine Förderung weiterhin für notwendig hält, muss es sicherstellen, dass sie wirtschaftlich ausgestaltet ist. Die Fördermitteleffizienz sollte hoch sein. Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden. Zudem hat es die Kosten zu berücksichtigen, die im BMU und im BAFA entstehen, um die Förderung durchzuführen.

Bei Fortsetzung der Förderung sollte das BMU außerdem deren Ziele so konkretisieren, dass es künftig den Erfolg bewerten kann:

- Das BMU sollte das Ziel der Treibhausgasminderungen als Nettowert festlegen. So vermeidet es, die Wirkung der Förderung zu überschätzen. Wesentliche Ergebnisse aller Evaluierungen der Kälte-Klima-Richtlinie beruhen bereits auf Nettowerten. Damit liegen belastbare Werte vor, mit denen das BMU für künftige Förderperioden Nettowerte prognostizieren kann.

- Das BMU sollte ferner die von ihm angestrebte Anzahl der geförderten Anlagen festlegen. Anderenfalls kann es nicht bewerten, ob seine Förderung eine ausreichende Anzahl von „Vorreitern“ erreicht, die klimafreundliche Kälteanlagen einsetzen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Einzelplan 17)

16 Empfehlungen nicht umgesetzt: BMFSFJ vernachlässigt seit Jahren seine Interne Revision (Kapitel 1712)

Zusammenfassung

Das BMFSFJ nutzt seine Interne Revision nicht als wirkungsvolles Leitungsinstrument.

Bis zum Jahr 2016 sah das BMFSFJ gar keinen Bedarf für eine Interne Revision. Die anders lautenden Empfehlungen des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) und die Leitsätze des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung setzte es neun Jahre lang nicht um. Mittlerweile hat das BMFSFJ eine Interne Revision eingerichtet, jedoch der Behördenleitung nicht unmittelbar unterstellt. Die Risikoanalyse war für eine wirkungsvolle Prüfungsplanung ungeeignet. Die Interne Revision war nicht ausreichend mit Personal ausgestattet. Seit dem Jahr 2020 liegt nun ein erstes Prüfungsergebnis vor.

Das BMFSFJ sollte die seit Jahren bekannten Empfehlungen und Leitsätze befolgen. Weitere Verzögerungen sind nicht mehr hinnehmbar. Es muss ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument für die Hausleitung schaffen, das Verwaltungsrisiken überwacht.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMFSFJ finanziert gesetzliche Leistungen und fördert Einrichtungen und Projekte mit Zuwendungen aus dem Einzelplan 17 des Bundeshaushalts. Für das Jahr 2020 hat es Ausgaben von 12 Mrd. Euro veranschlagt.

Interne Revision in der Bundesverwaltung

Mit der Auflösung der Vorprüfungsstellen zum 31. Dezember 1997 entfielen für die Behörden und Einrichtungen des Bundes interne Kontrollstellen. Ende der 1990er-Jahre begannen daher viele Behörden damit, eigene Revisionsstrukturen aufzubauen.

Interne Revisionen nehmen Prüfungs- und Kontrollaufgaben in der Bundesverwaltung wahr. Sie unterstützen als Beratungs- und Steuerungsinstrument die Behördenleitungen bei ihren Führungsaufgaben. Interne Revisionen analysieren die Verwaltungsrisiken und untersuchen das Verwaltungshandeln nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie hinterfragen die Wirkung vorhandener Kontroll- und Steuerungssysteme der Behörde. Hervorzuheben ist die präventive Wirkung einer Internen Revision. Sie kann jederzeit behördliche Abläufe, Prozesse und Entscheidungen prüfen.

Die Empfehlungen des BMI aus dem Jahr 2007 und die Handreichung dazu aus dem Jahr 2008 geben konkrete Hinweise zum Aufbau und Stellenwert Interner Revisionen in der Bundesverwaltung. Sie sollen der Behördenleitung unmittelbar unterstellt sein. Die Arbeitsplanung und die personelle Ausstattung Interner Revisionen soll auf einer geeigneten Risikoanalyse beruhen.

Umsetzung der Empfehlungen des BMI

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 den Aufbau und die Arbeitsweise der Internen Revision des BMFSFJ geprüft. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- Bis zum Jahr 2016 sah das BMFSFJ keinen Bedarf für eine Interne Revision. Erst neun Jahre nach der Herausgabe der Empfehlungen des BMI beschloss es den Aufbau einer Internen Revision.
- Diese Interne Revision war – anders als bei anderen Ressorts – nicht als Stabsstelle der Behördenleitung direkt unterstellt. Stattdessen war sie als Sachgebiet dem Organisationsreferat der Zentralabteilung zugeordnet. Die Leitung hatte zwar die Einrichtung einer Stabsstelle erwogen, diese Überlegungen jedoch nicht realisiert. Das BMFSFJ beabsichtigte, die Interne Revision künftig in der Behördenhierarchie als eigenes Referat aufzuwerten. Es wollte das Referat bei der Leitung der Zentralabteilung, jedoch nicht als Stabsstelle bei der Behördenleitung ansiedeln.
- Das BMFSFJ hatte keine systematische Risikoanalyse durchgeführt, um daran die Arbeit seiner Internen Revision auszurichten. In der Jahresarbeitsplanung für das Jahr 2019 orientierte es sich ausschließlich an allgemein bekannten Risikofeldern sowie an den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes der letzten Jahre.
- Weil die Risikoanalyse fehlte, konnte das BMFSFJ den notwendigen Personalbedarf nicht an den Verwaltungsrisiken ausrichten. Für das Jahr 2019 schätzte es den Bedarf intuitiv auf 3,3 Vollzeitstellen. Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes im März 2019 stand für die Interne Revision tatsächlich ein Stellenanteil von 0,8 Vollzeitstellen zur Verfügung. Eine weitere Stelle war ausgeschrieben, jedoch noch nicht besetzt.

- Die Interne Revision des BMFSFJ sollte im September 2019 mit einer ersten Prüfung beginnen. Thema dieser Prüfung sollte ein Vergabe- und Beschaffungsvorgang mit einem Haushaltsvolumen von 115 000 Euro sein.

16.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass die Interne Revision beim BMFSFJ noch nicht den notwendigen Stellenwert besitzt. Dies sowie eine fehlerhafte Risikoanalyse führten zu Mängeln bei Organisation, Personaleinsatz und Prüfungsplanung.

Mit der Entscheidung, eine Interne Revision aufzubauen, hat das BMFSFJ nur einen längst überfälligen Schritt vollzogen. Die Interne Revision jedoch organisatorisch als Stabsstelle unmittelbar der Behördenleitung zu unterstellen, ist ausgeblieben. Das macht deutlich, dass das BMFSFJ die Interne Revision nicht als Führungsinstrument der Behördenleitung ansieht.

Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass das BMFSFJ seine Interne Revision ohne eine fachgerechte Risikoanalyse einrichtete. Dies ist aber für eine wirkungsvolle Prüfungsplanung unverzichtbar. Sie ist zudem für eine nachvollziehbare und angemessene Personalausstattung der Internen Revision unerlässlich.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die Grundlagen für die Aufgabewahrnehmung seiner Internen Revision nachhaltig zu verbessern. Es sollte dazu alle Empfehlungen beachten und die Wirksamkeit seiner Internen Revision verbessern. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die Interne Revision als Steuerungsinstrument der Behördenleitung zu erkennen. Es sollte sie der Behördenleitung unmittelbar als Stabsstelle unterstellen.
- die Verwaltungsrisiken fachgerecht und umfassend in einer geeigneten behördenbezogenen Risikoanalyse zu bewerten.
- die Prüfungsplanung der Internen Revision anhand dieser Risikoanalyse auszurichten.
- eine angemessene Personalausstattung zu gewährleisten.

16.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat erklärt, ihm sei die Bedeutung der Internen Revision für eine unabhängige und objektive Risikoanalyse und -kontrolle bewusst.

