

# Bemerkungen 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes



11. Dezember 2024

# Vorwort

---

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

dieser Band unserer Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erscheint in einer Zeit politischer und haushaltspolitischer Übergänge. Vorgezogene Neuwahlen sind in Sicht und damit das vorzeitige Ende der 20. Legislaturperiode. Das Haushaltsgesetz für das Jahr 2025 wird erst von einem neuen Bundestag verabschiedet werden. Bis dahin kann der Bund mit einer vorläufigen Haushaltsführung notwendige Ausgaben tätigen. Damit wird in einer Zeit enormer geopolitischer und wirtschaftlicher Instabilitäten verwaltet, aber kaum gestaltet.

Die ernste Lage der Bundesfinanzen wird eine neue Bundesregierung vor außerordentliche Herausforderungen stellen. Strukturelle Versäumnisse der Vergangenheit, die sich weiter verschärfen, treffen auf neue Problemlagen. Es fehlen weiterhin langfristige Tragfähigkeitskonzepte für die Sozialversicherungssysteme. Ein Bundeshaushalt, der weitgehend aufgebraucht wird, um gesetzliche Ansprüche zu bedienen, ist versteinert. So bleiben kaum Handlungsspielräume und es fehlen überzeugende Konzepte zur Finanzierung wichtiger Zukunftsthemen wie Verteidigung und Klimaschutz. Dabei waren die Haushalte der Jahre 2020 bis 2024 bereits stark expansiv. Dadurch ist der Schuldenstand des Bundes enorm gewachsen, gleichzeitig sind die Zinsen gestiegen. Schon im Jahr 2024 wurden neue Kredite rechnerisch fast ausschließlich für Zinszahlungen benötigt. Diese Situation wird sich ab dem Jahr 2028 noch weiter verschärfen. Ab dann muss der Bund seine Krisenkredite tilgen. Der fiskalische Spielraum für Projekte künftiger Parlamente und Regierungen wird dadurch noch geringer. Es bedarf deshalb umso dringlicher einer langfristigen Strategie und eines durchgreifenden Konsolidierungsplans zur Stabilisierung der Bundesfinanzen. Daher gilt jetzt erst recht, gut zu haushalten: neu priorisieren nach einer generellen Aufgaben- und Ausgabenkritik und auch die Einnahmeseite unter die Lupe nehmen. Das ist notwendig, auch im Interesse der kommenden Generationen.

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

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

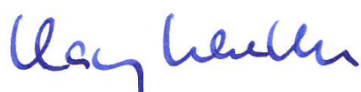
immer Fälle auf, die für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Behörden unwirtschaftlich arbeiten, der Bund seine Einnahmen nicht sichert oder Risiken für den Bundeshaushalt nicht ausreichend berücksichtigt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

So soll die Bundeswehr mit viel Geld ihre Einsatzfähigkeit verbessern. Aber Beschaffungsprojekte scheitern immer wieder. Deshalb müssen beispielsweise milliardenteure Korvetten ohne Drohnen und somit ohne wichtige Aufklärungsfähigkeiten auskommen. Über Förderprogramme sollen mit Haushaltsmitteln gezielte Impulse gesetzt werden. Aber das Bundesministerium für Digitales und Verkehr fördert Eisenbahnverkehrsunternehmen unwirtschaftlich mit 87,5 Mio. Euro und Unternehmen des Güterkraftverkehrs ohne messbare Ziele jährlich mit 200 Mio. Euro. Jedes Jahr vergibt der Bund viele und kostspielige Beratungsaufträge. Das Beispiel der Deutschen Rentenversicherung zeigt: nicht immer mit nachgewiesenem Bedarf oder konkreten Beratungszielen. Der Bundesregierung ist es zudem nicht gelungen, für Deutschland vorgesehene EU-Fördermittel vollständig auszuschöpfen. So sind Mittel der Brexit-Anpassungsreserve in Höhe von 52 Mio. Euro in der Folge verfallen. Auf der Einnahmenseite ist wichtig, dass die Finanzämter gut arbeiten können. Digitalisierung und Reformen sind dafür notwendig. Umso unverständlicher ist es daher, dass das Bundesministerium der Finanzen den Abbau von Verwaltungsaufwand vertagen will. Gleichzeitig sorgen fehlende IT-Verfahren für erhebliche Steuerausfälle und veraltete Software gefährdet die Arbeit von Betriebsprüfern.

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

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

Bonn, im Dezember 2024



Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

# Inhaltsverzeichnis

---

Vorbemerkung .....	9
--------------------	---

---

## Allgemeiner Teil

<b>1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023.....</b>	<b>14</b>
1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO .....	18
1.2 Haushaltsvollzug 2023 .....	19
1.3 Haushaltsabschluss 2023 .....	22
1.4 Einnahmeausfälle des Bundes .....	34
1.5 Haushaltsüberschreitungen .....	36
1.6 Übertragbare Mittel und Ausgabereste .....	39
1.7 Verpflichtungsermächtigungen .....	43
1.8 Weitere Haushaltsvorbelastungen .....	46
1.9 Gewährleistungen .....	48
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel .....	50
1.11 Vermögensrechnung .....	52
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes.....	55

## Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (AA)

- 2 Seit 20 Jahren kein Gesamtüberblick zu deutschen Beitragszahlungen an internationale Organisationen..... 91**

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

- 3 BMI stellt Wirtschaftlichkeit der Asylverfahrensberatung nicht sicher ..... 96**
- 4 Fehlender Einsatz einer IT-Lösung gefährdet die Netze des Bundes .....101**

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

- 5 IT-Risiken gefährden die steuerliche Betriebsprüfung ..... 107**

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

- 6 Brexit-Anpassungsreserve: Bundesregierung lässt 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln verfallen.....110**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

- 7 Bürgergeld-Dauerbezug durch Selbstständige vermeiden: BMAS muss rechtliche Grundlagen konkretisieren..... 116**
- 8 Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung: Versicherte seit Jahren nicht über ihre Ansprüche informiert ..... 123**
- 9 Deutsche Rentenversicherung Bund: kostspielige Aufträge für unnötige Beratungen .....127**

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

- 10 Seit über 30 Jahren keine Eigentümerstrategie – Bund in Dauerkrise der DB AG zielloos.....135**
- 11 Task Force des Bundeseisenbahnvermögens nicht mehr notwendig – Ausgaben bis zu 18 Mio. Euro drohen ..... 142**
- 12 Noch immer fehlerhaft: BMDV fördert seit 2009 Unternehmen des Güterkraftverkehrs ohne messbare Ziele .... 147**
- 13 BMDV ignoriert Haushaltsrecht: 87,5 Mio. Euro für unwirtschaftliche Förderung von Eisenbahnverkehrsunternehmen.....152**
- 14 Autobahn GmbH: BMDV behandelt gesetzlich vorgesehene Kontrolle als „Redaktionsversehen“ ..... 158**

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

- 15 Bundeswehr gelingt es seit Jahren nicht, die Korvetten der Marine aufgabengerecht auszustatten..... 164**
- 16 Bundeswehr gefährdet die Verfügbarkeit einsatzwichtiger IT-Services.....167**
- 17 Bundeswehr verharret in Behelfslösungen, um die Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge aufrecht zu erhalten..... 171**

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

- 18 Auszahlungsspitzen zum Jahresende beeinträchtigen Haushaltstransparenz .....177**

Bundesschuld

<b>19 Grüne Bundesanleihen: Bund vernachlässigt klima- und umweltschützende Wirkung der Maßnahmen .....</b>	<b>182</b>
---	------------

Allgemeine Finanzverwaltung

<b>20 Fehlendes IT-Verfahren: Erhebliche Steuerausfälle für Bund und Länder in Auslandsfällen.....</b>	<b>192</b>
<b>21 Einkommensteuer-Ermäßigung bei Belastung mit Erbschaftsteuer: aufwendig, fehlerträchtig, verfehlt.....</b>	<b>197</b>
<b>22 Country-by-Country-Reporting für Fallauswahl der Betriebsprüfung nutzen – zentrale Risikoanalyse vorschalten.....</b>	<b>200</b>
<b>23 Reform der Pflichtveranlagung überfällig.....</b>	<b>205</b>

# Vorbemerkung

---

*Die Bemerkungen 2024 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2023 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.*

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

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

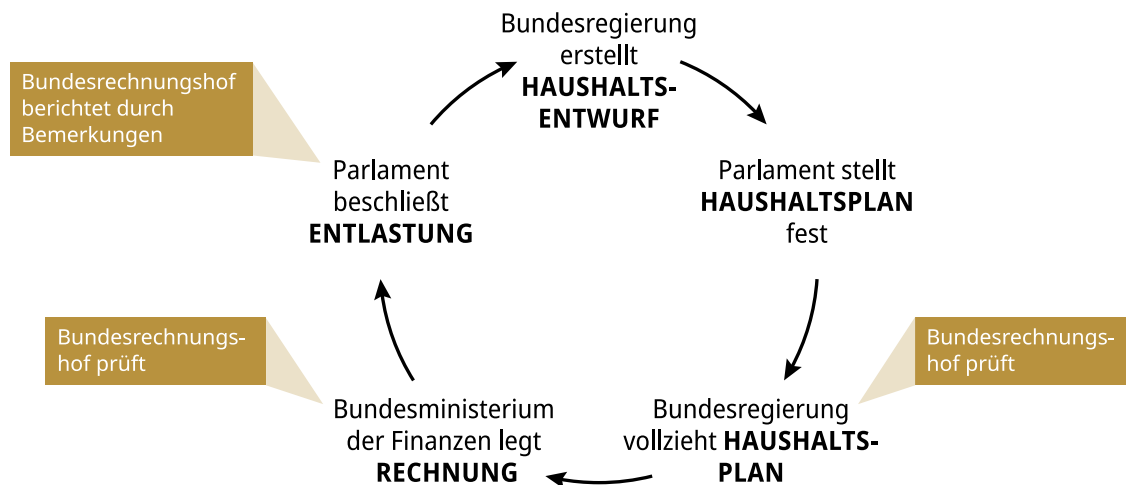
Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie der Bundesregierung für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.



### Abbildung 1

## Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

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

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

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

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

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

## **Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln**

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

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

## **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 Beratungsersuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

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

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

## **Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament**

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

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

## **Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung**

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

## Allgemeiner Teil

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

---

## Zusammenfassung

*Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 1,8 %.*

*Das Haushaltsgesetz 2023 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 1.1). Die geplante Nettokreditaufnahme hielt den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert ein. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro vorgesehen.*

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

*Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Folgen der Energiekrise (WSF Energiekrise). Daher war ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 sollten die Maßstäbe dieses Urteils auf den Bundeshaushalt 2023 und die damit festgestellten Wirtschaftspläne verschiedener Sondervermögen*

übertragen werden. Hierbei beschränkte sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter Verweis auf ein Rechtsgutachten auf notlagenkreditfinanzierte Sondervermögen.

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

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

Darüber hinaus gilt der Grundsatz, dass alle in einem Haushaltsjahr tatsächlich aufgenommenen Kredite bei der Schuldenregel zu berücksichtigen sind, aus Sicht des Bundesrechnungshofes für alle weiteren Gestaltungsformen. Dies betrifft im Haushalt 2023 die kreditfinanzierte Entnahme aus der nicht werthaltigen Rücklage. Unter Anlegung dieses Maßstabs übersteigt die Kreditaufnahme des Haushalts 2023 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen deutlich.

Der Bundeshaushalt 2023 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 27,2 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 457,7 Mrd. Euro um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll. Im Ergebnis der Einnahmen ist eine kreditfinanzierte Entnahme von 37,5 Mrd. Euro aus der Rücklage enthalten. Diese bildet gemeinsam mit der Nettokreditaufnahme und den Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo, der damit bei -64,9 Mrd. Euro lag (vgl. Abbildung 1.1). Die anhaltend hohen Finanzierungssalden sind insbesondere auf das hohe Ausgabenniveau des Bundes zurückzuführen. Während die verschiedenen Krisen ab dem Jahr 2020 die Einnahmeseite nur vorübergehend beeinträchtigt haben, liegen die Ausgaben weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019 (vgl. Abbildung 1.2).

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2023 um 38,0 Mrd. Euro überschritten (vgl. Tabelle 1.4). Ursächlich für diese Überschreitung war die Kreditaufnahme von 41,5 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise. Die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2023 betragen 9,2 Mrd. Euro jährlich und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen von 1,7 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise (vgl. Tabelle 1.5).

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für die Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Nettokreditaufnahme wieder deutlich einzuschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2024 will sie erstmals seit dem Jahr 2019 wieder die Kreditobergrenze der Schuldenregel einhalten. Tatsächlich wird der Bund im Haushaltsjahr 2024 aber deutlich mehr Kredite aufnehmen als im Haushaltsplan ausgewiesen. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 10,2 Mrd. Euro wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kredite beschafft werden. Das gleiche gilt für die kreditfinanzierte Zuweisung von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur an den Bundeshaushalt 2024. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht dies nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die zulässige Nettokreditaufnahme.

Für das Haushaltsjahr 2023 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 3,5 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.6). Davon entfallen 0,8 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien. Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig. Auch für das Haushaltsjahr 2023 weist sie zu niedrige Werte aus.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2023 bei 6,0 Mrd. Euro und damit unter denen des Vorjahres (vgl. Abbildung 1.4). Der Betrag bewegt sich im mehrjährigen Vergleich immer noch auf hohem Niveau.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2023 betrugen die übertragbaren Mittel 39,2 Mrd. Euro. Damit waren sie immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.5). Von den in das Haushaltsjahr 2023 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,3 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Im Haushaltsjahr 2024 bildeten sie von den 4,6 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln Ausgabereste von 3,9 Mrd. Euro. In beiden Jahren wollten sie über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2023 waren Verpflichtungsermächtigungen von 143,5 Mrd. Euro verfügbar. Sie lagen damit unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 84,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.7). Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden.



Aus den bis zum Jahresende 2023 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 305,1 Mrd. Euro zu leisten (vgl. Abbildung 1.8). Sie stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar.