Im März 2020 habe es das Sachgebiet aus dem Organisationsreferat herausgelöst und als eigenständiges Referat direkt der Leitung der Zentralabteilung als Revision zugeordnet. Damit werde die behördliche Risikoprüfung vom operativen Geschäft getrennt. Die Empfehlung,

die Interne Revision unmittelbar bei der Behördenleitung anzubinden, sei unverbindlich und werde selbst vom BMI nicht umgesetzt. Die Leitung einer obersten Bundesbehörde unterscheide sich aufgrund ihrer Aufgabenschwerpunkte und der Einbindung in das politische Tagesgeschäft grundlegend von der Leitung einer nachgeordneten Behörde. Die Leitung der Zentralabteilung einer obersten Bundesbehörde habe daher eine viel stärkere Steuerungsfunktion. Dies rechtfertige es, ihr die Interne Revision zuzuordnen und sei eine den Empfehlungen des BMI vergleichbare Anbindung. Die Leitung der Internen Revision des BMFSFJ habe ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung.

In der Phase des Aufbaus der Internen Revision sei es wichtig gewesen, bei der Risikoanalyse Aufwand und Wirkung in ein bestmögliches Verhältnis zu setzen und erste Prüfungshandlungen auf Schwerpunkte zu konzentrieren. Aufbauend auf den Prüfungserfahrungen und der gewonnenen Akzeptanz im Haus könne sich die Interne Revision nun mit einer Bewertung der bisherigen Risikoanalyse befassen. Ziel sei es, diese durch eine Risikoanalyse auf Basis der Empfehlungen des BMI zu ergänzen.

Künftig solle eine systematische und vollständige Risikoanalyse sicherstellen, dass sich die Prüftätigkeit auf die besonders risikogefährdeten Bereiche konzentriere. Kontrollstrukturen will das BMFSFJ verbessern. Dieser Ansatz berücksichtige darüber hinaus auch die personellen und zeitlichen Ressourcen und ermögliche deren effektiven und effizienten Einsatz.

Das neu gegründete Referat Revision sei einschließlich der Korruptionsprävention mit 3,6 Vollzeitstellen besetzt. Da sich die Aufgaben der Korruptionsprävention nicht gleichmäßig über das Jahr verteilen, bestehe hier Spielraum, die Interne Revision zu unterstützen. Gleiches gelte für die im Referat ebenfalls angesiedelte Bescheinigungsstelle Europäischer Sozialfonds. Sie verfüge ebenfalls über Prüfungserfahrungen. Im Referat Revision habe das BMFSFJ zudem zwei neue Stellen eingeplant: Eine Stelle für die Referatsleitung und eine Stelle für die Bürosachbearbeitung. Beide Stellen seien noch nicht ausgeschrieben.

Mit der Vorlage eines Prüfungsberichts habe die Interne Revision ihr erstes Prüfungsergebnis wie geplant im Februar 2020 abgegeben.

16.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die Interne Revision organisatorisch direkt der Behördenleitung als Stabsstelle zugeordnet sein sollte. Interne Revisionen können am nachhaltigsten wirken, wenn die Behördenleitung ihr Interesse daran deutlich zeigt und durch entsprechende organisatorische Regelungen unterstreicht. Die Haltung der Behördenleitung ist ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg der Internen Revision. Greift eine Behördenleitung dies erkennbar nur halbherzig oder gezwungen auf, wird die Interne Revision nicht optimal arbeiten können.

Hierauf hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits mit Leitsätzen alle Bundesbehörden hingewiesen (vgl. Leitsätze 09/02 „Interne Revision als

Steuerungsinstrument der Behördenleitung“ vom 27. März 2013). Die überwiegende Mehrheit der obersten Bundesbehörden ordnet nun die Interne Revision als Stabsstelle der Hausleitung zu. Beispiele sind das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Dagegen lässt das BMFSFJ weiterhin ein klares Bekenntnis zu diesem notwendigen Leitungsinstrument vermissen. Es ist nicht ausreichend, die Interne Revision der Leitung der Zentralabteilung zu unterstellen. Ihre unbedingt zu gewährleistende Unabhängigkeit und Neutralität könnte damit gefährdet sein.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMFSFJ bemüht ist, die Tätigkeit der Internen Revision zu verbessern. Er vermisst hierbei jedoch das richtige methodische Vorgehen. Fachgerechte und behördenbezogene Risikoanalysen sind Voraussetzung für eine wirksame Revisionstätigkeit. Hieraus ist die Arbeitsplanung und die personelle Ausstattung herzuleiten. Es ist weiterhin offen, wann diese Risikoanalyse vorliegen wird. Die Personalverstärkung der Internen Revision ist zwar ein wichtiges und richtiges Zeichen. Es fehlt jedoch an einer belastbaren Grundlage. Der Bundesrechnungshof fordert das BMFSFJ deshalb auf, umgehend den Empfehlungen zu folgen. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass seit der Herausgabe der Empfehlungen 13 Jahre vergangen sind. Nachdem sich das BMFSFJ schließlich entschlossen hatte, eine Interne Revision aufzubauen, sind bereits vier Jahre vergangen. Weitere Verzögerungen sind nicht mehr hinnehmbar.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Einzelplan 17)

17 Förderung der Kinderbetreuung ohne Erfolgskontrolle: Finanzhilfen in Milliardenhöhe fließen weiter (Kapitel 1702 Titel 884 02 und 884 03/Sondervermögen des Bundes)

Zusammenfassung

Der Bund kann keine verlässliche Aussage darüber treffen, ob seine Finanzhilfen für den Ausbau der Kinderbetreuung in Höhe von 4,4 Mrd. Euro ihren Zweck erfüllt haben. Deshalb kann er auch nicht verlässlich beurteilen, ob diese fortgeführt, korrigiert oder eingestellt werden sollten. Trotzdem will der Bund mithilfe des Corona-Konjunkturprogramms eine weitere Milliarde Euro bereitstellen.

Seit dem Jahr 2008 gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen, um die Infrastruktur für die Kinderbetreuung zu verbessern. Damit will der Bund den Neubau zusätzlicher Plätze für die Kinderbetreuung fördern und durch Sanierung bestehende Plätze erhalten. Hierfür hat er vier Investitionsprogramme aufgelegt.

Diese Investitionsprogramme überprüfte das BMFSFJ aber nicht mit eigenen Erfolgskontrollen. Spätestens im Jahr 2014 war eine Erfolgskontrolle aber angezeigt: Die Länder wiesen das BMFSFJ darauf hin, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen insbesondere in den ostdeutschen Ländern weitgehend befriedigt war.

Trotz dieser Hinweise hat das BMFSFJ Erfolgskontrollen unterlassen. Es hat bis heute keinen Überblick, welche Wirkung seine Förderprogramme tatsächlich erzielt haben. Dennoch hat der Bund nun ein fünftes Investitionsprogramm aufgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die bisherige Förderung der Kinderbetreuung unverzüglich mit einer umfassenden Erfolgskontrolle zu überprüfen. Nur so kann es verlässlich feststellen, ob weitere Finanzhilfen notwendig sind und wie hoch der Bedarf tatsächlich noch ist. Die zweckwidrige Verwendung von Finanzhilfen muss auf jeden Fall vermieden werden.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzhilfen in Milliardenhöhe für den Kinderbetreuungsausbau

Seit dem 1. August 2013 haben Kinder unter drei Jahren einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege. Der Bund entschied, die Länder und Kommunen beim Ausbau der Kleinkinderbetreuung zu unterstützen. Grund hierfür war das mangelnde Angebot an Betreuungsplätzen. Bereits seit dem Jahr 2008 gewährt der Bund den Ländern aus dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ Finanzhilfen für den Aufbau eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots. Die bisher vier Investitionsprogramme des BMFSFJ umfassen Finanzhilfen von rund 4,4 Mrd. Euro. Für ein fünftes Investitionsprogramm stellt der Bund zusätzlich nun eine weitere Milliarde Euro aus dem Corona-Konjunkturprogramm bereit.

Erfolgskontrolle durch das BMFSFJ

Das BMFSFJ ist gesetzlich verpflichtet, den Erfolg seiner Investitionsprogramme zu kontrollieren (§ 7 BHO). Erfolgskontrollen sind systematische Prüfungsverfahren. Sie sollen feststellen, ob die angestrebten Ziele mit den investierten Haushaltsmitteln des Bundes erreicht werden können oder bereits erreicht sind. Nur so kann das BMFSFJ feststellen, ob seine Investitionsprogramme wirksam und sparsam sind. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, Korrekturbedarf rechtzeitig zu erkennen. Das ist notwendig, um laufende Investitionsprogramme wirtschaftlich optimieren zu können.

Die Investitionsprogramme verfolgen das Ziel, die Infrastruktur des Betreuungsangebots zu verbessern. Das erste Investitionsprogramm strebte ein bundesweites Betreuungsangebot für 35 % der Kinder unter drei Jahren an. Die weiteren Investitionsprogramme erhöhten die Quote für Betreuungsplätze auf zwischenzeitlich 39 % und mittlerweile auf 43,2 %.

Mit allen Investitionsprogrammen will der Bund den Neu- und Ausbau von Betreuungsplätzen fördern. Unterstützt wird auch der bauliche Erhalt von Betreuungsplätzen. Kindertagesstätten in schlechtem Zustand drohen ansonsten wegzufallen. Darüber hinaus sind Ausstattungsinvestitionen Bestandteil der Investitionsprogramme, z. B. für den Kauf neuer Möbel. Förderziel ist nicht, die Qualität der Kinderbetreuung zu verbessern. Dieses Ziel verfolgt der Bund bereits mit dem Gute-Kita-Gesetz.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 geprüft, wie das BMFSFJ kontrolliert, dass die Finanzhilfen des Bundes tatsächlich hilfsbedürftigen Ländern zufließen. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- Im Jahr 2011 evaluierte ein Forschungsinstitut im Auftrag des BMFSFJ das erste Investitionsprogramm. Es zeigte sich: Vier Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt) hatten bereits zu Beginn des Investitionsprogramms die

angestrebte Betreuungsquote von 35 % erreicht oder überschritten. Sieben Länder (Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) werden das Ausbauziel voraussichtlich erreichen. Fünf Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen) werden das Ausbauziel voraussichtlich nicht erreichen.

- Das BMFSFJ führte für keines der Investitionsprogramme eigene methodisch und systematisch angelegte Erfolgskontrollen durch. Die Länder waren zwar nach dem Gesetz verpflichtet, dem BMFSFJ zu festgelegten Stichtagen den Stand des Kinderbetreuungsausbaus mitzuteilen. Die Länderberichte dazu waren jedoch unvollständig und in Teilen nicht vergleichbar. Beispielsweise berichteten einige Länder nur, wie viele Betreuungsplätze in Anspruch genommen waren. Die Berichte zeigten jedoch nicht auf, wie groß die Zahl tatsächlich vorhandener Plätze ist. Das BMFSFJ klärte solche Unstimmigkeiten in den Länderberichten nicht auf. In Leitungsvorlagen informierte es vielmehr über die aktuellen Zahlen der abgerufenen Finanzhilfen durch die Länder.
- Im Jahr 2014 bewertete das BMFSFJ in einer Leitungsvorlage das vorgesehene dritte Investitionsprogramm als nicht zielführend. Die Länder hätten die Finanzhilfen der ersten beiden Investitionsprogramme noch nicht vollständig abgerufen. Informell gebe es bereits Hinweise aus den Ländern, dass einige ostdeutsche Länder die Gelder nicht vollständig nutzen könnten. Mit Ausnahme der Ballungszentren im städtischen Bereich sei der Betreuungsbedarf in den ostdeutschen Ländern weitgehend gesättigt. Dagegen klafften in einigen westdeutschen Flächenländern Angebot und Bedarf weiterhin stark auseinander. Mehrere Fachministerien der Länder und Kommunale Spitzenverbände hätten sich aus fachlicher Sicht gegen ein drittes Investitionsprogramm ausgesprochen. Die Ministerpräsidenten der Länder forderten es jedoch auf der Grundlage des Koalitionsvertrages gegenüber dem Bund ein. Grund hierfür sei die Möglichkeit, eigene Landesmittel für Investitionen einzusparen.
- Die veröffentlichten Daten des Statistischen Bundesamtes zu den in Anspruch genommenen Betreuungsplätzen verstärkten die Hinweise aus den Ländern. Danach übertrafen vor allem in den ostdeutschen Ländern die belegten Plätze die Förderquote von aktuell 43,2 %.

17.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMFSFJ die gesetzlich vorgeschriebenen systematischen Erfolgskontrollen nicht durchführte. Der wiederholte Gesetzesverstoß wiegt schwer: Erfolgskontrollen sind nicht nur Bestandteil eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns. Vielmehr sind sie notwendig, um eine wirtschaftliche Haushalts- und Wirtschaftsführung zu gewährleisten.

Bereits das Evaluierungsergebnis für das erste Investitionsprogramm aus dem Jahr 2011 gab ausreichenden Anlass, die tatsächlich erreichten Förderziele festzustellen. Spätestens im

Jahr 2014, als das BMFSFJ zu der Einschätzung gelangte, dass ein drittes Investitionsprogramm nicht empfehlenswert und aus fachlicher Sicht auch nicht zielführend war, hätte es zwingend seine Förderpraxis kritisch hinterfragen müssen. Es hätte klären müssen, ob und in welcher Weise die Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau von Plätzen zur Kinderbetreuung fortgeführt, korrigiert oder beendet werden müssen.

In jedem Fall hätte das BMFSFJ der Vorstellung der Länder entgegentreten müssen, weiterhin Finanzhilfen trotz erreichter Förderziele erhalten zu können. Finanzhilfen des Bundes sind zweckgebunden. Die Finanzhilfen für den Ausbau der Kinderbetreuung hatte der Bund an konkrete Förderquoten ausgerichtet. Seit sechs Jahren gibt es Hinweise, dass diese Ziele bereits erreicht sein könnten. Spätestens die Daten des Statistischen Bundesamtes sind Anlass, den Erfolg der Investitionsprogramme zu kontrollieren. Sind die Förderquoten tatsächlich erreicht, ist jeder weitere Einsatz von Finanzhilfen zweckwidrig, selbst wenn die Länder damit Haushaltsmittel für eigene Investitionen einsparen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, unverzüglich seine Investitionsprogramme mit einer Erfolgskontrolle systematisch zu bewerten. Nur so kann es nachvollziehbar entscheiden, ob die Finanzhilfen des Bundes noch notwendig sind. Alleine mit einer Erfolgskontrolle kann es feststellen ob es seine Förderprogramme fortführen oder anpassen sollte. Maßstab hierfür sind die streng am tatsächlichen Bedarf orientierten Quoten für den Ausbau der Kinderbetreuung in den Ländern. Das BMFSFJ hat sicherzustellen, dass es die erreichten Ziele der Investitionsprogramme mit den Monitoringdaten aus den Ländern überprüft.

17.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat erwidert, es werde die Investitionsprogramme der geforderten Erfolgskontrolle unterziehen. Auf diese Weise möchte das BMFSFJ der Forderung des Bundesrechnungshofes folgen und eigene Entscheidungsgrundlagen zum Fortführen, Anpassen oder Einstellen der Finanzhilfen des Bundes schaffen. Die Daten des Statistischen Bundesamtes über die Versorgung mit Betreuungsplätzen reichten für eine Bewertung nicht aus. Mit diesen Daten ließe sich insbesondere nicht die Qualität der vorhandenen Betreuungsplätze bewerten. Das Statistische Bundesamt erfasse auch Betreuungsplätze, die wegen ihrer schlechten baulichen Substanz gefährdet seien und ohne Förderung wegfallen könnten.