Daneben sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Gemeinsam mit Sozialausgaben, Personalausgaben sowie Zinsausgaben machen darüber hinaus eingegangene Verpflichtungen im Haushaltsjahr 2024 über 86 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus (vgl. Abbildung 1.9). Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind durch den Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig nicht beeinflussbar. Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes waren zum Jahresende 2023 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,8 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Abbildung 1.10). Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 7 %. Die Mittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden weiterhin die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

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

In die Vermögensrechnung 2023 nahm das BMF erstmals Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligung des Bundes auf. Damit kam es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Mit der Aufnahme der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) in die Vermögensrechnung wird nunmehr auch das ihr übertragene Liegenschaftsvermögen des Bundes (über das Eigenkapital der BImA) in der Vermögensrechnung berücksichtigt. Der Gesamtwert der Grundstücke und Gebäude ist zwar nicht gesondert ausgewiesen, angesetzt ist aber der Beteiligungswert des Bundes an der BImA mit 12,5 Mrd. Euro.

Das Vermögen erhöhte sich im Haushaltsjahr 2023 um 44,0 Mrd. Euro. Die Schulden stiegen um 108,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.9).

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden



*Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an.*

*Vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts hält der Bundesrechnungshof für unzulässig. Er sieht sich hierin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 bestätigt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen werden tragende Haushaltsgrundsätze, wie die Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (Etatreife), verletzt. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch, wenn Zuführungen zu den Sondervermögen nicht durch Notlagenkredite finanziert werden. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.*

## 1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2023 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 2 049 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,8 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.<sup>1</sup>

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- Auszahlungen in unzutreffender Höhe.

<sup>1</sup> Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,25 und 2,41 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,25 und 2,41 %) liegt.

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

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

## 1.2 Haushaltsvollzug 2023

Das Haushaltsgesetz 2023 vom 19. Dezember 2022 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro vor. Die geplante Nettokreditaufnahme hielt den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert ein. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage<sup>2</sup> von 40,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildete Rücklage nicht „werthaltig“ ist. Sie besteht lediglich aus Kreditermächtigungen, die – bei ihrer Inanspruchnahme – nicht auf die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme des Bundes angerechnet werden.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht über die Klage zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021<sup>3</sup> entschieden. Die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds war mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt. Die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes wurde damit bestätigt.

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.<sup>4</sup> Gleichzeitig hat es klargestellt, dass der Kernhaushalt und unechte Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nach der Schuldenregel als Einheit zu betrachten sind.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Ehemalige Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zweckbestimmung aufgehoben.

<sup>3</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – 2 BvF 1/22.

<sup>4</sup> Ebenda, Randnummer 167.

<sup>5</sup> Ebenda, Randnummer 182. Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von „unselbständigen“ Sondervermögen. Nach dem Sprachgebrauch des Bundesrechnungshofes handelt es sich dabei um „unechte“ Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden (vgl. Nummer 1.12).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat damit auch Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den WSF Energiekrise. Daher war ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 sollten die Maßstäbe dieses Urteils auf den Bundeshaushalt 2023 und die damit festgestellten Wirtschaftspläne verschiedener Sondervermögen übertragen werden. Hierbei beschränkte sich das BMF auf notlagen-kreditfinanzierte Sondervermögen.

Zur Finanzierung der voraussichtlichen Ausgaben des WSF Energiekrise von 43,2 Mrd. Euro wurde eine eigene Kreditermächtigung beschlossen. Diese Kreditermächtigung sicherte die Finanzierung der Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise, insbesondere der Strompreisbremse und der Gaspreisbremse, für das Haushaltsjahr 2023 haushaltsrechtlich ab. Zum Ende des Jahres 2023 wurde der WSF Energiekrise beendet.

Angepasst wurde auch der dem Bundeshaushalt 2023 beigefügte Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 wurde eine entsprechende Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 1,6 Mrd. Euro beschlossen.

Durch diese Maßnahmen wurde der nach der Schuldenregel maximal zulässige Wert der Nettokreditaufnahme überschritten. Das Parlament nahm hierfür die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz in Anspruch. Die Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2023 zeigt Tabelle 1.1.

Tabelle 1.1

## Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2023

	Ursprüngliches Soll 2023	Soll Nachtrag 2023	Abweichung ggü. ursprünglichem Soll
	<i>in Mrd. Euro<sup>a</sup></i>		
Ausgaben	476,3	461,2	-15,1
• Personalausgaben	41,7	41,7	-
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	40,2	40,2	-
• Zinsausgaben	39,8	38,5	-1,3
• Zuweisungen und Zuschüsse <sup>b</sup>	290,0	291,6	1,6
• Besondere Finanzierungsausgaben <sup>c</sup>	-6,9	-11,9	-5,0
• Zuführung an Rücklagen	-	-	-
• Investitionsausgaben	71,5	61,1	-10,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage)	389,9	389,7	-0,2
• Steuereinnahmen	358,1	356,3	-1,8
• Sonstige Einnahmen <sup>d</sup>	31,8	33,4	1,6
Entnahme aus Rücklage	40,5	43,8	3,3
Münzeinnahmen	0,2	0,2	-
Nettokreditaufnahme	45,6	27,4	-18,2
Nachrichtlich: Nach Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme	45,6	25,8	-19,8

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

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

<sup>c</sup> Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

<sup>d</sup> Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2023; Nachtragshaushalt 2023.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 über die Fälle von notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen hinaus. Die Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit, Jährlichkeit, Jährigkeit und kassenmäßigen Fälligkeit führen dazu, dass die Kreditermächtigungen den einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen sind. Dabei ist für die in einem Jahr geltende Obergrenze die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich. Anders als vom BMF interpretiert, unterscheidet das Bundesverfassungsgericht bei der Finanzierung von Sondervermögen also nicht zwischen Krediten im Rahmen der nach der Schuldenregel grundsätzlich geltenden Höchstgrenze (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 Grundgesetz) und Krediten, deren Aufnahme durch die Ausnahmeregelung (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz) legitimiert ist. Demnach sind auch die Rücklagen des Sondervermögens KInvF und des Fonds „Aufbauhilfe 2013“ vom Bundesverfassungsurteil betroffen und sollten gestrichen werden.

Darüber hinaus gilt der Grundsatz, dass alle in einem Haushaltsjahr tatsächlich aufgenommenen Kredite bei der Schuldenregel zu berücksichtigen sind, aus Sicht des Bundesrechnungshofes für alle weiteren Gestaltungsformen. Dies betrifft im Haushalt 2023 die kreditfinanzierte Entnahme aus der nicht werthaltigen Rücklage. Unter Anlegung dieses Maßstabs übersteigt die Kreditaufnahme des Haushalts 2023 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen deutlich.

## 1.3 Haushaltsabschluss 2023

### 1.3.1 Überblick

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2023 von 27,4 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2022 von 23,5 Mrd. Euro<sup>6</sup> zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2023.

Der Bundeshaushalt 2023 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 27,2 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 457,7 Mrd. Euro um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll (vgl. Tabelle 1.2). Für den Bundeshaushalt 2024 verbleibt eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2023 von 0,2 Mrd. Euro.

---

<sup>6</sup> Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Tabelle 1.2

## Haushaltsabschluss 2023: Vergleich mit Soll und Vorjahr

	Ist 2023	Soll 2023 <sup>a</sup>	Abweichung Soll/Ist 2023	Ist 2022	Abweichung Ist 2023/2022
	<i>in Mrd. Euro<sup>b</sup></i>				
Ausgaben	457,7	461,2	-3,5	481,3	-23,6
• Personalausgaben	40,1	41,7	-1,6	37,8	2,3
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	40,0	40,2	-0,1	40,0	0
• Zinsausgaben	37,6	38,5	-0,9	15,3	22,4
• Zuweisungen und Zuschüsse <sup>c</sup>	284,4	291,6	-7,2	341,4	-57,0
• Besondere Finanzierungsausgaben <sup>d</sup>	0,5	-11,9	12,4	0,6	-0,1
• Zuführung an Rücklagen	-	-	-	-	-
• Investitionsausgaben	55,0	61,1	-6,2	46,2	8,8
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage)	392,8	389,7	3,0	365,3	27,5
• Steuereinnahmen	356,1	356,3	-0,2	337,2	18,9
• Sonstige Einnahmen <sup>e</sup>	36,7	33,4	3,3	28,1	8,6
Entnahme aus Rücklage	37,5	43,8	-6,3	0,5	37,0
Münzeinnahmen	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,1
Nettokreditaufnahme	27,2	27,4	-0,2	115,4	-88,3
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-64,9	-71,5	6,6	-116,0	51,1

Erläuterung:

<sup>a</sup> Nachtrag 2023.

<sup>b</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>c</sup> Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

<sup>d</sup> Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

<sup>e</sup> Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023.

Im Ergebnis der Einnahmen ist eine kreditfinanzierte Entnahme von 37,5 Mrd. Euro aus der Rücklage enthalten. Diese bildet gemeinsam mit der Nettokreditaufnahme und den Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo, der damit bei -64,9 Mrd. Euro lag (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

## Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2023<sup>a</sup>

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, <b>Entnahme aus Rücklage</b> , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	392 763 585 130,67 Euro
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, <b>Zuführungen an Rücklage</b> und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	457 663 394 853,41 Euro
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-64 899 809 722,74 Euro</b>
Münzeinnahmen	180 574 473,87 Euro
Entnahme aus Rücklage	37 542 662 245,03 Euro
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	27 176 573 003,84 Euro
<b>Deckung Finanzierungssaldo</b>	<b>64 899 809 722,74 Euro</b>

Erläuterung: <sup>a</sup> Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

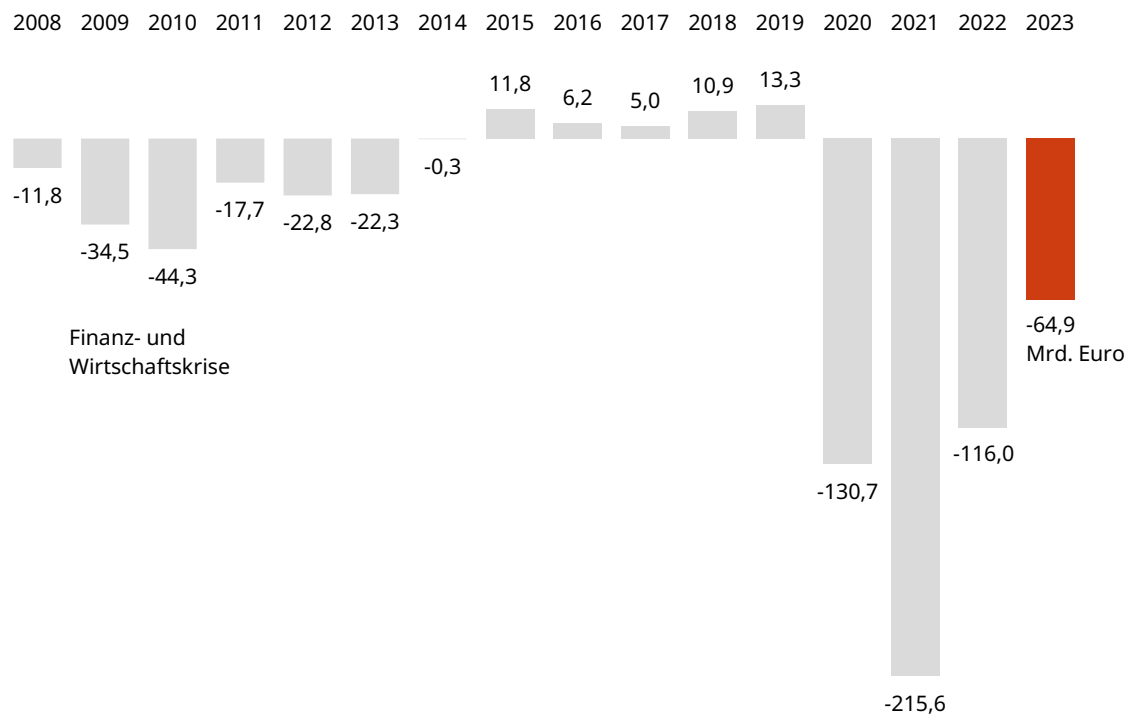
Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Die negativen Finanzierungssalden der letzten vier Jahre summieren sich inzwischen auf insgesamt mehr als 525 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

## Stark negativer Finanzierungssaldo verdeutlicht die weiterhin schlechte Finanzposition des Bundes

Die hohen Ausgaben des Bundes in den Jahren ab 2020 haben hohe negative Finanzierungssalden verursacht. Trotz einer deutlichen Verbesserung im Jahr 2023 sind die Auswirkungen noch immer stärker als bei der Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2023.

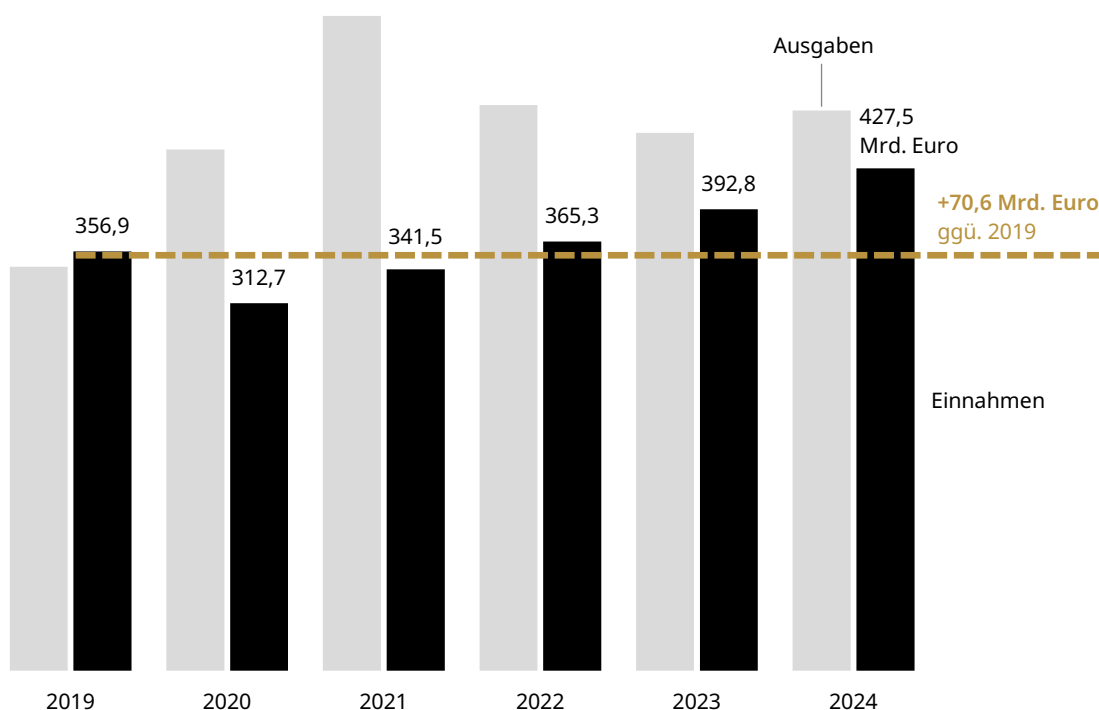
Die anhaltend hohen Finanzierungssalden sind insbesondere auf das hohe Ausgaben-niveau des Bundes zurückzuführen. Während die verschiedenen Krisen ab dem Jahr 2020 die Einnahmeseite nur vorübergehend beeinträchtigt haben, liegen die Ausgaben weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019 (vgl. Abbildung 1.2).