Voraussetzung für eine umfassendere Erfolgskontrolle seien allerdings entsprechende Personalkapazitäten im zuständigen Fachreferat. Die zum Monitoringstichtag des dritten Investitionsprogramms gemeldeten Daten der Länder werde das BMFSFJ nun aufarbeiten und auswerten. Die Daten für das vierte Investitionsprogramm werde es zu den Stichtagen Dezember 2019 und Juni 2022 einer begleitenden Erfolgskontrolle unterziehen. Die zusammenfassenden Abschlussberichte der Länder sollen dann die Grundlage für eine abschließende Erfolgskontrolle ab Oktober 2024 sein.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass das BMFSFJ verbesserte Monitoringdaten über den Kinderbetreuungsausbau in den Ländern gewinnen und seine Investitionsprogramme nunmehr der Erfolgskontrolle unterziehen will. Er bezweifelt aber, dass dieser Absichtsbekundung rasch Taten folgen können. Bisher steht das dafür erforderliche Personal im zuständigen Fachreferat des BMFSFJ nicht zur Verfügung.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht jedoch akuter Handlungsbedarf. Inzwischen ist das Corona-Konjunkturprogramm beschlossen. Der Bund führt den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze nun mit 1 Mrd. Euro zusätzlicher Finanzhilfen verstärkt fort. Vor diesem Hintergrund muss das BMFSFJ verlässlich beurteilen können, inwieweit die Förderziele der bisherigen Investitionsprogramme bereits erreicht sind, und wo noch Bedarf besteht.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung nach einer umfassenden methodisch und systematisch angelegten Erfolgskontrolle der bisherigen Förderung der Kinderbetreuung. Der Bund muss verlässlich beurteilen können, ob seine Finanzhilfen fortgeführt, korrigiert oder eingestellt werden sollten.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

18 Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen verankern

Zusammenfassung

Bei 85 % der vom Bund geförderten und vom Bundesrechnungshof geprüften kommunalen Investitionen fehlte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Somit besteht die Gefahr, dass die Kommunen die Fördermittel des Bundes nicht effizient verwenden. Ist die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen, sollte der Bund die Fördermittel zurückfordern können.

Der Bund fördert mit Finanzhilfen kommunale Investitionen. Bei 85 % von 257 geprüften kommunalen Investitionen haben die Kommunen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, obwohl sie hierzu grundsätzlich verpflichtet sind. Fehlt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, besteht das Risiko, dass die Fördermittel nicht effizient verwendet werden.

Grund für die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme nach den für kommunale Investitionen geschaffenen Regelungen keine Fördervoraussetzung ist. Der Bund kann Finanzhilfen grundsätzlich nicht zurückfordern, wenn die Kommune die Wirtschaftlichkeit nicht nachweist und sie damit gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verstößt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen zu verankern. Das Bundesministerium der Finanzen sollte in den Regelungen zu den Finanzhilfen klarstellen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtend sind. Bei einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz aufgrund des fehlenden Nachweises der Wirtschaftlichkeit sollte der Bund die Finanzhilfen zurückfordern können.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen

Der Bund unterstützt die Länder mit Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel sind je zur Hälfte für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Infrastrukturprogramm)

und für Investitionen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur (Schulsanierungsprogramm) vorgesehen.

Die Länder setzen die beiden Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Der Bund verfügt jedoch über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte. Sie sollen gewährleisten, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. So kann der Bund Vorgaben für die jeweiligen Länderprogramme machen. Die Kriterien hierfür müssen Bund und Länder einvernehmlich festlegen. Die Kontrollrechte beziehen sich z. B. auf das Recht, Akten einzusehen oder bei den Behörden zu erheben.

Regelungen zur Wirtschaftlichkeit

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist verfassungsrechtlich normiert. Er konkretisiert sich in den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder. Danach müssen Bund und Länder für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Hierbei haben sie u. a. den Bedarf für die Maßnahme zu beschreiben, die Ziele zu bestimmen und alle in Frage kommenden Varianten zu betrachten. Danach ist die Variante mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu ermitteln.

Das KInvFG selbst enthält nur für einen besonderen Fall eine Regelung zur Wirtschaftlichkeit: Beim Schulsanierungsprogramm ist ausnahmsweise der Ersatzneubau eines Schulgebäudes förderfähig, wenn dieser wirtschaftlicher ist als die Sanierung oder der Umbau des Altgebäudes. Ist der Ersatzneubau nicht wirtschaftlich, muss das Land hierfür verwendete Finanzhilfen an den Bund zurückzahlen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat die Länder zudem darauf hingewiesen, dass auch im Infrastrukturprogramm ein Ersatzneubau ausnahmsweise förderfähig ist. Hierfür muss er dem Zweck der energetischen Sanierung dienen und nachweislich günstiger sein als die energetische Sanierung des Altgebäudes. Dieser Fall ist allerdings nicht im KInvFG geregelt. Eine Rückforderung der Finanzhilfen im Falle der Unwirtschaftlichkeit ist hier nicht gesetzlich normiert. Auch sonst sieht das KInvFG keine gesonderten Regelungen zur Wirtschaftlichkeit vor.

Zur Umsetzung des KInvFG haben Bund und Länder Verwaltungsvereinbarungen geschlossen. Danach sollen die Länder und Kommunen bei den Investitionsvorhaben Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen heranziehen und müssen bei der Verwendung der Mittel die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhalten.

Des Weiteren hat das BMF eine Leitlinie für alle Bundesressorts herausgegeben, wie die Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes bei Finanzhilfen praktisch anzuwenden sind. Diese Leitlinie enthält keinen Hinweis, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit effektiv zu verankern. Sie sieht auch keine Überprüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.

Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei den kommunalen Investitionen

Der Bundesrechnungshof prüft die Umsetzung des KInvFG. Hierfür erhebt er zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen. Dabei hat er festgestellt, dass bei 85 % von 257 geprüften Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen. Dies sind 219 Maßnahmen mit Finanzhilfen des Bundes von 59,3 Mio. Euro.

Auch bei den Maßnahmen mit Ersatzneubauten zur energetischen Sanierung lag überwiegend kein oder kein aussagekräftiger Nachweis der Wirtschaftlichkeit vor. Beispielhaft genannt sei der Neubau eines Bauhofes für 1,2 Mio. Euro. Die Gemeinde wollte die Wirtschaftlichkeit mit einem einseitigen Schreiben eines Architekten nachweisen, demzufolge eine energetische Sanierung des bestehenden Bauhofs wirtschaftlich nicht darstellbar sei. Das Schreiben enthielt keine Angaben dazu, wie viel eine energetische Sanierung gekostet hätte.

18.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die hohe Quote von 85 % fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kritisch. Sie birgt das Risiko, dass die Kommunen die Fördermittel nicht effizient verwenden.

Grund für die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Regelungen zum KInvFG den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht wirksam absichern. Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist – mit dem Ausnahmefall der Ersatzneubauten – grundsätzlich keine Fördervoraussetzung. Die Regelungen in den Verwaltungsvereinbarungen vermitteln als Soll-Vorschriften keine Verbindlichkeit. Die Unverbindlichkeit verstärkt sich, weil der fehlende Nachweis der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich kein Rückforderungsgrund ist. Insgesamt werden die Regelungen zum KInvFG dem verfassungs- und haushaltsrechtlich normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit damit nicht gerecht.

Selbst in den Fällen der Ersatzneubauten zur energetischen Sanierung fehlte der Nachweis der Wirtschaftlichkeit überwiegend. Hier hatte das BMF sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Wirtschaftlichkeitsnachweis erforderlich ist. Dies zeigt, dass der zusätzliche Hinweis des BMF nicht ausreicht.

Der Bundesrechnungshof sieht den Bund in der Pflicht, für einen wirtschaftlichen Einsatz seiner Finanzhilfen zu sorgen. Klare Regelungen und eine wirksame stichprobenartige Kontrolle sind erforderlich. Der Bund schöpft seine Steuerungs- und Kontrollrechte hier nicht aus. Bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sollte der Bund zudem Finanzhilfen zurückfordern können, wie dies bereits im Schulsanierungsprogramm bei Ersatzneubauten gesetzlich geregelt ist.

18.3 Stellungnahme

Das BMF hat erwidert, dass die Länder selbst dafür verantwortlich seien, die Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit einzuhalten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen. Es gehe davon aus, dass die Länder den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einhalten. Gleichwohl hat das BMF die Länder infolge der Feststellungen des Bundesrechnungshofes in einem Schreiben darauf hingewiesen, dass für Maßnahmen nach dem KInvFG Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien. Zudem überprüfe es nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nunmehr stichprobenartig, ob diese vorlägen.

Bei künftigen Finanzhilfen wolle sich das BMF dafür einsetzen, dass die rechtlichen Regelungen eine wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel sicherstellen. Es wolle auch prüfen, ob es den Aspekt der Wirtschaftlichkeit in seiner Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen berücksichtigen könne.

Das BMF hält es nicht für durchführbar, den Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als Grund für die Rückforderung geleisteter Finanzhilfen zu normieren. In den Fällen mit Ersatzneubauten sei die höhere Wirtschaftlichkeit gegenüber der Sanierung des Altgebäudes Voraussetzung für die zweckgerechte Verwendung der Mittel. Diese Fälle würden sich daher grundsätzlich von anderen Investitionen unterscheiden. Eine Rückforderung bei fehlendem Wirtschaftlichkeitsnachweis würde aus Sicht des BMF zudem unzulässig in die Verwaltungszuständigkeit der Länder eingreifen. Abgesehen davon bedeute eine fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht automatisch, dass die entsprechende Maßnahme tatsächlich unwirtschaftlich sei.

18.4 Abschließende Würdigung

Es ist richtig, dass die Länder für die Einhaltung der Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit verantwortlich sind. Doch die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zeigt, dass der Bund die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nicht ungeprüft unterstellen kann. Zwar ist der Einwand des BMF berechtigt, dass eine fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht automatisch die Unwirtschaftlichkeit beweise. Allerdings sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen das Instrument, um den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz umzusetzen. Sie bieten eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dafür, mit welcher Maßnahme ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt der Nachweis für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und das Risiko der Unwirtschaftlichkeit ist hoch. Diesem Risiko kann nur begegnet werden, indem der Fördermittelempfänger diesen Nachweis erbringt.

Der Bund kann mit seinen Steuerungs- und Kontrollrechten sicherstellen, dass die Fördermittelempfänger die Finanzhilfen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Bei den Finanzhilfen nach dem KInvFG nimmt das BMF diese Rechte mittlerweile stärker wahr. Wichtig ist nun, dass der Bund die Weichen dafür stellt, diese Rechte auch bei künftigen Finanzhilfen angemessen zu nutzen. Zwar hat das BMF zugesagt, sich bei künftigen Finanzhilfen für

klare Regelungen zur wirtschaftlichen Verwendung einzusetzen. Wie diese Regelungen konkret aussehen sollen, lässt es jedoch offen. Auch die Ankündigung des BMF prüfen zu wollen, ob es seine Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten ergänzen kann, ist zu vage und zu unverbindlich gehalten.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes würde ein Rückforderungstatbestand bei Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht unzulässig in die Verwaltungszuständigkeit der Länder eingreifen. Zum einen kann der Bund laut seinem verfassungsrechtlich festgelegten Steuerungsrecht für die jeweiligen Länderprogramme bestimmen, wie die Finanzhilfen zu verwenden sind. Des Weiteren ist es beim Schulsanierungsprogramm bereits möglich, die Finanzhilfen zurückzufordern, wenn die Kommunen bei Ersatzneubauten gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen. Warum sich diese Fälle hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsnachweises von anderen Investitionen unterscheiden sollen, erschließt sich nicht. Ein solcher Rückforderungstatbestand muss daher auch bei anderen Investitionen möglich sein.

Der Bundesrechnungshof sieht die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes als eine der maßgeblichen Voraussetzungen an, um Maßnahmen durchzuführen und zu fördern. Wie die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, führen die bisherigen Regelungen nicht dazu, dass die Fördermittelempfänger den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz einhalten. Es bleibt erforderlich, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen so zu verankern, dass er tatsächlich wirkt. Das BMF sollte bei den Regelungen für Finanzhilfen künftig von Beginn an darauf achten, dass angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle Investitionen klar und verpflichtend vorgeschrieben sind. Zudem sollte es sicherstellen, dass auch bei künftigen Finanzhilfen das jeweils zuständige Ressort die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stichprobenartig überprüft. Wenn der Fördermittelempfänger gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstößt, sollten die Regelungen als Sanktion vorsehen, dass der Bund seine Finanzhilfe zurückfordern kann, wie dies bereits im Schulsanierungsprogramm bei Ersatzneubauten geregelt ist. Insbesondere sollte das BMF seine Leitlinie zur praktischen Anwendung der Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes bei Finanzhilfen entsprechend anpassen. Denn diese Leitlinie stellt die Leitplanken für die Bundesressorts dar, wenn diese Finanzhilfen des Bundes mit den Ländern ausgestalten. Hierdurch ließe sich dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einheitlich und wirksam die ihm zustehende Bedeutung im System der Finanzhilfen verschaffen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

19 Fehlende Evaluierung: Wirkungen der Zinsschranke bei der Unternehmensbesteuerung seit Jahren unklar (Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Eine von Bundestag und Bundesrat erbetene Evaluierung der Zinsschranke bei der Unternehmensbesteuerung ist seit Jahren überfällig. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) versäumte, die seinerzeit neue und umstrittene Regelung wie erbeten zu evaluieren und darüber zu berichten.

Im Jahr 2008 hat der Gesetzgeber durch die sogenannte Zinsschranke die Möglichkeit begrenzt, dass Unternehmen ihre Zinsaufwendungen als Betriebsausgabe steuerlich geltend machen können. Damit wollte er Steuergestaltungen erschweren, mit denen die Unternehmen Gewinne ins Ausland verlagern. Die Regelung war von Anfang an ökonomisch und rechtlich umstritten. Sie ist komplex und beinhaltet weitreichende Ausnahmen, die nach Schätzung des BMF die Steuereinnahmen um jährlich 320 Mio. Euro mindern. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat hatten bereits im Gesetzgebungsverfahren angeregt, die Wirkungen der Zinsschranke zu evaluieren. Sie hatten gebeten, nach einer angemessenen Zeit einen Evaluierungsbericht vorzulegen. Das BMF hat hierzu mit den Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder Daten ab dem Jahr 2008 erhoben. Die Unterrichtung des Parlaments steht aber nach mehr als zehn Jahren immer noch aus. Ohne die Erkenntnisse aus einer Evaluierung bleibt unklar, ob die Zinsschranke geeignet ist, die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Betrieblich veranlasste Zinsaufwendungen mindern als Betriebsausgaben die Bemessungsgrundlage für die Einkommen-, die Körperschaft- und die Gewerbesteuer. Sie sind nach § 4h Einkommensteuergesetz (EStG) und § 8a Körperschaftsteuergesetz (KStG) nur bis zu einer bestimmten Höhe abziehbar. Mit der Einführung dieser sogenannten Zinsschranke durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008 verfolgte der Gesetzgeber u. a. das Ziel, die Gewinnverlagerung ins Ausland zu erschweren. Eine Möglichkeit, Gewinne ins Ausland zu

verlagern, ist die grenzüberschreitende Fremdkapitalfinanzierung, da die Zinsen in Deutschland als Betriebsausgaben abzugsfähig sind und so den Gewinn mindern.

Die Regelung zur Zinsschranke war von Anfang an ökonomisch und rechtlich umstritten. Sie ist komplex. Von der Abzugsbeschränkung für Zinsaufwendungen gibt es weitreichende Ausnahmen. Eine ist die Freigrenze. Danach ist die Zinsschranke nicht anzuwenden, wenn die Zinsaufwendungen weniger als 3 Mio. Euro über den Zinserträgen liegen. Die Freigrenze soll ausschließen, dass kleine und mittelständische Unternehmen, deren Strukturen regelmäßig nicht international ausgerichtet sind, von der Zinsschranke betroffen sind. Der Gesetzgeber hatte die Freigrenze im Jahr 2009 von 1 Mio. Euro auf 3 Mio. Euro erhöht. Ziel dieser Gesetzesänderung war, Unternehmen bei der Bewältigung der damaligen Finanzkrise zu unterstützen. Durch die Freigrenze wirkt sich die Zinsschranke bei vielen Unternehmen nicht aus. Das BMF hat für die Jahre 2017 bis 2019 errechnet, dass dies die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder um jährlich 320 Mio. Euro mindert.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 hatte der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages empfohlen, die Wirkungen der Zinsschranke zu evaluieren und nach einer angemessenen Zeit einen Bericht vorzulegen. Auch der Bundesrat hatte die Bundesregierung gebeten, die Auswirkungen der Steuerreform im Jahr 2009 zu überprüfen.