Abbildung 1.2

## Einnahmen inzwischen höher als vor der Krise

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage) haben bereits im Jahr 2022 wieder das Vor-Krisen-Niveau erreicht und überschreiten es im Jahr 2023 deutlich. Die Ausgaben liegen weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019.



Erläuterung: Jahre 2019 bis 2023: Ist-Werte; Jahr 2024: Sollwert.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2023 und Haushaltsplan 2024.

### 1.3.2 Ausgaben

Insgesamt lagen die Ausgaben um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushaltsplans. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Im Saldo beliefen sich dort die Minderausgaben auf 3,2 Mrd. Euro.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Minderausgaben resultieren im Wesentlichen aus den zentral veranschlagten Globalen Mehrausgaben und Verstärkungstiteln, da diese zum Abschluss eines Haushaltsjahres immer ein Ist-Ergebnis von „Null“ ausweisen, weil die Mittel zur Leistung von (Mehr-)Ausgaben in den Ressorteinzelplänen dienen.

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Anpassung der bestehenden COVID-19-Impfstoffverträge (-1,8 Mrd. Euro) mit Reduzierungen der Abnahmeverpflichtungen und Streckung der Lieferung von Impfstoffen sowie
- Fördermaßnahmen für Forschung und Entwicklung (-1,0 Mrd. Euro) aufgrund verzögerten Mittelabflusses.

Demgegenüber fielen Mehrausgaben insbesondere in folgenden Bereichen an:

- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bürgergeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, sonstige Leistungen (4,5 Mrd. Euro) sowie
- Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung (3,2 Mrd. Euro).

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben war seit dem Jahr 2014 durch Agio-Einnahmen geprägt.<sup>8</sup> Diese werden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Die saldierten Agio/Disagio-Einnahmen beliefen sich in den letzten neun Jahren bis zum Jahr 2022 auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro und überzeichneten die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Im Jahr 2023 waren dagegen Disagio-Ausgaben von 14,9 Mrd. Euro zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1.3).

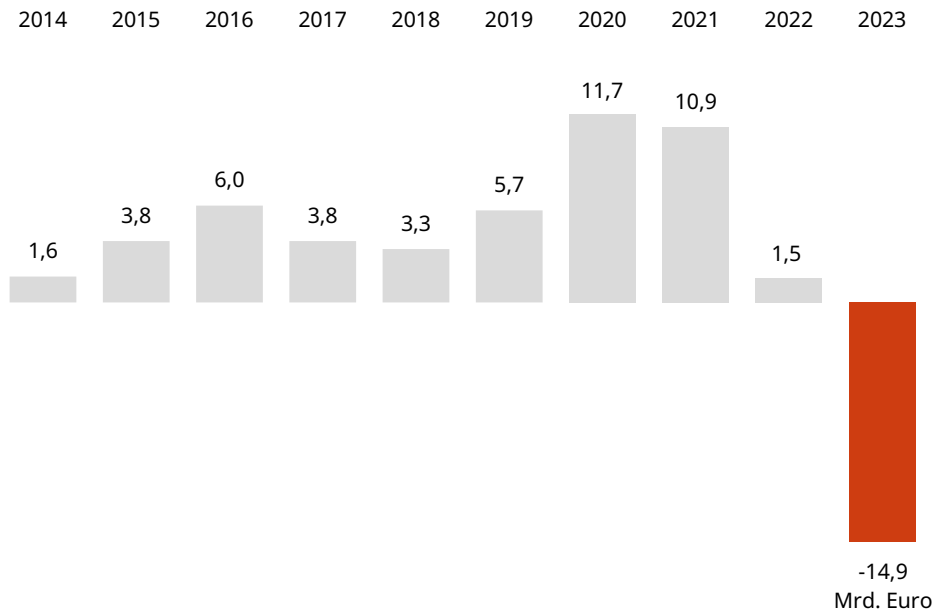
---

<sup>8</sup> Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Abbildung 1.3

## Disagio-Ausgaben belasten Bundeshaushalt 2023

In einem veränderten Zinsumfeld wurden aus saldierten Agio/Disagio-Einnahmen erstmals wieder Disagio-Ausgaben. Im Jahr 2023 lagen sie bei 14,9 Mrd. Euro. In künftigen Haushaltsjahren ist weiterhin mit Disagio-Ausgaben zu rechnen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2023; saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

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

Im aktuellen Umfeld steigender Zinsen tritt der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben ein. Auch diese werden bisher vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise niedrigeren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen. Im Bundeshaushalt 2024 sind Disagio-Ausgaben von 9,2 Mrd. Euro veranschlagt.

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

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

Inzwischen hat es seine Auffassung geändert und die notwendigen Gesetzesänderungen angestoßen. Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 und die kommende Finanzplanung sehen nun erstmals eine periodengerechte Verbuchung von Zinsausgaben vor. Bemerkenswert ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes der Zeitpunkt dieser Umstellung. Die Sondereinnahmen aus den saldierten Agio-Einnahmen der letzten Jahre hat das BMF bereits vollständig verbraucht, während es die damit verbundenen Belastungen – in Form höherer Zinskupons – in künftigen Haushaltsjahren weiterhin tragen muss. Die Disagio-Ausgaben will es jetzt dagegen auf künftige Jahre verteilen, um seine aktuellen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume zu vergrößern.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es den Zeitpunkt für die Umstellung als fair erachtet. Zum Jahresbeginn 2025 betrügen die Belastungen künftiger Jahre aus früheren Agien nur noch rund 3 Mrd. Euro, verteilt auf 30 Jahre. Einen perfekten Zeitpunkt, bei dem dieser Wert Null betragen würde, gebe es nicht. Durch die Umstellung könnten Planungspuffer für den Zinstitel künftig dauerhaft deutlich niedriger ausfallen. Dadurch entstünden in der Planung Freiräume, von denen künftige Haushaltsplanungen profitieren würden.

Der Bundesrechnungshof hält dem entgegen, dass die Ausgaben für Disagio lediglich über die Laufzeit der Wertpapiere verteilt werden, da das BMF sie – im Gegensatz zu den früheren Agio-Einnahmen – nicht mehr vollständig im Jahr ihrer Entstehung verbuchen will.

### **1.3.3 Einnahmen**

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklagen) lagen um 3,0 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um 27,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Höhere Einnahmen waren vor allem bei der Umsatzsteuer, der Lohnsteuer und der Energiesteuer zu verzeichnen.

Einen Anteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank erhielt der Bund im Jahr 2023 nicht, da die Bundesbank im Jahr 2022 keinen Gewinn erwirtschaftet hatte. Dies war bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan im Sommer 2023 auch schon bekannt.

### 1.3.4 Nettokreditaufnahme, Schuldenregel und Tilgungsverpflichtungen

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

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

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2023 mit 12,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4). Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro. Diese wurde im ursprünglichen Soll nicht überschritten.

Durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil über die Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 war ein Nachtragshaushalt 2023 notwendig. Infolge des Urteils musste der Bund dem Sondervermögen „Aufbauhilfefonds 2021“ im Jahr 2023 Mittel zuweisen und die Kreditaufnahme des WSF Energie auf die Schuldenregel anrechnen. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 wurde auch die Konjunkturkomponente an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst, und die finanziellen Transaktionen wurden neu berechnet. Die danach zulässige Nettokreditaufnahme von 25,8 Mrd. Euro wurde im Nachtragshaushalt mit 70,6 um 44,8 Mrd. Euro überschritten (vgl. Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4

## Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023

		Ursprüngliches Soll 2023	Soll Nachtrag 2023	Ist 2023
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35		
		<i>in Mrd. Euro<sup>a</sup></i>		
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 601,8		
3	Abbauverpflichtung	-		
4	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2023 (Zeile 1 * Zeile 2 - Zeile 3)	12,6		
5	Konjunkturkomponente	-15,3	-5,5	-10,5
6	Saldo der finanziellen Transaktionen	-17,7	-7,7	-7,7
7	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 4 - Zeile 5 - Zeile 6)	45,6	25,8	30,7
8	Für Schuldenregel relevante NKA davon:	45,6	70,6	68,7
	NKA Bund	45,6	27,4	27,2
	NKA Sondervermögen (WSF Energiekrise)	-	43,2	41,5
9	Strukturelle NKA (Zeile 8 + Zeile 5 + Zeile 6)	12,6	57,4	50,6
10	Überschreitung der zulässigen NKA aufgrund Ausnahmeregelung Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz (Zeile 9 - Zeile 4 oder Zeile 8 - Zeile 7)	-	44,8	38,0
11	Zu tilgender Betrag aufgrund Beschluss Ausnahmeregelung			42,9
12	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 11 - Zeile 10)			4,9
13	Gesamtsaldo Kontrollkonto (Vorjahr)			52,6 (47,7)

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; BMF-Monatsbericht September 2024.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des Folgejahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und zum 1. September des Folgejahres abschließend gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen berücksichtigt. Wurde von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde um 38,0 Mrd. Euro überschritten. Ursächlich für diese Überschreitung war die Kreditaufnahme von 41,5 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise. Die Nettokreditaufnahme für den Bundeshaushalt unterschritt den zulässigen Wert um 3,5 Mrd. Euro.

Der zu tilgende Betrag wurde vom Deutschen Bundestag mit 42,9 Mrd. Euro festgesetzt.<sup>9</sup> Er setzt sich zusammen aus der Nettokreditaufnahme für den WSF-Energiekrise zuzüglich der Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ von 1,4 Mrd. Euro. Der Differenzbetrag von 4,9 Mrd. Euro zur Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme ist als Entlastung auf dem Kontrollkonto zu buchen. Der Saldo des Kontrollkontos liegt damit jetzt bei 52,6 Mrd. Euro.

Die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2023 liegen bei 9,2 Mrd. Euro jährlich und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen von 1,7 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise (vgl. Tabelle 1.5).

---

<sup>9</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 20/9676.

Tabelle 1.5

## Tilgungsraten pro Jahr aus der Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme aufgrund der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz

	Tilgungsrate 2028 bis 2058	Tilgungsrate 2031 bis 2061	Kumulierte Tilgungs- rate 2031 bis 2058
	<i>in Mrd. Euro<sup>a</sup></i>		
aus Notlagenkrediten <sup>b</sup>			
des Bundeshaushalts 2020	2,2		
des Bundeshaushalts 2021	3,8		
des Bundeshaushalts 2022	3,1		
aus Krediten der Jahre 2022 und 2023 für den WSF Energiekrise <sup>c</sup>		1,7	
aus Krediten des Jahres 2023 für das Sonder- vermögen „Aufbauhilfe 2021“	0,044		
Summe	9,2	1,7	10,8

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

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

<sup>c</sup> Die Rückführung erfolgt in Höhe von einem Einunddreißigstel des Betrags der in den Jahren 2022 und 2023 aufgrund der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz aufgenommenen Kredite unter Berücksichtigung der hiervon getätigten finanziellen Transaktionen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Auch wenn der Haushaltsgesetzgeber bisher von einer beschleunigten Tilgung ausgeht,<sup>10</sup> können die Kreditrückzahlungen letztlich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Lage stattfinden. Das bedeutet, dass die Bundesregierung bei ungünstigen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den vom Deutschen Bundestag festgelegten Tilgungszeitraum möglicherweise nicht einhalten kann.

Im Übrigen kommen zu den o. g. Tilgungsverpflichtungen die des Sondervermögens Bundeswehr noch hinzu. Dessen Kredite sind nach vollständiger Inanspruchnahme der

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/42 vom 3. Juni 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 20/2036.



Kreditermächtigung (100 Mrd. Euro) spätestens ab dem 1. Januar 2031 innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.<sup>11</sup>

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für die Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Nettokreditaufnahme wieder deutlich einzuschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2024 (einschließlich Nachtragshaushalt) will sie erstmals seit dem Jahr 2019 wieder die Kreditobergrenze der Schuldenregel einhalten. Tatsächlich wird der Bund im Haushaltsjahr 2024 aber deutlich mehr Kredite aufnehmen als im Haushaltsplan ausgewiesen. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 10,2 Mrd. Euro<sup>12</sup> wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kredite beschafft werden. Das gleiche gilt für die kreditfinanzierte Zuweisung von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur an den Bundeshaushalt 2024. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht dies nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die zulässige Nettokreditaufnahme.

## 1.4 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO<sup>13</sup> ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen.

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

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.<sup>14</sup>

Für das Haushaltsjahr 2023 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 3,5 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.6). Davon entfallen 0,8 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien.

---

<sup>11</sup> Vgl. § 8 Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz.

<sup>12</sup> Vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024; Kapitel 6002 Titel 359 01.

<sup>13</sup> Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

<sup>14</sup> Vgl. Bemerkungen 2022 Nummer 21; Bundestagsdrucksache 20/6530.

Tabelle 1.6

## Einnahmeausfälle des Bundes<sup>a</sup>

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen <sup>b</sup>	Andere Verzichte <sup>c</sup>	Summe
		<i>in Tausend Euro<sup>d</sup></i>			
02	BT	-	991,3	-	991,3
04	BK	0	11,7	-	11,7
05	AA	5,5	46,7	272,0	324,2
06	BMI	-	2 871,2	9 693,1	12 564,3
07	BMJ	8,2	131 189,4	30 218,0	161 415,6
08	BMF	497,3	64 780,2	2 603,1	67 880,6
09	BMWK	0,4	48 851,8	289,2	49 141,5
10	BMEL	-	99,8	252,6	352,4
11	BMAS	17,2	25 270,1	1 422,2	26 709,5
12	BMDV	156,9	1 873,7	10 471,5	12 502,1
14	BMVg	4,3	2 043,9	102,1	2 150,3
15	BMG	-	0,7	-	0,7
16	BMUV	6,4	12,9	15,6	34,9
17	BMFSFJ	0,6	3 548,2	39,1	3 588,0
19	BVerfG	-	0,3	-	0,3
23	BMZ	32 891,1	-	-	32 891,1
25	BMWSB	-	632,7	-	632,7
30	BMBF	121 695,3	26 362,6	272 117,6	420 175,5
32	Bundesschuld	-	61 910,4	68 879,8	130 790,2
60	Allgemeine Finanzverwaltung <sup>e</sup>	367 375,0	2 257 298,0	584,9	2 625 257,9
	Gesamt	522 658,5	2 627 795,4	396 960,9	3 547 414,7
	darunter: Bundesministerien	155 283,2	307 583,9	327 496,1	790 363,2

Erläuterung:

<sup>a</sup> Oberste Bundesbehörden, die keine Einnahmeausfälle gemeldet haben, sind in der Tabelle nicht aufgeführt.

<sup>b</sup> Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.

<sup>c</sup> Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.

<sup>d</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>e</sup> 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 2023 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat die für das Haushaltsjahr 2023 veröffentlichten Einnahmeausfälle mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2023 enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 174,8 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes aber auch oft als Storno oder gar nicht gebucht werden, kann die Differenz auch deutlich größer sein.

Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bewirtschafter Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässiger buchen. 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 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

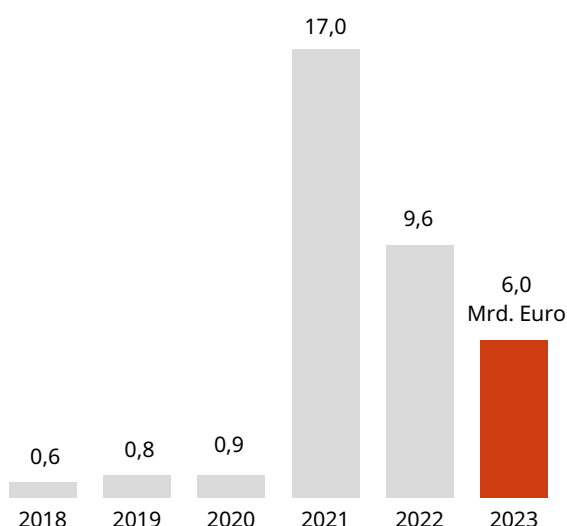
<sup>16</sup> Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2023.

Im Haushaltsjahr 2023 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 5,7 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,3 Mrd. Euro. Der Gesamtbetrag von 6,0 Mrd. Euro entspricht 1,3 % des Haushaltssolls. Er bewegt sich im mehrjährigen Vergleich immer noch auf hohem Niveau (vgl. Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4

## Über- und außerplanmäßige Ausgaben trotz Rückgang noch auf hohem Niveau

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2023 unter denen des Vorjahres. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben vervielfacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2023.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG) an:

- 2 048 Mio. Euro für Bürgergeld,
- 1 176 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- 298 Mio. Euro für Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für SARS-COV-2-Pandemie verursachte Belastungen sowie
- 257 Mio. Euro für die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die höchste außerplanmäßigen Ausgabe hatte das Bundesministerium Digitales und Verkehr (BMDV):

- 243 Mio. Euro für Leistung von Schadenersatz an das Betreiberkonsortium aus einem gekündigten Vertrag über die Erhebung der Infrastrukturabgabe.

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge<sup>17</sup> muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2023 in allen Fällen nach.

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

- 3 307 390 Euro für Einsätze der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk bei Katastrophen, Unglücksfällen größeren Ausmaßes und öffentlichen Notständen (Bundesministerium des Innern und für Heimat [BMI]),
- 145 017 633 Euro für die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (BMAS),
- 14 139 282 Euro für Erstattungen des Bundes nach § 18 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz (BMAS) sowie
- 10 874 Euro für Prüfungskosten beim Bundesamt für Soziale Sicherung (BMAS).

Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF von 144 620 Euro leistete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bei Zuwendungen für Projekte verschiedener Forschungsinstitute. Das BMF konnte auf Grund der unzureichenden Angaben im Antrag des BMZ keine Entscheidung darüber treffen, ob es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung zur Leistung der überplanmäßigen Ausgaben gemäß Artikel 112 Grundgesetz erteilt hätte.

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.

---

<sup>17</sup> 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 2023).

## 1.6 Übertragbare Mittel und 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.

### 1.6.1 Übertragbare Mittel im Haushaltsjahr 2023

Am Ende des Haushaltsjahres 2022 waren Mittel von 40,9 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2023 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts im Jahr 2023 Ausgabereste von 30,9 Mrd. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2023 betrugen die übertragbaren Mittel 39,2 Mrd. Euro. Hieraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 28,9 Mrd. Euro.<sup>18</sup>

Der leichte Rückgang der übertragbaren Mittel gegenüber dem Haushaltsjahr 2022 ist auf einen Rückgang der übertragbaren flexibilisierten Mittel zurückzuführen, während die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel in etwa gleich hoch blieben. Insgesamt lagen die übertragbaren Mittel immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Coronapandemie (vgl. Abbildung 1.5).

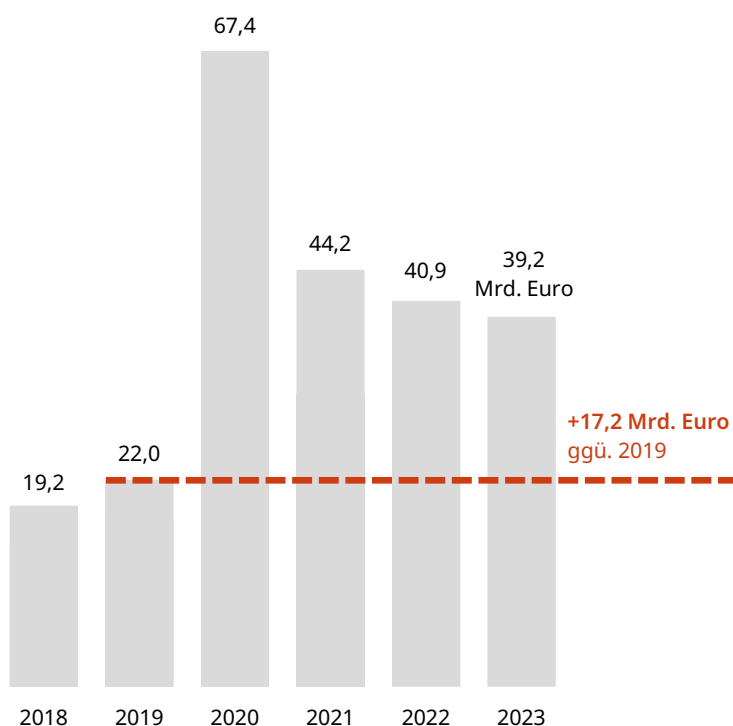
---

<sup>18</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 20/12400; eigene Berechnungen.

Abbildung 1.5

## Übertragbare Mittel fast doppelt so hoch wie vor Corona

Die übertragbaren Mittel lagen im Jahr 2023 mit 39,2 Mrd. Euro zwar unter dem Niveau des Jahres 2022, aber immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2023.

Die in das Jahr 2024 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.7.

Die Tabelle verdeutlicht, dass auch Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ wie in den Vorjahren in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich erneut z. B. bei den Sondervermögen KInvF und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.7

## In das Jahr 2024 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2023	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel <i>in Mio. Euro</i>
Kapitel 6002 Titelgruppe 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	4 524
Kapitel 1202	Bundesschienenwege	2 086
Kapitel 2502	Stadtentwicklung und Raumordnung	2 000
Kapitel 1503 Titel 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	1 792
Kapitel 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 626
Kapitel 0901	Innovation, Technologie und neue Mobilität	1 519
Kapitel 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 432
Kapitel 1101 Titel 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 350
Kapitel 1201	Bundesfernstraßen	1 347
Kapitel 6002 Titel 712 02	Vorsorge Ausgabereiste Investitionen	1 300
Kapitel 2501	Bau- und Wohnungswesen	1 087
Kapitel 1204	Digitale Infrastruktur	1 017
Kapitel 3205	Verzinsung	1 002
Kapitel 0910 Titel 892 05	COVID-19-Programm: Förderung infektionsschutzgerechter raumlufttechnischer Anlagen	920
Kapitel 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	908
Kapitel 0910 Titel 683 07	Zuschussprogramm für energieintensive Unternehmen	714
Kapitel 1405	Militärische Beschaffungen	652
Kapitel 1210 Titel 882 92	Finanzhilfen an die Länder für Investitionen in den Radverkehr durch das Sonderprogramm „Stadt und Land“	605
Kapitel 0903	Energie und Nachhaltigkeit	553
Gesamt		26 434

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.



## 1.6.2 Ausgabereste und übertragbare Mittel im flexibilisierten Bereich

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

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

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hatte das BMF den Ressorts bereits vor einigen Jahren Vorgaben gemacht.<sup>19</sup> Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

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

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

Von den in das Haushaltsjahr 2023 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,3 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Im Haushaltsjahr 2024 bildeten sie von den 4,6 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln Ausgabereste von 3,9 Mrd. Euro. In beiden Jahren wollten sie über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses knapp eingehalten. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts bezweifelt werden.

---

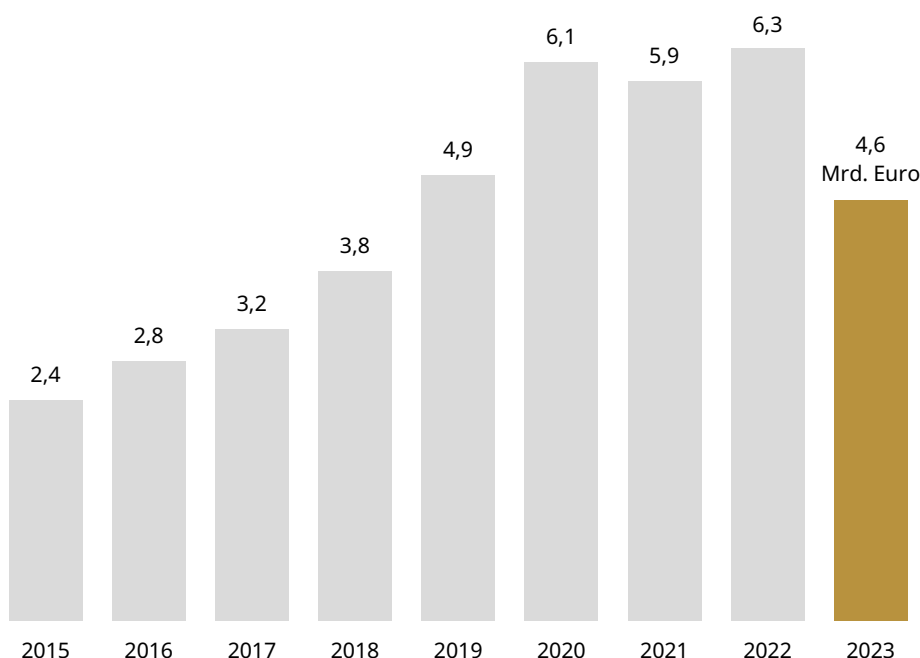
<sup>19</sup> Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Die übertragbaren flexibilisierten Mittel lagen im Jahr 2023 mit 4,6 Mrd. Euro auf dem Niveau der Jahre vor Corona. Der dynamische Anstieg der vergangenen Jahre scheint gebrochen. Die Entwicklung in den letzten neun Jahren verdeutlicht Abbildung 1.6.

Abbildung 1.6

## Übertragbare flexibilisierte Mittel rückläufig

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2023 sind 4,6 Mrd. Euro flexibilisiert. Nach einem Höchststand im Vorjahr, sind sie auf ein Vor-Corona-Niveau gesunken. Der dynamische Anstieg der vorangegangenen Jahre scheint gebrochen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 bis 2023.

## 1.7 Verpflichtungsermächtigungen

### 1.7.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushalt 2023 waren Verpflichtungsermächtigungen von 143,5 Mrd. Euro verfügbar.<sup>20</sup> Sie lagen damit

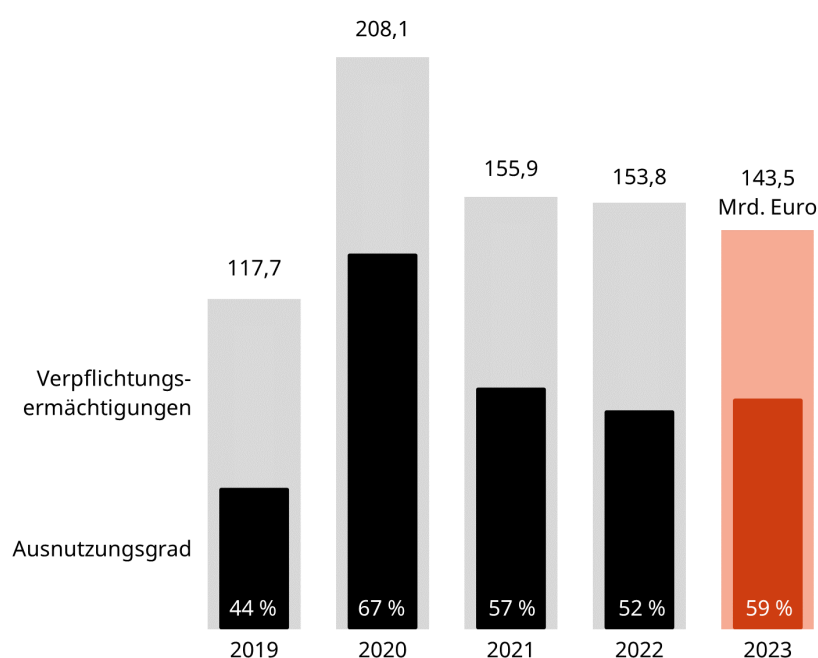
<sup>20</sup> Im Haushaltsplan 2023 veranschlagte sowie über- und außerplanmäßig bewilligte Verpflichtungsermächtigungen.

unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.7).