Das BMF hat mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) seit dem Jahr 2008 an der Evaluierung der Zinsschranke gearbeitet. Seit der Einführung der §§ 4h EStG und 8a KStG hat das BZSt Daten aus der Veranlagung einschlägiger Unternehmen erhoben. Es bat u. a. die Betriebsprüfungsstellen der Länder um Mitwirkung. Wegen der oft mehrere Jahre nachgelagerten Betriebsprüfungen war von Beginn an mit mehrjährigen Erhebungen zu rechnen. Mittlerweile lieferte das BZSt Daten an das BMF.

Das BMF stellte in den zurückliegenden Jahren mehrmals Evaluierungsergebnisse in Aussicht. Ein Evaluierungsbericht liegt gleichwohl noch nicht vor. Die Unterrichtung des Parlaments steht aus.

19.2 Würdigung

Mehr als zehn Jahre nach dem parlamentarischen Auftrag ist der Bericht der Bundesregierung zu den Wirkungen der Zinsschranke überfällig. Die Erkenntnisse sind notwendig, um festzustellen, ob die gesetzgeberischen Ziele erreicht werden.

Einerseits ist die Anzahl der Unternehmen zu ermitteln, die unter die Zinsschrankenregelung fallen. Die Auswirkungen auf diese Unternehmen müssen untersucht werden. Wesentlich sind Erkenntnisse, wie die Unternehmen Zinsaufwendungen umstrukturieren oder innerbetriebliche Änderungen vornehmen, um die Zinsschranke zu umgehen. Auch die Steuermehreinnahmen sind zu beziffern.

Andererseits ist zu ermitteln, für wie viele Unternehmen mit hohen Zinsaufwendungen die Zinsschranke keine Anwendung findet. Die Ziele, kleine und mittelständische Unternehmen zu entlasten und gleichzeitig das Steueraufkommen zu sichern, sollen im Einklang stehen. Hierfür ist auch eine hypothetische Bewertung erforderlich, die eine geringere Freigrenze vorsieht.

Aus beiden Betrachtungswinkeln kann das BMF Erkenntnisse gewinnen, wie Unternehmen die Zinsschranke umgehen und die gesetzgeberischen Ziele unterlaufen. Nur so können die Finanzverwaltung und der Gesetzgeber zügig darauf reagieren.

19.3 Stellungnahme

Das BMF hat angekündigt, dem Parlament bis Ende 2020 einen Evaluierungsbericht zur Zinsschranke vorzulegen. Das Evaluierungskonzept des BZSt umfasse weitestgehend die vom Bundesrechnungshof aufgeworfenen Fragen. Der Bericht werde auf diese eingehen. Dem Evaluierungsbericht lägen Daten aus acht Steuerjahren zugrunde. So könnten die Ergebnisse insbesondere um konjunkturelle Einflüsse und Anpassungsreaktionen bereinigt werden.

19.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF dem Parlament den überfälligen Bericht nun vorlegen will. Es bleibt aufgefordert, darin die für das Parlament bedeutsamen Fragen zu beantworten. So muss der Bericht die Bewertung ermöglichen, ob die gesetzgeberischen Ziele der Zinsschranke tatsächlich erreicht werden. Er sollte auch gesetzgeberische Konsequenzen aufzeigen. Der Bundesrechnungshof hat auf Punkte hingewiesen, die für eine aussagekräftige Evaluierung wesentlich sind.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

20 Gleichmäßige Besteuerung gefährdet: BMF soll auf einheitliche Maßstäbe für den Einsatz IT-gestützter Prüfungsmethoden in der Betriebsprüfung hinwirken (Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Um Betriebe gleichmäßig zu besteuern, muss das Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf den bundesweit einheitlichen Einsatz IT-gestützter quantitativer Prüfungsmethoden in der steuerlichen Betriebsprüfung hinwirken.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung steigt das elektronische Datenvolumen in den Unternehmen beträchtlich. Traditionelle Methoden der steuerlichen Betriebsprüfung, beispielsweise Beleg- und Akteneinsicht, verlieren an Effektivität und Effizienz. Nur IT-gestützte quantitative Prüfungsmethoden können auffällige Muster und Beziehungen in großen Datenmengen ersichtlich machen. Die Betriebsprüfungen der Länder und des Bundes setzen diese Methoden in unterschiedlichem Maß ein. Die Bandbreite reicht vom Nichteinsatz über Pilotverfahren bis hin zum bereits langjährigen flächendeckenden Einsatz.

Zwar hat auch das BMF die daraus entstehenden Unterschiede im Gesetzesvollzug erkannt. Bislang hat es aber keine Grundlagen für die einheitliche Anwendung zeitgemäßer Prüfungsmethoden geschaffen und nicht auf deren gleichmäßigen sowie flächendeckenden Einsatz hingewirkt.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Datenanalyse verdrängt Belegprüfung

Die Digitalisierung von Geschäftsprozessen nimmt kontinuierlich zu. Effektivität und Effizienz der traditionellen Prüfungsmethoden nehmen dadurch ab. Methoden wie beispielsweise die Beleg- und Akteneinsicht, Nachkalkulation und Checklisten, reichen für eine angemessene

Auswertung nicht mehr aus. Mit den Datenbeständen wachsen auch die Fehler- und Manipulationsrisiken, die in der Masse der Daten nur schwer zu erkennen sind.

Zunehmend muss die steuerliche Betriebsprüfung elektronische Unternehmensdaten aufbereiten und verarbeiten. Die Entwicklung geht weg von der Belegprüfung hin zur systematischen Analyse großer Datenmengen des betrieblichen Rechnungswesens mit IT-gestützten quantitativen Prüfungsmethoden. Mit diesen Methoden können Daten effizient und effektiv genutzt werden, um neue Prüffelder zu erkennen und Angaben der Steuerpflichtigen auf Plausibilität zu prüfen.

Der IT-gestützte Einsatz solcher quantitativen Prüfungsmethoden lässt sich im Berufsfeld der Wirtschaftsprüfer bis in die 1960er-Jahre zurückverfolgen. Theoretische Grundlagen sowie die nicht IT-gestützte Anwendung dieser Verfahren reichen bis in die 1920er-Jahre zurück.

Seit dem Jahr 2002 sind die Finanzverwaltungen berechtigt, für die steuerliche Betriebsprüfung auf betriebliche Daten elektronisch zuzugreifen. Damit wollte der Gesetzgeber den Einsatz von rationelleren Prüfungsmethoden ermöglichen. Dies war nach seiner Ansicht notwendig, um die Überprüfbarkeit der zunehmend papierlosen Buchführungswerke durch die Finanzverwaltung gesetzlich sicherzustellen. Art und Umfang des Datenzugriffs bestimmte das BMF.

Keine einheitlichen Maßstäbe für die Betriebsprüfung

Im Jahr 2018 – 16 Jahre nach der Einführung des Datenzugriffsrechts – nutzten und erprobten die Länder IT-gestützte quantitative Prüfungsmethoden in unterschiedlichem Ausmaß und abweichender Intensität. Die Spanne reichte vom Nichteinsatz über Erprobungen und vereinzelt Einsatz bis hin zum flächendeckenden Einsatz dieser Methoden. Ein in einem Land entwickeltes Methodenset wird nicht bundeseinheitlich, wohl aber in anderen europäischen Staaten, beispielsweise im Königreich der Niederlande, eingesetzt.

Die Bundesbetriebsprüfung hat erst im Jahr 2018 begonnen, IT-gestützte quantitative Prüfungsmethoden zu erproben. Hierzu hatte das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) ein neues Referat mit den Aufgabenschwerpunkten Datenzugriff und -auswertung eingerichtet.

Das BMF begleitet die Entwicklung, den Einsatz und die Pflege quantitativer Prüfungsmethoden in der Finanzverwaltung nicht aktiv. Einheitliche Maßstäbe dafür fand der Bundesrechnungshof nicht vor. Die traditionellen Prüfungsmethoden beschreibt das BMF hingegen in einem Verwaltungsschreiben über die in der steuerlichen Betriebsprüfung zu verwendenden Begriffe aus dem Jahr 1974.

Das BMF teilt die Ansicht, dass es wegen der fortschreitenden Digitalisierung wichtiger wird, Daten bei der steuerlichen Betriebsprüfung durch IT-gestützte quantitative Prüfungsmethoden analysieren zu können. Auch der Feststellung eines heterogenen Einsatzes dieser Prüfungsmethoden hat das BMF zugestimmt. Dennoch lehnt das BMF es ab, einheitliche

Grundlagen für die Anwendung der IT-gestützten quantitativen Prüfungsmethoden zu schaffen sowie eine fachliche Zuständigkeit für deren Einsatz in den Ländern anzuerkennen. Eine weitergehende Erörterung mit den Ländern hierzu hat es ins Frühjahr 2022 vertagt.

20.2 Würdigung

Regionale Vollzugsunterschiede gefährden eine gleichmäßige Besteuerung

Auch das BMF sieht die Herausforderung für die Betriebsprüfungen durch den digitalen Wandel. Ebenso hat es die erheblichen Unterschiede beim Einsatz der Methoden im Bundesgebiet erkannt. Durch diese Unterschiede variiert bundesweit die Effizienz und Effektivität der steuerlichen Betriebsprüfung. Der Grundsatz der allgemeinen Lastengleichheit gebietet jedoch einen einheitlichen und gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze im ganzen Bundesgebiet. Weil das BMF nicht auf einen bundeseinheitlichen Einsatz IT-gestützter quantitativer Prüfungsmethoden hinwirkt und die Erörterungen mit den Ländern dazu um zwei Jahre verschoben hat, ist die Besteuerung nach einheitlichen Maßstäben gefährdet. Das vom Gesetzgeber mit Einführung des Datenzugriffs verfolgte Ziel, den Einsatz von rationelleren Prüfungsmethoden bundesweit zu etablieren, ist auch nach über 20 Jahren nicht erreicht.

Bundeseinheitliche Ausrichtung der Prüfungsmethoden unabdingbar

Zur Sicherung einer gleichmäßigen Besteuerung durch einheitlichen oder gleichwertigen Steuervollzug und effizientere Betriebsprüfungen empfahl der Bundesrechnungshof dem BMF, auf eine bundeseinheitliche Ausrichtung der Prüfungsmethoden hinzuwirken. Hierzu könnte beispielsweise beitragen, das über 45 Jahre alte Verwaltungsschreiben über die in der steuerlichen Betriebsprüfung zu verwendenden Begriffe zu aktualisieren. Darüber hinaus sollte das BMF mit einem Verwaltungsschreiben den Einsatz von Datenanalysen nach einheitlichen Maßstäben definieren.

Das in den Ländern jeweils vorhandene Wissen muss institutionell gesichert werden. Hierzu wäre die Einrichtung einer Zentralstelle beim BZSt oder einer Arbeitsgruppe unter zentraler Leitung geeignet. Aufgabe dieser zentralen Einrichtung sollte es sein, als Informationsknotenpunkt zu dienen, Erfahrungen zu sammeln, Rechtsprechung zu analysieren und regelmäßige bundesweite Austausche zu organisieren.

20.3 Stellungnahme

Das BMF weist darauf hin, alle Länder hätten ein eigenes Interesse daran, geeignete Prüfungsmethoden zur Aufdeckung von Steuerausfällen einzusetzen. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sei deshalb nicht gefährdet. Mit den Regelungen der Abgabenordnung (AO), der Betriebsprüfungsordnung (BpO) sowie den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) seien einheitliche Grundlagen für die Anwendung der Prüfungsmethoden vorhanden.

Ferner sei die positive Entwicklung der noch jungen IT-gestützten quantitativen Prüfungsmethoden nicht abgeschlossen. Mittelfristig solle deshalb an länderübergreifenden Erfahrungsaustauschen festgehalten werden. Ein stärkeres Hinwirken des BMF auf eine bundeseinheitliche Ausrichtung der Prüfungsmethoden lehnten die Länder ab. Denn ihre Organisationshoheit umfasse auch die Betriebsprüfung.

20.4 Abschließende Würdigung

Die Entwicklung quantitativer Prüfungsmethoden ist allenfalls für die Finanzverwaltung neu. Die theoretischen Grundlagen reichen nahezu 100 Jahre zurück. Entsprechende IT-gestützte Anwendungen sind seit den 1960er-Jahren verfügbar.

Das Argument des BMF, bereits das Eigeninteresse der Länder am Steuervollzug führe zu einer gleichmäßigen Besteuerung, geht fehl. Zum einen verkennt es die verfassungsrechtlich gebotene Bundesaufsicht als Kern einer jeden Auftragsverwaltung. Nur durch ein Mindestniveau des Steuervollzugs kann ein Bundesstaat als einheitlicher Verwaltungsraum und gesamtes Steuervollzugsgebiet gleichheitsgerecht funktionieren. Zum anderen hat allein das Eigeninteresse der Länder am Steuervollzug nach unseren Feststellungen auch nicht zu einer gleichmäßigen Besteuerung geführt. Die Länder nutzten IT-gestützte quantitative Prüfungsmethoden im Jahr 2018 in höchst unterschiedlichem Ausmaß. Dies wirkte sich unmittelbar auf die Effektivität und Effizienz der Betriebsprüfungen im Bundesgebiet aus.

Um ein Mindestniveau des Steuervollzugs sicherzustellen, reichen die vom BMF genannten Regelungen nicht aus. Während die AO den Datenzugriff dem Grund nach normiert, regeln die GoBD die Arten des Datenzugriffs, beispielsweise durch lesende Auswertungen der Betriebsprüfer am IT-System der Steuerpflichtigen oder durch Überlassung der Unternehmensdaten auf einem Datenträger. Die BpO weist lediglich auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit der Mittel und des geringstmöglichen Eingriffs hin. Bundeseinheitliche Regelungen, wie unter Berücksichtigung des prüferischen Ermessens Datenanalysen in der Betriebsprüfung eingesetzt werden können und welche einheitlichen Maßstäbe bei der Entwicklung und Pflege dieser Methoden gelten sollen, fehlen hingegen. Diese Lücke sollte das BMF gemeinsam mit den Ländern umgehend schließen.

Bislang führten die länderübergreifenden Erfahrungsaustausche nicht zu einem einheitlichen oder gleichwertigen Einsatz IT-gestützter quantitativer Prüfungsmethoden im Bundesgebiet. Das BMF sollte deshalb ohne weiteres Zuwarten unter Ausübung seiner Bundesaufsicht beispielsweise nach § 21a Finanzverwaltungsgesetz auf deren gleichmäßigen und flächendeckenden Einsatz hinwirken. In der Organisationshoheit der Länder liegt sodann die Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine bundeseinheitliche Ausrichtung der IT-gestützten quantitativen Prüfungsmethoden für eine gleichmäßige Besteuerung unabdingbar ist.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

21 Vollzugsdefizit bei der Besteuerung von Prozess- und Verzugszinsen beseitigen

Zusammenfassung

Die Finanzverwaltung kann derzeit nicht überprüfen, ob die Bezieher von Prozess- und Verzugszinsen diese steuerlich ordnungsgemäß als Einnahmen erklären.