Abbildung 1.7

## Verpflichtungsermächtigungen erneut auf hohem Niveau

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen im Jahr 2023 um 10,3 Mrd. Euro zurück. Sie lagen aber weiterhin deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Der Ausnutzungsgrad von 59 % lag zwar über dem Niveau des Vorjahres, zeugt aber weiterhin von fehlender Etatreife.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2023.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 84,8 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 0,9 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

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

## 1.7.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall buchte das BMI eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 3,1 Mio. Euro ohne Einwilligung des BMF. Diese betraf Kosten im Zusammenhang mit der Anmietung von Liegenschaften der Regionalstelle Kempten und der Regionalstelle Gießen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (Titel 0629 51802). Das BMF hat bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrages in die Verpflichtungsermächtigung gemäß § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO eingewilligt hätte.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Beauftragte für den Haushalt des betroffenen Ressorts muss sicherstellen, dass künftig keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.<sup>21</sup>

## 1.7.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2023 lag der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen bei 305,1 Mrd. Euro und damit auf dem hohen Niveau der Vorjahre. Davon entfallen 72,4 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2024 und 54,1 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2025 (vgl. Abbildung 1.8). Die im Haushaltsjahr 2024 eingegangenen Verpflichtungen sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

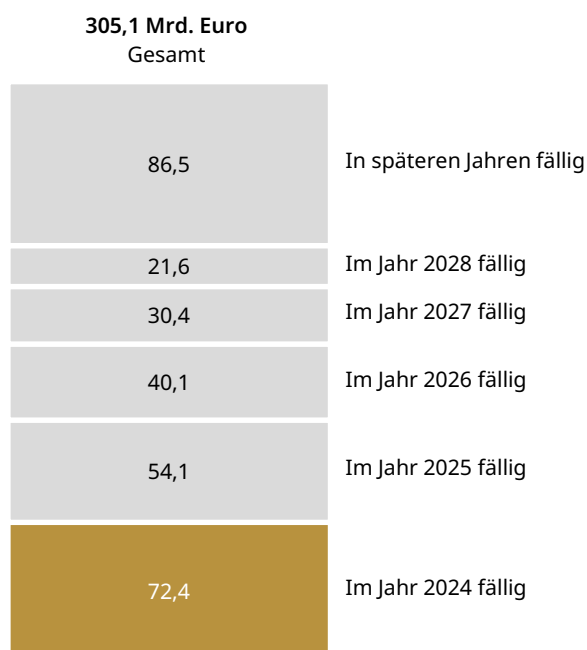
---

<sup>21</sup> Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2023 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrags von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) oder von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.8

## Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Ende des Jahres 2023 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 305,1 Mrd. Euro. Davon führen 72,4 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2024 zu Ausgaben, die übrigen 232,7 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab 2025.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

## 1.8 Weitere Haushaltsvorbelastungen

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

Für das Haushaltsjahr 2024 hätte sich infolge der Schuldenregel rechnerisch ein maximales Ausgabevolumen von rund 450 Mrd. Euro ergeben.<sup>22</sup>

Der Bundesrechnungshof hat überschlägig untersucht, inwieweit dieses Ausgabevolumen durch Verbindungen belegt ist, auf die der Haushaltsgesetzgeber zumindest

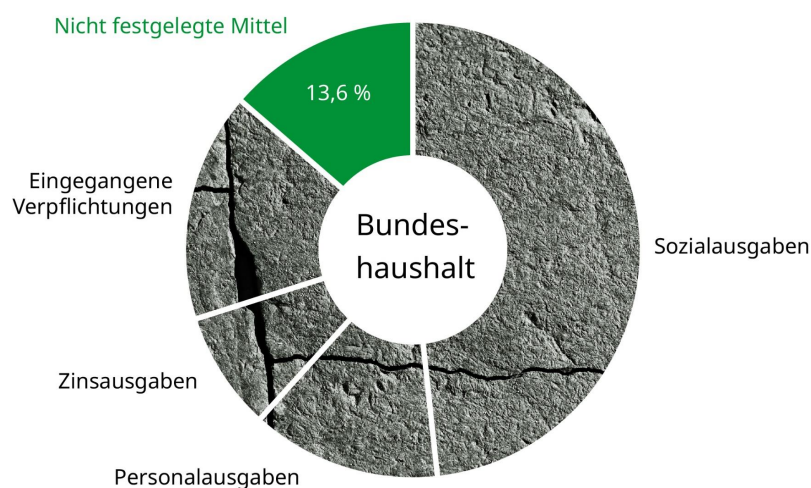
<sup>22</sup> Zur Ermittlung des rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsplan 2024 um Sondereffekte bereinigt. Er hat die Einnahmen um die Entnahme aus der Rücklage und die im Bundeshaushalt vereinnahmte Rücklage des Sondervermögens Digitalfonds verringert und die zulässige Nettokreditaufnahme um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt. Damit ergäben sich Einnahmen von 423 Mrd. Euro und eine zulässige Nettokreditaufnahme von 22 Mrd. Euro. Das zulässige Ausgabevolumen (ohne finanzielle Transaktionen) läge dann bei 445 Mrd. Euro.

kurzfristig keinen Einfluss hat. Hierzu hat er die Sozialausgaben (einschließlich BAföG-Ausgaben)<sup>23</sup> um die durch eingegangene Verpflichtungen gebundenen Ausgaben<sup>24</sup> bereinigt. Gemeinsam mit den Personalausgaben<sup>25</sup>, den eingegangenen Verpflichtungen<sup>26</sup> sowie den Zinsausgaben<sup>27</sup> machen sie einen Anteil von über 86 % des nach der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus.<sup>28</sup> Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen (vgl. Abbildung 1.9).

Abbildung 1.9

## Bundeshaushalt weitgehend versteinert

Über 86 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Haushaltsvolumens sind im Jahr 2024 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; Bundeshaushaltsplan 2024; eigene Berechnungen.

Künftig werden die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2023 sowie aus dem Sondervermögen Bundeswehr den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

<sup>23</sup> Ausgaben der Hauptfunktion 2 zuzüglich Ausgaben bei Kapitel 3002 Titelgruppe 50.

<sup>24</sup> Eingegangene Verpflichtungen bei Titeln der Hauptfunktion 2 überwiegend im Einzelplan 11 (geschätzt 3,5 Mrd. Euro).

<sup>25</sup> Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie Ausgaben bei Titel 6002 685 01.

<sup>26</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023 S. 106.

<sup>27</sup> Ausgaben bei Kapitel 3205.

<sup>28</sup> Der leichte Rückgang dieses Anteils gegenüber dem Vorjahr ist der Berechnungsmethode geschuldet. Da die Ausgaben im Jahr 2024 zu einem höheren Anteil durch „echte“ Einnahmen und z. B. nicht aus Rücklagen finanziert werden, steigt das rechnerisch zulässige Ausgabevolumen in dieser Berechnung. Bei gleichbleibenden Vorbelastungen sinkt damit der Grad der Versteinierung. Der finanzpolitische Handlungsspielraum erhöht sich dadurch jedoch zunächst nicht.

Auch die in den letzten Jahren stark ausgeweiteten Finanzhilfen schränken diesen Spielraum zusätzlich ein. Die Mittel sind seit dem Jahr 2019 sowohl absolut als auch im Verhältnis zum Gesamthaushalt deutlich angestiegen.<sup>29</sup>

Die Bundesregierung sollte eine durchgreifende strukturelle Konsolidierung der Bundesfinanzen angehen. Angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage muss sie finanzpolitische Prioritäten setzen. Das BMF sollte zu den jährlichen Haushaltsberatungen detailliert darlegen, welche Gestaltungsspielräume für den Haushaltsgesetzgeber bestehen.

## 1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz<sup>30</sup> oder in spezialgesetzlichen Regelungen<sup>31</sup> ausgewiesen. Einen Überblick über den Gewährleistungsrahmen und dessen Ausnutzung zum Jahresende 2023 zeigt Tabelle 1.8.

---

<sup>29</sup> Vgl. 28. und 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

<sup>30</sup> Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2023 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

<sup>31</sup> Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.8

## Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2023

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
<i>in Mrd. Euro<sup>a</sup></i>				
<b>Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2023</b>				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	150,0	119,1	113,1	-6,0
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland u. a.	60,0	39,7	39,8	0,0
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland <sup>b</sup>	650,0	341,6	355,7	14,1
Internationale Finanzinstitutionen	85,0	75,5	75,5	0
Sonstiges	55,5	47,5	47,6	0,1
Summe Haushaltsgesetz	1 000,5	623,5	631,6	8,1
<b>Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze</b>				
Garantien für Kredite an Griechenland <sup>c</sup>	22,4	22,4	22,4	0
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	90,3	89,2	-1,2
SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch	6,4	6,4	6,4	0
Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds	0,8	0,8	0	-0,8
Summe weitere Gesetze	240,6	119,9	118,0	-2,0
<b>Gewährleistungen der Sondervermögen</b>				
Garantien FMS nach § 6 StFG <sup>d</sup>	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a StFG	0,3	0,3	0,3	0
Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	100,0	-	-	-
Sonstiges	3,6	0	0	0
Summe Sondervermögen	503,9	0,3	0,3	0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>1 744,9</b>	<b>743,6</b>	<b>749,8</b>	<b>6,2</b>

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.



<sup>c</sup> Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.

<sup>d</sup> Seit dem Jahr 2016 können keine Garantieermächtigungen nach § 6 StFG mehr in Anspruch genommen werden.

---

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.11). Für den Teilbereich der Exportkreditgarantien bildete das BMF Rückstellungen von 9,3 Mrd. Euro. Für Inlandsgewährleistungen sah es Rückstellungen von 0,6 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2023 insgesamt 2,7 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 1,5 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 waren zum Jahresende 2023 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,8 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 7 %.

Die Selbstbewirtschaftungsmittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln haben die BKM (Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Ebenfalls über große Bestände verfügen die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen<sup>32</sup> und das BMVg (Einzelplan 14) für Rüstungsinvestitionen (vgl. Abbildung 1.10).

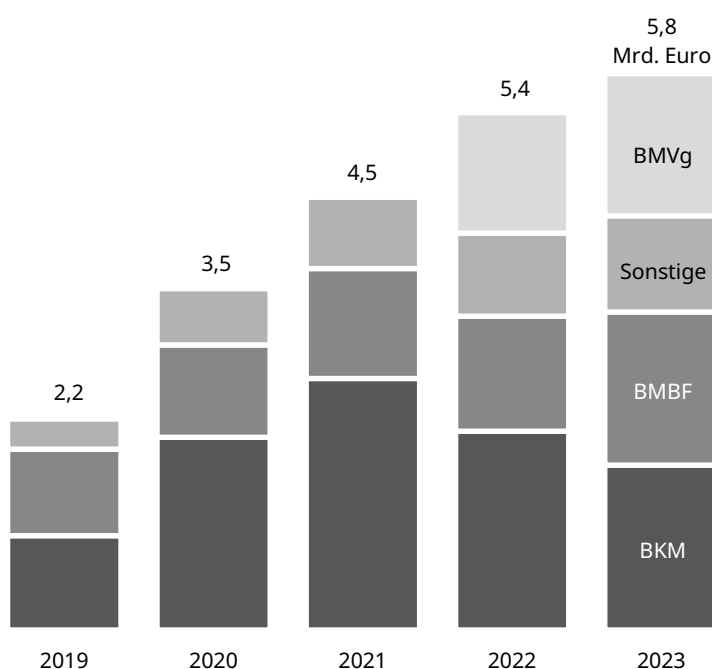
---

<sup>32</sup> Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss. Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (BMBF) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 1. September 2023, Gz. III 2 – 0001475, Teilziffer 3.1.2.

Abbildung 1.10

## Neuer Höchststand bei nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln

Zum Jahresende 2023 lagen 5,8 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Das sind noch einmal 0,4 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Den höchsten Anteil haben weiterhin die BKM, das BMBF und das BMVg.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2023.

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

Nach dem erheblichen, u. a. pandemiebedingten Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der BKM in den Jahren 2020 und 2021 (bis auf 2,6 Mrd. Euro), ging der Bestand seitdem wieder etwas zurück. Ende 2023 betrug er noch 1,7 Mrd. Euro.

Der Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel war hauptsächlich auf die Veranschlagung von 2,0 Mrd. Euro für das Programm „Neustart Kultur“ zurückzuführen. Mit dem

Ziel, die Bestände abzubauen, sind 100 Mio. Euro im Jahr 2022 und 163 Mio. Euro im Jahr 2023 als Einnahmen an den Bundeshaushalt zurückgeflossen.

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

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

## 1.11 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Nach der Aktualisierung der VV-ReVuS im Jahr 2021 stellt das BMF die Vermögensrechnung nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem auf. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).<sup>33</sup> Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den handelsrechtlichen Vorgaben zur Gliederung einer Bilanz, die an die staatlichen Besonderheiten angepasst wurde (vgl. Tabelle 1.9).<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

<sup>34</sup> Vgl. Standards staatlicher Doppik Anlage 1.

Tabelle 1.9

## Übersicht über Vermögen und Schulden

		Stand: 01.01.2023	Stand: 31.12.2023	Veränderung
		in Mrd. Euro <sup>a</sup>		
Aktiva				
A.	Anlagevermögen	356,9	397,2	40,3
I.	Immaterielle Vermögensgegenstände	„b	„b	
II.	Sachanlagen	„b	„b	-
III.	Finanzanlagen	356,9	397,2	40,3
	Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	29,0	37,8	8,8
	Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Einrichtungen	12,3	20,9	8,6
	Beteiligungen	23,3	24,3	1,0
	Wertpapiere des Anlagevermögens	187,5	190,7	3,2
	Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	52,5	59,8	7,3
	Sonstige Ausleihungen	52,4	63,7	11,3
B.	Umlaufvermögen	86,5	90,2	3,7
I.	Vorräte	„b	„b	-
II.	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	12,8	12,1	-0,7
III.	Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	73,7	78,1	4,4
Vermögen gesamt		443,4	487,4	44,0
Passiva				
A.	Rückstellungen	969,5	1 010,2	40,7
I.	Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	871,0	866,7	-4,3
II.	Sonstige Rückstellungen	98,5	143,6	45,1
B.	Verbindlichkeiten	1 649,8	1 717,7	67,9
I.	Anleihen und Obligationen	1 527,0	1 628,9	101,9
II.	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	72,4	32,4	-40,0
III.	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	26,8	29,5	2,7
IV.	Sonstige Verbindlichkeiten	23,6	26,9	3,3
Schulden gesamt		2 619,3	2 727,9	108,6
Vermögens-/Schuldensaldo		-2 175,9	-2 240,5	-64,6

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig nicht ausgewiesen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

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

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

In die Vermögensrechnung 2023 nahm das BMF erstmals Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligung des Bundes auf. Damit kam es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Die Grundlage seiner Entscheidung bildeten verschiedene Prüfkriterien (z. B. selbstständige Bewertbarkeit, beherrschender Einfluss des Bundes) und eine Abfrage bei allen Ressorts. Im Ergebnis nahm es folgende Anstalten des öffentlichen Rechts in die Vermögensrechnung auf:

- BImA mit einem Beteiligungswert von 12,5 Mrd. Euro.
- Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost mit einem Beteiligungswert von 162 Mio. Euro.
- Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben mit einem Beteiligungswert von 297 Mio. Euro.