Steuerpflichtigen und deren Beratern ist oft nicht bekannt, dass Prozess- und Verzugszinsen bei der Einkommensteuererklärung anzugeben sind. Der Bundesrechnungshof geht von einem Risiko nicht erklärter Einnahmen von mindestens 100 Mio. Euro aus. Wegen fehlender Kontrollmöglichkeiten der Finanzämter hängt die Versteuerung allein vom Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen ab. Bund und Länder haben keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um diesem Vollzugsdefizit zu begegnen. Sie nehmen damit Steuerausfälle und eine ungleiche Besteuerung in Kauf. Es ist Aufgabe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), den Finanzämtern die Informationsbasis für das Besteuerungsverfahren zu verschaffen. Eine Möglichkeit wäre, die Justizverwaltungen zu verpflichten, entsprechende Informationen aus Gerichtsverfahren an die Finanzverwaltungen zu übermitteln.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Prozess- und Verzugszinsen sind steuerpflichtig

Prozesszinsen sind ein Risikozuschlag, den der Schuldner zu entrichten hat, wenn er sich auf einen Prozess einlässt und unterliegt. Sie sind verschuldensunabhängig zu gewähren. Verzugszinsen entschädigen den Gläubiger einer Geldschuld dafür, dass er das ihm zustehende Kapital bei Fälligkeit nicht erhalten hat.

Die Höhe der Prozess- und Verzugszinsen liegt bei Verbrauchergeschäften 5 % über dem Basiszinssatz. Dieser ist variabel und beträgt derzeit minus 0,88 %, sodass gegenwärtig ein Anspruch auf Prozess- und Verzugszinsen von jeweils 4,12 % besteht.

Für die Besteuerung von Erträgen aus einer Kapitalforderung kommt es nicht darauf an, ob der Steuerpflichtige das Kapital freiwillig überlassen hat. Auch Prozess- und Verzugszinsen

gehören zu den steuerpflichtigen Einkünften aus Kapitalvermögen. Sie unterliegen – anders als z. B. Zinsen auf Sparguthaben bei einer Bank – nicht dem Kapitalertragsteuerabzug, durch den die Besteuerung abgegolten wäre. Steuerpflichtige müssen sie in der Einkommensteuererklärung angeben.

Volumen der Zinsen erheblich

Der Bundesrechnungshof untersuchte anhand von Informationen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2017, in welchem Umfang Prozess- und Verzugszinsen anfallen. So entstanden bei rund einem Drittel der bei den Landgerichten in erster Instanz erledigten Zivilprozesssachen Zinsen. Diese beliefen sich nach überschlägiger Berechnung auf mindestens 70 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der in den weiteren Instanzen regelmäßig längeren Verfahrensdauern und höheren Streitwerten schätzt der Bundesrechnungshof das Volumen an Prozess- und Verzugszinsen auf mindestens 100 Mio. Euro. Diese Summe berücksichtigt auch die bereits auf Ebene der Amtsgerichte erstinstanzlich erledigten Verfahren.

Erkenntnisse zum Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen fehlen

Weder das BMF noch die Finanzämter hatten Erkenntnisse darüber, ob die Steuerpflichtigen Prozess- und Verzugszinsen erklären. Die Daten aus den Steuererklärungen ließen keine Rückschlüsse zu, denn diese Zinsen sind zusammen mit anderen Zinserträgen unter einer Sammelbezeichnung zu erklären. Eine Differenzierung ist deshalb nicht ohne Weiteres möglich.

Beschäftigte einer Steuerfahndungsstelle bestätigten den Eindruck eines notleidenden Erklärungsverhaltens bei Einkünften aus Kapitalvermögen. Prozess- und Verzugszinsen würden regelmäßig nicht als Einkünfte erklärt. In einem aufgegriffenen Fall beliefen sich die nicht erklärten Zinsen auf nahezu 300 000 Euro. Sowohl die Steuerpflichtige als auch ihre Berater gingen von deren Steuerfreiheit aus.

21.2 Würdigung

Da die Angaben der Steuerpflichtigen nicht überprüft werden können, hängt es allein von deren Erklärungswillen ab, ob Prozess- oder Verzugszinsen versteuert werden. Nicht erklärende Steuerpflichtige haben regelmäßig weder steuerliche noch strafrechtliche Konsequenzen zu befürchten. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist nicht auszuschließen, dass die Steuerpflichtigen der Erklärungspflicht – auch aus Unwissenheit – nicht nachkommen. Da die Finanzämter die Angaben nicht überprüfen können, liegt ein strukturelles Vollzugsdefizit mit einem erheblichen Steuerrisiko vor.

Das BMF sollte zum einen die Steuerpflichtigen für ihre Erklärungspflicht von Prozess- und Verzugszinsen sensibilisieren. Hierzu hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die

Steuererklärungsvordrucke zu ergänzen. Zum anderen sollte das BMF prüfen, ob und wie die Justizverwaltungen den Finanzbehörden die für das Besteuerungsverfahren notwendigen Informationen zur Verfügung stellen können. Dies sollte möglichst auf elektronischem Weg erfolgen.

21.3 Stellungnahme

Das BMF hält das Steuerrisiko nicht erklärter Prozess- und Verzugszinsen für weniger gravierend. Die Besteuerung im unternehmerischen Bereich sei wegen regelmäßiger Betriebsprüfungen sichergestellt. Im Fall gerichtlicher Vergleiche einigten sich die Parteien auf einen Gesamtbetrag, der alle Ansprüche abgelte.

In Abstimmung mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gehe das BMF von jährlichen Prozess- und Verzugszinsen im unteren zweistelligen Millionenbereich aus.

Das BMF hat mitgeteilt, dass die Anleitungen zu den Steuererklärungsvordrucken mittlerweile auf die Steuerpflicht derartiger Zinserträge hinweisen. Daneben sei beabsichtigt, Prozess- und Verzugszinsen im Steuererklärungsvordruck gesondert abzufragen. Sollten die erklärten Beträge deutlich hinter den Erwartungen zurückbleiben, werde das BMF auch eine Informationspflicht der Justizverwaltungen prüfen.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Prozess- und Verzugszinsen bereits für den Veranlagungszeitraum des Jahres 2020 in den Steuererklärungsvordrucken gesondert abgefragt werden.

Die weiteren Einlassungen des BMF zum Besteuerungsrisiko überzeugen nicht. Da gegenwärtig jährlich weniger als 3 % der Unternehmen einer Betriebsprüfung unterliegen, geht der Bundesrechnungshof auch im unternehmerischen Bereich nicht von einer gesicherten Besteuerung von Prozess- und Verzugszinsen aus. Werden Verfahren durch einen alle Ansprüche abgeltenden Prozessvergleich beendet, beinhaltet die Vergleichssumme notwendigerweise auch einen Zinsanteil. Ein steuerlich bedeutsamer Sachverhalt kann mithin nicht ausgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof geht unverändert von einem erheblichen Risiko nicht erklärter Zinserträge aus. Diese Einschätzung berücksichtigt bereits die weiteren vom BMF aufgezeigten Unwägbarkeiten. Da eine detailliertere Datengrundlage fehlt, können weder das BMF noch der Bundesrechnungshof das Ausfallrisiko weiter eingrenzen.

Unabhängig vom Ausfallrisiko verletzt die Besteuerungspraxis den Grundsatz der Lastengleichheit. Wegen der fehlenden Kontrollmöglichkeiten durch die Finanzämter beruht die

Steuerbelastung von Prozess- und Verzugszinsen allein auf der Erklärungsbereitschaft der Steuerpflichtigen und damit auf deren Bereitschaft, Steuern zu zahlen.

Um diesem strukturellen Vollzugsdefizit wirksam zu begegnen, hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, eine elektronische Informationspflicht der Justizverwaltungen an die Finanzbehörden zu prüfen. Er hält diese für geeignet, um eine vollständige und gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen. Anderenfalls bleibt es dabei, dass die Angabe von Prozess- und Verzugszinsen vom Erklärungswillen des Steuerpflichtigen abhängt, da die Finanzämter über keine eigenen Kenntnisse verfügen.

Die Bemerkungen sind am 25. September 2020 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 8. Dezember 2020

Kay Scheller
Präsident