Mit der Aufnahme der BImA in die Vermögensrechnung wird nunmehr auch das ihr übertragene Liegenschaftsvermögen des Bundes in der Vermögensrechnung berücksichtigt. Der Gesamtwert der Grundstücke und Gebäude ist zwar nicht gesondert ausgewiesen, angesetzt ist aber der Beteiligungswert des Bundes an der BImA mit 12,5 Mrd. Euro.

Das Vermögen des Bundes erhöhte sich im Haushaltsjahr 2023 um 44,0 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem ein Zuwachs bei den Finanzanlagen um 40,3 Mrd. Euro. Dieser ergab sich insbesondere durch die erstmalige Einbeziehung der mittelbaren Bundesverwaltung und eine Erhöhung der Darlehen an verbundene Unternehmen.

Die Schulden des Bundes erhöhten sich um 108,6 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+101,9 Mrd. Euro).

## **1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes**

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2023 weist 29 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2023 bietet Tabelle 1.10.

Tabelle 1.10

## Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen <sup>a</sup>	Ausgaben	darunter: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2023	2023	2023	2023	Ende 2023	Ende 2023
	<i>in Mio. Euro</i>					
Investitions- und Tilgungsfonds	-	392	392	-	982	17 800
Finanzmarktstabilisierungsfonds	-	17 487	17 487	-	58 514	80 115
ERP-Sondervermögen	20	938	512	-	24 623	794
Bundeseisenbahnvermögen	5 511	869	6 386	-	541	21
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	30 390	30 390	-	37 622	37 461
WSF Energiekrise	-	41 519	41 519	-	20 562	71 744
Klima- und Transformationsfonds	-	49 150 <sup>a</sup>	49 150	29 013	-	-
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-	2 109 <sup>a</sup>	2 109	1 512	-	-
Digitale Infrastruktur	256	5 660 <sup>a</sup>	5 916	4 072	-	-
Aufbauhilfe 2021	1 365	1 365	1 365	-	-	-
Sondervermögen Bundeswehr	-	5 808	5 808	-	-	5 808

Erläuterung: <sup>a</sup> Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

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

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

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

Vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts hält der Bundesrechnungshof für unzulässig. Er sieht sich hierin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 bestätigt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen werden tragende Haushaltsgrundsätze, wie die Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (Etatreife), verletzt. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch, wenn Zuführungen zu den Sondervermögen nicht durch Notlagenkredite finanziert werden. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Ausgaben dieser unechten Sondervermögen in den Kernhaushalt des Bundes gehören.

Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur wurde zum 30. März 2024 aufgelöst, und seine Aufgaben werden künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Allerdings hält der Bundesrechnungshof die Zuweisung der Rücklage von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zur Finanzierung des Bundeshaushalts für nicht vereinbar mit maßgeblichen Haushaltsgrundsätzen (vgl. Nummer 1.3.4 und Nummer 1.12.8).

Der WSF Energiekrise wurde zum 31. Dezember 2023 aufgelöst. Gesetzliche oder bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen, die in den Jahren ab 2024 fällig werden, müssen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

## 1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

### Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Investition- und Tilgungsfonds (ITF) wurde im März 2009 durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)<sup>35</sup> errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF

---

<sup>35</sup> Artikel 6 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).



(0,45 Mrd. Euro) ist verfallen, da das Sondervermögen nach dem Jahr 2011 keine Fördermittel mehr auszahlen darf.

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.<sup>36</sup>

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem bestehen seine Ausgaben ausschließlich aus Zinszahlungen für Kredite zu seiner Finanzierung. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des ITF Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2023 rund 3,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen nur noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von rund 1,4 Mrd. Euro.

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

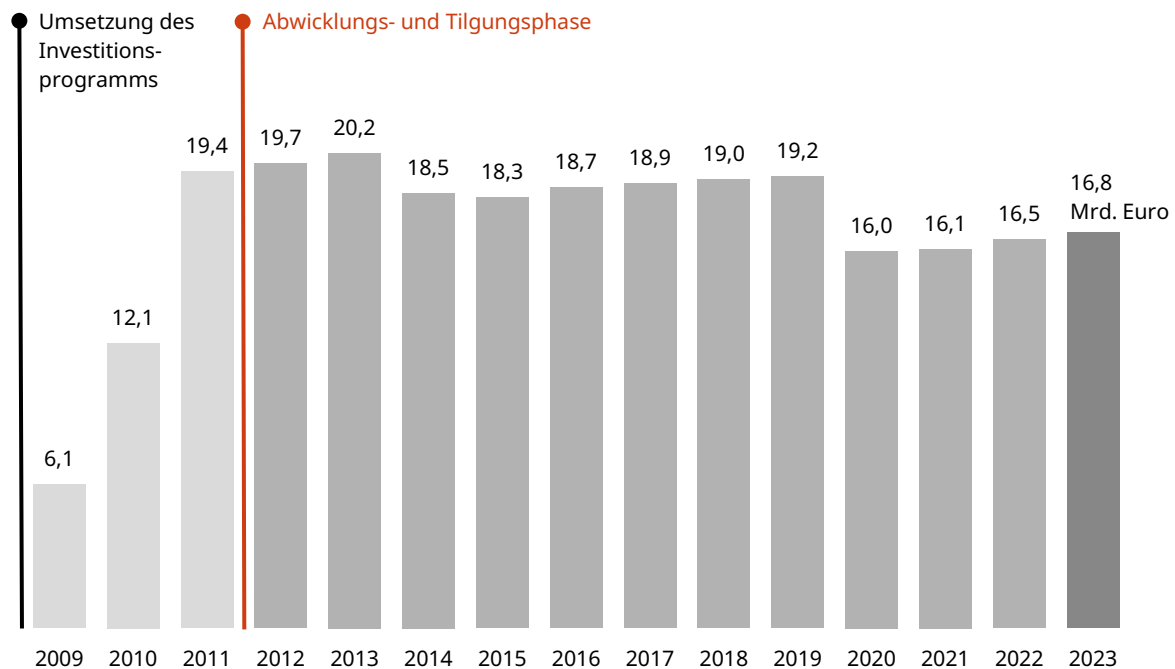
---

<sup>36</sup> § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

Abbildung 1.11

## Zügige Tilgung der Gesamtschulden des ITF weiterhin nicht absehbar

Entgegen der politischen Absichtserklärungen, die Schulden des ITF ab dem Jahr 2012 zügig zu tilgen, liegen die Gesamtschulden im Jahr 2023 immer noch bei rund 16,8 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar gestiegen. Der Trend der Vorjahre setzt sich fort.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2023; eigene Berechnungen.

### Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Auch im Jahr 2023 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2022 – wie bereits in den beiden Vorjahren – keinen Gewinn erwirtschaftete. Folglich erhielt der Bund auch keine Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn, die er – zumindest teilweise – an den ITF hätte weiterreichen können. Außerdem schloss der Bundeshaushalt seit dem Jahr 2020 mit hohen Finanzierungsdefiziten ab. Überschüsse, mit denen die Verbindlichkeiten des ITF hätten getilgt werden können, standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital stieg durch kreditfinanzierte Zinszahlungen weiter auf 16,8 Mrd. Euro. Das BMF hat in der Vermögensrechnung des Bundes hierfür Rückstellungen erfasst.

Die Ausgaben des Sondervermögens für Zinsen stiegen gegenüber dem Vorjahr (168 Mio. Euro) auf mehr als das Doppelte (392 Mio. Euro) an. Diesen Ausgaben

standen Einnahmen von 0,07 Mio. Euro<sup>37</sup> gegenüber (Vorjahr: 0,12 Mio. Euro). Die Einnahmen und Ausgaben des ITF im Jahr 2023 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

Tabelle 1.11

## Haushaltsrechnung des ITF

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>		
Einnahmen	168	392	224
davon:			
Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,05	0,02	-0,03
Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt <sup>b</sup>	168	392	224
Ausgaben	168	392	224
davon:			
Zinsen für Kreditaufnahmen	168	392	224
Finanzhilfen sonstige Infrastruktur <sup>c</sup>	-0,07	-0,05	0,02
Nachrichtlich: Eigenkapital	-16.480	-16.818	-338

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> Gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan bei Titel 6091/325 01 sind aus diesem Einnahmetitel auch die Ausgaben für die Tilgung von Krediten zu leisten. Übersteigt die Tilgungsleistung die Krediteinnahme, führt dies zu einer Ausgabe auf dem Einnahmetitel.

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

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

## Bewertung/Ausblick

Die Einnahmen des ITF aus Erstattungen bewegen sich weiterhin auf sehr niedrigem Niveau. Zudem sind sie nicht beeinflussbar und ihre Höhe ist schwankend. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs

<sup>37</sup> Vermischte Einnahmen (0,02 Mio. Euro) und Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (0,05 Mio. Euro).

gegen die Ukraine ist die Verschuldung des Bundes stark gestiegen. Ab dem Jahr 2028 beginnen Tilgungsverpflichtungen, insbesondere aus den in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkrediten. Mit einer signifikanten Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF ist daher in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Der Schuldenabbau im Jahr 2020 wird sich zwar auch in kommenden Jahren dämpfend auf die Zinsbelastungen auswirken. Die Zinswende im Jahr 2022 wirkt sich jedoch auch auf den ITF aus. Die Zinszahlungen haben sich im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Die Gesamtschulden des ITF sind um 338 Mio. Euro gestiegen. Mit wachsendem negativen Eigenkapital erhöht sich das Zinsrisiko weiter.

Die Chance, in haushaltswirtschaftlich guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, wurde verpasst. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden immer geringer und sind in absehbarer Zeit verbraucht. Dann werden die Zinsausgaben in den Bundeshaushalt verlagert. Der ITF ist ein Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen, selbst bei guten Tilgungsvorsätzen, zu dauerhaften Zusatzlasten führen. Mit Ausschöpfung der Kreditermächtigung des ITF wird dem Bundeshaushalt eine weitere Zukunftsbelastung aufgebürdet.

## 1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

### Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)<sup>38</sup> als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen).<sup>39</sup> Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG) geändert.

<sup>39</sup> § 2 Absatz 1 StFG.

<sup>40</sup> § 13 Absatz 1 StFG.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100,0 Mrd. Euro.<sup>41</sup>

Der Bund haftet gemäß § 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.<sup>42</sup>

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium<sup>43</sup> hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

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

Zum Jahresende 2023 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung) und der FMS VV GmbH<sup>44</sup>.

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

## Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2023 sind in Tabelle 1.12 dargestellt.

---

<sup>41</sup> Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60,0 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS-WM Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10,0 Mrd. Euro können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

<sup>42</sup> § 13 Absatz 2 StFG.

<sup>43</sup> Zuständigkeit nach § 10a StFG.

<sup>44</sup> FMS Vermögensverwaltungs-GmbH.

Tabelle 1.12

## Jahresabschluss des FMS

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>		
Einnahmen <sup>b</sup>	5 870	17 487	11 671
Ausgaben <sup>b</sup>	5 870	17 487	11 671
Vermögen <sup>c</sup>	63 020	58 514	-4 506
Schulden <sup>c</sup>	84 532	80 115	-4 417
nicht gedeckter Fehlbetrag	21 512	21 601	89
nachrichtlich:			
Erträge <sup>d</sup>	1 610	501	-1 109
Aufwendungen <sup>d</sup>	303	590	287
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	1 307	-89	-1 396
Bilanzsumme <sup>e</sup>	84 532	80 115	-4 417
Finanzanlagen <sup>f</sup>	2 558	2 168	-390

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> Der Anstieg der Einnahmen und Ausgaben ist hauptsächlich auf Kreditaufnahmen für und Kredittilgungen durch die FMS-WM zurückzuführen. Kreditaufnahmen (Einnahmen) werden an die FMS-WM weitergeleitet (Ausgabe). Tilgungen durch die FMS-WM (Einnahme) werden zugleich am Kapitalmarkt getilgt (Ausgabe). Durch die verschiedenen Kreditlaufzeiten ist mit Schwankungen bei den Kreditaufnahmen und -tilgungen und damit bei den Einnahmen und Ausgaben zu rechnen.

<sup>c</sup> Die Entwicklung des Vermögens und der Schulden des FMS im Jahr 2023 war durch den Rückgang der an die FMS-WM ausgereichten Darlehen um 4,0 Mrd. Euro sowie andererseits einer Kapitalabspaltung seitens der HRE (807,0 Mio. Euro) geprägt.

<sup>d</sup> In den Jahren 2022 und 2023 sind die Werte bereinigt um durchlaufende Beträge aus der für die FMS WM geleisteten Refinanzierung von 283,8 bzw. 150,3 Mio. Euro.

<sup>e</sup> In den Werten sind die sonstigen Ausleihungen in Form von Darlehensforderungen (59,4 Mrd. Euro [im Jahr 2022] sowie 55,4 Mrd. Euro [im Jahr 2023]) für die Refinanzierung der FMS-WM enthalten.

<sup>f</sup> Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung von 59,4 Mrd. Euro (im Jahr 2022) sowie 55,4 Mrd. Euro (im Jahr 2023) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023; Pressemitteilung Nummer 6 der Finanzagentur vom 28. Juni 2024 zum Jahresabschluss 2023 des FMS; Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2023 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2023.

Das handelsrechtliche Jahresergebnis des FMS ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die Zuschreibungen auf die Beteiligung an der Commerzbank AG (375,8 Mio. Euro),
- die Erträge aus Beteiligungen von 70,4 Mio. Euro, darunter 39,1 Mio. Euro an Dividendenzahlungen der Commerzbank AG,
- die Zuführung zur Rückstellung für vertragliche Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG von 37,0 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (550,7 Mio. Euro).

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2023 wie folgt dar:

Tabelle 1.13

## Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ausstehende Kapitalhilfe FMS	Bilanzwert zum 31.12.2022 <sup>a</sup>	Bilanzwert zum 31.12.2023
<i>in Mrd. Euro</i>			
Commerzbank AG	5,1	1,7	2,1
HRE	6,7	0,8	0,07
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	13,8	2,5	2,2

Erläuterung: <sup>a</sup> Aus den Ursprungswerten berechnet; Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2023<sup>45</sup>; Bericht über das Geschäftsjahr 2023 des FMS.

Die Beteiligung an der HRE war abweichend zu den Vorjahren zum 31. Dezember 2023 mit 65,0 Mio. Euro bewertet. Ursächlich für den Rückgang ist die Kapitalabspaltung von 807,0 Mio. Euro an die FMS VV GmbH.

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA ausgewiesen. Deren Gesamthaftungsrahmen betrug 1,0 Mrd. Euro. Die Rückstellung für die Ausgleichsverpflichtung EAA/Portigon AG belief sich zum

<sup>45</sup> Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds FMS (SoFFin), Abruf vom 22. Juli 2024.

Ende des Geschäftsjahres 2023 auf 470,0 Mio. Euro. Die verbliebenen Eventualverbindlichkeiten wurden zum Bilanzstichtag auf 530,0 Mio. Euro reduziert.<sup>46</sup>

Die Kreditermächtigung des FMS war zum Jahresende 2023 mit 80,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen.<sup>47</sup>

## **Bewertung/Ausblick**

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA sind aktuell keine maßgeblichen Anzeichen für eine Belastung des FMS erkennbar.<sup>48</sup> Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Beide Abwicklungsanstalten setzen zurzeit Projekte um, die darauf abzielen, die Abwicklungsplanziele vorzeitig und mit geringeren Kosten zu realisieren. Diese und weitere Abwicklungsstrategien werden regelmäßig auf Effizienz und Durchführbarkeit überprüft.

Die Commerzbank AG hat im Mai 2024 für das Geschäftsjahr 2023 eine Dividende von 35 Cent pro Aktie ausgeschüttet. Das von der Commerzbank AG im November 2023 angekündigte Aktienrückkaufprogramm endete am 5. März 2024. Nachdem sich der FMS daran nicht beteiligt hatte, stieg dessen Anteil an der Commerzbank AG auf 16,5 % (bisher: 15,7 %).<sup>49</sup> Die Commerzbank AG plant, im Jahr 2024 ein weiteres Aktienrückkaufprogramm bei der Europäischen Zentralbank zu beantragen. Angenommen wurden bei dieser Planung eine milde Rezession in Deutschland und keine weiteren finanziellen Belastungen aus einer Beteiligung.

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

Für das Geschäftsjahr 2024 ist – ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte – aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen zunächst von einem negativen Ergebnis des FMS auf Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Jahr 2024 Wertkorrekturen bei den vom FMS gehaltenen Beteiligungen sowie Zuführungen zu Rückstellungen für Verlustausgleichspflichten anfallen werden.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Lagebericht für den FMS für das Geschäftsjahr 2023, S. 6.

<sup>47</sup> Im Jahresabschluss des FMS zum 31. Dezember 2023 wurde dabei die Kreditermächtigung des FMS von 25,1 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung für die Refinanzierung der FMS-WM von 55,4 Mrd. Euro genutzt.

<sup>48</sup> Lagebericht, S. 14.

<sup>49</sup> Prüfungsbericht Jahresabschluss und Lagebericht 2023 FMS vom 23. Mai 2024 (Prüfungsbericht 2023 FMS), Randziffer 7.

<sup>50</sup> Lagebericht, S. 15.



### 1.12.3 ERP-Sondervermögen

#### **Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens**

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

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

#### **Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023**

Die Einnahmen des Sondervermögens betrugen 0,9 Mrd. Euro und resultieren überwiegend aus Beteiligungen am Gewinn der KfW (0,6 Mrd. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (0,3 Mrd. Euro). Dem standen Ausgaben von 0,5 Mrd. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 0,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 0,5 Mrd. Euro) führte bei dem Sondervermögen zu einer Substanzstärkung.

Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.14 abgebildet.

Tabelle 1.14

## Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>				
Einnahmen	897	945	937	-8	40
davon:					
Einnahmen aus Vermögen	448	394	623	229	175
Tilgung von Darlehen	421	474	284	-190	-137
Zinszuschüsse Bundeshaushalt	26	51	20	-31	-6
sonstige Einnahmen	2	26	10	-16	8
Ausgaben	415	945	512	-433	97
davon:					
Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	34	60	60	0	26
Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	63	136	136	0	73
deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	299	720	291	-429	-8
sonstige Ausgaben	19	29	25	-4	6
Einnahmeüberschuss	482	-	425	425	-57
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	594	-	754	-	160
Eigenkapital	23 075	-	23 829	-	754

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2022 und 2023.

Im Jahr 2023 leistete das Sondervermögen Ausgaben von 196 Mio. Euro, um Zinsverbilligungen einerseits für neue und andererseits für aus früheren Jahren stammende ERP-Darlehen zu finanzieren. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital (19 Mio. Euro), Verwaltungskosten des Europäischen Investitionsfonds

(5 Mio. Euro) sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen (6 Mio. Euro) zuzurechnen.<sup>51</sup> Da in einzelnen Ausgabetiteln Rückflüsse verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen im Jahr 2023 bei 242 Mio. Euro. Die zu erbringende Förderleistung betrug 413 Mio. Euro.

Nach der vom BMWK für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2023 auf 23,8 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 5,6 Mrd. Euro (31 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen<sup>52</sup> von 18,3 Mrd. Euro.

## **Bewertung/Ausblick**

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

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2023 unter der im Jahr 2023 zu erbringenden Förderleistung von 413 Mio. Euro (-171 Mio. Euro). Die Förderleistung war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Jedoch ist eine Steigerung der Förderleistung seit dem Jahr 2021 von 174 auf nunmehr 242 Mio. Euro zu verzeichnen.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWK mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleisteten Förderungen in den letzten Jahren jeweils deutlich unter den Zielgrößen lagen. Das BMWK hatte die Kritik zum Anlass genommen, Maßnahmen zur Steigerung der Förderleistung zu entwickeln. Damit sollen die Effekte der ERP-Förderung besser mess- und sichtbar gemacht werden können. Einzelne Maßnahmen hat das Ressort bereits im Jahr 2024 umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bestrebungen des BMWK, neue Förderzielgrößen festzulegen, da bisherige offenbar nicht mehr zeitgemäß sind. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass bei einem Festhalten an der vor über zehn Jahren festgelegten Förderzielgröße auch weiterhin Abweichungen zur tatsächlich erbrachten Förderleistung auftreten werden.

---

<sup>51</sup> Diese Förderleistungen sind in den deutschen und europäischen Fondsfinanzierungen und den sonstigen Ausgaben enthalten.

<sup>52</sup> Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2023.

## 1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

### Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

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

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

### Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2023

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2023 sind in Tabelle 1.15 dargestellt.

Tabelle 1.15

### Jahresrechnung des BEV

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>				
Einnahmen	6 357	6 414	6 380	-34	23
davon:					
Zuführungen Bundeshaushalt	5 352	5 530	5 511	-19	159
Eigene Einnahmen	1 005	884	869	-15	-136
Ausgaben	6 353	6 414	6 386	-28	33
davon:					
Personalausgaben	5 818	5 842	5 864	22	46

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023; Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2022 und 2023.

Das BEV leistete im Jahr 2023 Ausgaben von 6,4 Mrd. Euro.<sup>53</sup> Es erzielte eigene Einnahmen von 0,9 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,5 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2024 sind hierfür erneut 5,5 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2023<sup>54</sup> ausgewiesenen Aktiva des BEV von 541,5 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (239,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (8,8 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (277,6 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2023 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 20,5 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (10,1 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,2 Mio. Euro).

Der Buchwert des Immobilienbestandes verringerte sich von 243,8 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 239,4 Mio. Euro im Jahr 2023. Der Rückgang von 1,8 % folgt aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von 3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 93,0 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 30 Personen und damit um 5,3 %. Die Zahl der der DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist 30 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 12 105 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 89,6 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2023 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 126 070 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 115 409 Personen und damit um 47,8 % zurück.

## **Bewertung/Ausblick**

Das BEV wurde im Jahr 1994 durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz) errichtet. Seine Aufgaben sind seitdem rückläufig. Das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz

---

<sup>53</sup> Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

<sup>54</sup> Vgl. S. 109 der Vermögensrechnung.

ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat sie bisher nicht Gebrauch gemacht. Das BMDV gab an, dass das BEV vorerst nicht aufgelöst werden könne. Dies stehe erst an, wenn die Aufgaben soweit zurückgegangen seien, dass eine eigene Behörde nicht mehr gerechtfertigt sei. Das BMDV hielt es auch mittelfristig für wirtschaftlich vorteilhaft, dass das BEV die Aufgaben fortführt. Einen Nachweis dazu legte es nicht vor.

Der Bundesrechnungshof fordert seit Jahren ein planvolles Vorgehen, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMDV im Dezember 2020 auf, dem Bundesrechnungshof jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Darin soll das BMDV darlegen, wie es die Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden vorbereitet. Die Fortschrittsberichte sollen alle Aufgabenbereiche des BEV umfassen.

In seinen bisherigen Fortschrittsberichten informierte das BMDV im Wesentlichen nur über den Immobilienbereich und den Personalbestand des BEV. Die Bereiche „Versorgungsbezüge“ und „Sozialeinrichtungen“ betrachtete es bislang nicht. Das BEV wollte bis zum Sommer 2022 umfassend darstellen, welche Aufgaben es wahrnimmt. Es kündigte auch eine Prognose an, welche Aufgaben bis Ende 2025 abgewickelt sein werden und welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen sind. Es hat diesen Bericht trotz mehrfacher Aufforderungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht vorgelegt.

Das BMDV gab an, der angekündigte Bericht sei von der aktuellen Entwicklung überholt worden. Es sei aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Übertragung der nicht bahnotwendigen Immobilien des BEV auf die BImA vorzulegen. Erst danach werde es die Bearbeitung des Berichts unter Berücksichtigung der neuen Sachlage wieder aufnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat im April 2024 dem Rechnungsprüfungsausschuss erneut berichtet.<sup>55</sup> Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMDV daraufhin aufgefordert, einen Fahrplan zu erstellen, wie die einzelnen Aufgabenbereiche des BEV auf andere Behörden übertragen werden können und einen Zeitpunkt festzulegen, zu dem das BEV aufgelöst werden kann. Das BMDV soll dem Rechnungsprüfungsausschuss bis Ende Mai 2026 berichten.

---

<sup>55</sup> Vgl. Bemerkungen 2023, Nummer 30, Bundestagsdrucksache 20/11000.

## 1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds und WSF Energiekrise

### Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

#### WSF infolge der Corona-Krise

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

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

In den Jahren 2020 bis 2022 wirkte der WSF nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Das Gesetz sah für den WSF in dieser Zeit folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

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

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen konnte der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen waren temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen. Nach § 23 Absatz 1 StFG konnte der WSF der KfW Darlehen gewähren, um die Sonderprogramme zu refinanzieren, die die Bundesregierung der KfW in der Corona-Krise zugewiesen hatte. Am 24. Oktober 2022 wurde der § 23 StFG um einen Absatz 2 erweitert. Danach kann der WSF der KfW auch Darlehen gewähren, um die Geschäfte zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft zu refinanzieren, die ihr von der Bundesregierung zugewiesen wurden. Dies gilt insbesondere zur Sicherung der Energieversorgung oder zum Erhalt der dazu notwendigen Infrastruktur.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF infolge der Corona-Krise am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Der Deutsche Bundestag verlängerte diese Frist am 16. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2022. Bis zum Ende der Gewährungsphase am 30. Juni 2022 vereinbarte der WSF mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 9,6 Mrd. Euro.

Bislang stellte die Finanzagentur nach § 1 Absatz 3 Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung (WSF-DV) nach Abschluss eines Geschäftsjahres für den

WSF einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) auf. Anfang 2024 wurde die WSF-DV geändert. Seitdem stellt die Finanzagentur innerhalb der ersten vier Monate nach Abschluss eines Geschäftsjahres für den WSF eine Jahresrechnung auf, deren Inhalte durch das BMF festgelegt werden (vgl. Tabelle 1.16).

Tabelle 1.16

## Jahresabschluss des WSF infolge der Corona-Krise

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>		
Einnahmen	52 918	30 390	-22 528
Ausgaben	52 918	30 390	-22 528
Vermögen	53 004	37 623	-15 381
Schulden	52 952	37 461	-15 491
Vermögens-/Schuldensaldo	52	162	110
nachrichtlich:			
Erträge <sup>b</sup>	714	385	-329
Aufwendungen <sup>b</sup>	740	276	-464
Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	-26	110	136
Bilanzsumme	53 004	37 623	-15 381
Finanzanlagen <sup>b</sup>	33 346	33 571	225

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> Bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes und Vermögensrechnungen für die Jahre 2022 und 2023; Finanzagentur, Pressemitteilung vom 15. Mai 2024 – Jahresabschluss 2023 des WSF.

### WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise

Im Oktober 2022 richtete der Bund den WSF neu aus. Nach § 16 Absatz 4 StFG diene der WSF danach auch dazu, die Folgen der Energiekrise abzufedern (WSF Energiekrise). Hierfür wurde im StFG in Abschnitt 2 ein Teil 3 „Abfederung der Folgen der Energiekrise“ aufgenommen.



Der WSF Energiekrise war ein Teil des Sondervermögens WSF und verfügte ursprünglich über ein Finanzvolumen von 200 Mrd. Euro. Anders als der WSF infolge der Corona-Krise wurde dieser Teilbereich des WSF in einem eigenen Wirtschaftsplan abgebildet. Das BMF nahm im Jahr 2022 Kredite von 200 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise auf. Die davon in Anspruch genommenen Mittel sind entsprechend des vom Deutschen Bundestag beschlossenen Tilgungsplans ab dem Jahr 2031 zurückzuführen.

Ausgaben des WSF Energiekrise sollten ursprünglich bis Mitte 2024 möglich sein. Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit seinem Urteil vom 15. November 2023 die zeitverzögerte Inanspruchnahme von Notlagenkrediten für das Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds für unzulässig. Aus dem Urteil ergaben sich mittelbar Folgen auch für den WSF Energiekrise. Er wurde mit Ablauf des 31. Dezember 2023 aufgelöst. Für gesetzliche oder bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen, die in den Jahren ab 2024 fällig werden, wurden in verschiedenen Einzelplänen insgesamt neun Nachfolgetitel geschaffen. Weiterhin änderte der Haushaltsgesetzgeber im Wirtschaftsplan 2023 die Soll-Ansätze des WSF Energiekrise durch einen Nachtragshaushalt im Dezember 2023.

Aus dem WSF Energiekrise sind für das Jahr 2023 einschließlich der Zinsen für die Kreditaufnahme 41,5 Mrd. Euro abgeflossen (vgl. Tabelle 1.17).

Tabelle 1.17

## Haushaltsrechnung des WSF Energiekrise

	Ist 2023
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>
Einnahmen	41 519
davon:	
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	41 519
Ausgaben	41 519
davon:	
Finanzierung einer Gaspreisbremse	14 337
Liquidität und Zuschüsse für die Strompreisbremse	16 287
Härtefallregelung KMU	11
Härtefallregelungen Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	8 000
Härtefallregelungen soziale Dienstleister	54
Härtefallregelungen soziale Träger	0
Härtefallregelungen außeruniversitäre Forschung	104
Härtefallregelung Kultur	21
Härtefallregelung für private Haushalte	297
Bundesbeteiligung UNIPER SE	0
Zinsen für Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt	2 407

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

## Bewertung/Ausblick

### WSF infolge der Corona-Krise

Wenn der WSF seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Erst dann werden die mit den Stabilisierungsmaßnahmen verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes

abschließend sichtbar. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen bei einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen. Der Bund haftet für Schulden des WSF.

Die Entwicklung der noch vom WSF unterstützten Unternehmen ist nach wie vor mit hohen Unsicherheiten behaftet. Es ist weiterhin nicht gewiss, dass alle Unternehmen die Stabilisierungsmaßnahmen planmäßig zurückzahlen können. In der Vergangenheit haben die laufenden Zinserträge nicht ausgereicht, um die Abschreibungen auszugleichen. Dies gelang lediglich durch hohe außerordentliche Erträge. Diese sind nicht mehr zu erwarten. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass Abschreibungen wieder rückgängig gemacht werden können (Wertaufholungen).

### **WSF Energiekrise**

Mit der Auflösung des WSF Energiekrise zum 31. Dezember 2023 müssen gesetzliche oder bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen, die in den Jahren ab 2024 fällig werden, aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Hierfür hat die Bundesregierung im Haushalt 2024 neun neue Titel eingerichtet. Der Bundesrechnungshof hält dies für folgerichtig. Ob diese Titel mit Blick auf den voraussichtlichen Mittelabfluss bedarfsgerecht veranschlagt sind, ist offen.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung verpflichtet, für die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Energiekrise Erfolgskontrollen durchzuführen. Diese sollen die Zielerreichung, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Stabilisierungsmaßnahmen untersuchen. Die Erfolgskontrollen sollen unabhängige wissenschaftliche Institutionen vornehmen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrollen soll die Bundesregierung spätestens im Folgejahr veröffentlichen. Zudem ist die Bundesregierung aufgefordert, die zugrundeliegenden Daten sowie Analyseschritte in anonymisierter Form zu veröffentlichen, sodass die Ergebnisse von Dritten nachvollzogen werden können.

Mit dieser Vorgabe hat der Gesetzgeber die grundsätzliche Verpflichtung von Erfolgskontrollen nach § 7 BHO für den WSF-Energiekrise konkretisiert. Eine abschließende Bewertung des WSF Energiekrise sollte somit nach der Veröffentlichung der Erfolgskontrollen möglich sein.

## 1.12.6 Klima- und Transformationsfonds

### Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Zum 1. Januar 2011 wurde das Sondervermögen Energie- und Klimafonds errichtet.<sup>56</sup> Es wurde im Juli 2022 zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“ weiterentwickelt. Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz dienen. Als zusätzlich gelten Maßnahmen, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung berücksichtigt sind. Die Bundesregierung betrachtet den KTF als ihr zentrales Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz mit dem Fokus auf Treibhausgasmindern.<sup>57</sup> Im Jahr 2023 bewirtschafteten sechs Ressorts die Titel des Sondervermögens.

Zur Finanzierung seiner Ausgaben fließen dem KTF die Erlöse aus der Versteigerung bzw. aus der Veräußerung von Emissionsrechten<sup>58</sup> zu, soweit diese nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden. Außerdem kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.<sup>59</sup> Bei den Rücklagen handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre, die das BMF im Jahr der Zuweisung auf die Schuldenregel anrechnet (vgl. Nummern 1.2 und 1.12).

### Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Im Jahr 2023 hat sich das Volumen des KTF signifikant verringert. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 15. November 2023 entschieden, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 der Bundesregierung mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist. Infolgedessen wurde die Rücklage des KTF um den mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zugeführten Betrag in Höhe von 60 Mrd. Euro verringert. Zum Jahresende 2023 beliefen sich die Einnahmen und Ausgaben auf 49,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 104,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung des KTF ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

---

<sup>56</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I 2023 Nummer 412) geändert worden ist.

<sup>57</sup> Klimaschutzprogramm 2030, Nummer 2.3, S. 15.

<sup>58</sup> Hierbei handelt es sich um die Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Europäischer Emissionshandel) sowie die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO<sub>2</sub> Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz.

<sup>59</sup> § 5 KTF-Gesetz.

Tabelle 1.18

## Haushaltsrechnung des KTF

	Ist 2022	Ursprüng- liches Soll 2023	Soll Nachtrag 2023	Ist 2023	Abweichung Ist 2023 ggü. Soll Nachtrag
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>				
Einnahmen	104 454	100 769	40 769	49 151	8 382
davon:					
Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel	6 789	7 298	7 298	7 646	345
Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO <sub>2</sub> -Bepreisung	6 389	8 631	8 631	10 728	2 097
übrige Einnahmen	91 276	84 840	24 840	30 777	5 937
Ausgaben	104 454	100 769	40 769	49 151	8 382
davon:					
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 665	8 860	8 860	4 896	-3 964
Investitionen	11 038	27 098	27 098	15 241	-11 857
Zuführung an die Rücklage	90 751	64 810	4 810	29 013	24 202

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; KTF-Jahresrechnung 2022.

Die Einnahmen bestanden im Wesentlichen aus der Entnahme aus der Rücklage (30,8 Mrd. Euro) sowie Erlösen aus dem Europäischen Emissionshandel<sup>60</sup> (7,6 Mrd. Euro) und aus der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>61</sup> (10,7 Mrd. Euro). Die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung lagen etwa 24 % über dem Soll (8,6 Mrd. Euro). Die Bundesregierung führt dies auf den Beschluss des Gesetzgebers zurück, die ursprünglich für das Jahr 2023 vorgesehene CO<sub>2</sub>-Preissteigerung auf 35 Euro je Zertifikat auszusetzen. Infolgedessen sei es im Jahr 2022 zu einer Dämpfung des Kaufverhaltens und entsprechenden Nachholeffekten im Jahr 2023 gekommen. In der Gesamtbetrachtung habe sich der entsprechende Teil der für das Jahr 2022 erwarteten Verkaufserlöse auf das Jahr 2023 verschoben.

<sup>60</sup> Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (Titel 132 02).

<sup>61</sup> Erlöse aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandels-gesetz (Titel 132 03).

Die Ausgaben von 49,2 Mrd. Euro bestanden im Wesentlichen aus der Zuführung zur Rücklage (29,0 Mrd. Euro) und den Programmausgaben. Diese setzen sich aus Investitionsausgaben (15,2 Mrd. Euro) und Zuweisungen/Zuschüssen (4,9 Mrd. Euro) zusammen. Von den Investitionsausgaben entfielen 11,0 Mrd. Euro auf die „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“<sup>62</sup> und 2,6 Mrd. Euro auf „Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge“ (sog. Umweltbonus)<sup>63</sup>. Die Ausgaben für Zuschüsse dienten überwiegend den „Zuschüssen an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“<sup>64</sup> (1,6 Mrd. Euro) und den „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken“<sup>65</sup> (0,7 Mrd. Euro).

Wie in den vergangenen Jahren gaben die Ressorts auch im Jahr 2023 deutlich weniger als die veranschlagten Mittel aus. Gleiches gilt für die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen. Zur Begründung gab die Bundesregierung an, dass Minderausgaben von 5,8 Mrd. Euro auf die grundlegende Reform der „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ zurückzuführen seien. Zudem gab sie Liefer- und Kapazitätsengpässe als Begründung für nicht abgeflossene Mittel an. Infolge der Minderausgaben belief sich die Rücklage Ende 2023 auf 29,0 Mrd. Euro. Sie lag damit um 24,2 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert.

## **Aktuelle finanzielle Entwicklung des KTF im Haushaltsjahr 2024**

Die Rücklage des KTF zum Stand Ende 2023 (29 Mrd. Euro) steht zur Finanzierung der Programmausgaben im laufenden Haushaltsjahr 2024 zur Verfügung. Dazu kommen die Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel (Soll: 8,2 Mrd. Euro) und aus der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Soll: 12,3 Mrd. Euro). Der Wirtschaftsplan 2024 sieht Programmausgaben von 49,5 Mrd. Euro vor. Als Reaktion auf die Verringerung der Rücklage des KTF um 60 Mrd. Euro infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurden die Ansätze bei 21 Titeln des KTF im Wirtschaftsplan 2024 auf die Ausfinanzierung bereits eingegangener Verpflichtungen reduziert. Den voraussichtlichen Stand der Rücklage zum Jahresende 2024 beziffert der Wirtschaftsplan auf 0,3 Mrd. Euro.

Im März 2024 legte das BMF dem Haushaltsausschuss seinen jährlichen Bericht zum KTF<sup>66</sup> vor. Darin führte es aus, dass zu diesem frühen Zeitpunkt noch kaum belastbare Aussagen möglich seien, inwieweit die Ressorts für das Jahr 2024 veranschlagte Programmausgaben ausschöpfen. Bei großen Ausgabepositionen wie den Zuschüssen zur Entlastung beim Strompreis und bei der BEG zeichneten sich jedoch bereits erhebliche Mehrausgaben ab.

---

<sup>62</sup> Kapitel 6092 Titel 893 10.

<sup>63</sup> Kapitel 6092 Titel 893 01.

<sup>64</sup> Kapitel 6092 Titel 683 03.

<sup>65</sup> Kapitel 6092 Titel 697 01.

<sup>66</sup> Bericht des BMF vom 27. März 2024 über die Tätigkeit des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) im Wirtschaftsjahr 2023 und über die im Wirtschaftsjahr 2024 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

Neben den Zuschüssen zur Entlastung beim Strompreis sieht der Wirtschaftsplan 2024 des KTF weitere Kompensationszahlungen von insgesamt 4,9 Mrd. Euro vor. Diese flossen in den Vorjahren größtenteils ab. Auch die Ansätze bei den 21 Titeln, die nur noch zur Ausfinanzierung eingegangener Verpflichtungen dienen sollen, dürften weitestgehend abfließen.

Im Juni 2024 unterrichtete das BMF den Haushaltsausschuss über die beabsichtigte Einwilligung in den Antrag des BMWK auf eine überplanmäßige Ausgabe von 8,8 Mrd. Euro für die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis. Eine Verstärkung aus anderen Titeln sei wegen fehlender Deckungsvermerke nicht möglich. Darüber hinaus seien absehbar auch keine Mehreinnahmen zur Deckung der Mehrausgaben vorhanden. Nach Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses hat das BMF dem BMWK die Einwilligung erteilt. Die Gegenfinanzierung der überplanmäßigen Ausgabe soll über eine Bundeszuweisung in einem Nachtragshaushalt sichergestellt werden. Die Bundeszuweisung von insgesamt 10,4 Mrd. Euro umfasst neben den 8,8 Mrd. Euro weitere 1,6 Mrd. Euro zur Deckung der Mindereinnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel (Soll: 8,2 Mrd. Euro, erwartet: 6,6 Mrd. Euro). Der Regierungsentwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushalt 2024 wurde im Juli 2024 vom Bundeskabinett beschlossen. Gemäß Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 und Finanzplan bis 2028 werden ab dem Jahr 2025 die Zahlungen für die EEG-Finanzierung nicht mehr im KTF, sondern im Kernhaushalt etatisiert.

## **Bewertung/Ausblick**

Die erheblichen Minderausgaben im Jahr 2023 begründeten mehrere Ressorts mit denselben Argumenten wie schon in den Vorjahren, darunter dem hohen Zeitbedarf für die Einführung neuer Förderrichtlinien oder der erforderlichen beihilferechtlichen Abstimmung mit der Europäischen Kommission. Wenn diese Probleme den Ressorts bekannt sind, sollten sie die Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen realistisch veranschlagen.

Bis zum Jahr 2023 hat die Bundesregierung im Durchschnitt jährlich lediglich etwa 60 % der Programmmittel des KTF verausgabt. Infolgedessen standen zur Finanzierung der Programmausgaben neben den nicht zuverlässig planbaren Erlösen aus den beiden Emissionshandelssystemen erhebliche Mittel aus der Rücklage zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich dies ab dem Jahr 2024 ändern wird. Die Bundesregierung selbst erwartet hohe, deutlich über den Mittelansätzen liegende Mittelabflüsse bei großen Ausgabepositionen. Die Ansätze für „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“<sup>67</sup> und die BEG belaufen sich mit dem geplanten Nachtragshaushalt zusammen auf 36,1 Mrd. Euro. Das entspricht 62 % der vorgesehenen

---

<sup>67</sup> Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“ (Titel 683 07).

Programmausgaben im Jahr 2024. Eine hohe Inanspruchnahme der Ansätze ist außerdem bei Titeln des KTF zu erwarten,

- aus denen weitere Kompensationszahlungen geleistet werden sollen,
- bei denen die beihilferechtlichen Verfahren für die geplanten Förderungen abgeschlossen sind oder
- aus denen ausschließlich bereits eingegangene Verpflichtungen ausfinanziert werden sollen.

Schmilzt die Rücklage zum Jahresende 2024 auf die vorgesehenen 0,3 Mrd. Euro ab, sind die Spielräume zur Finanzierung bestehender und neuer Vorhaben aus dem KTF im Jahr 2025 nur noch sehr gering. Insofern sollten – wie vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren gefordert – notwendige Maßnahmen künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

## 1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

### Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)<sup>68</sup> sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert.<sup>69</sup> Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015. Das KInvFErrG wurde zuletzt im September 2021<sup>70</sup>, das KInvFG zuletzt im Dezember 2022<sup>71</sup> geändert. Das KInvFG gliedert sich in Regelungen zur Förderung der Infrastruktur finanzschwacher Kommunen und solchen zur Sanierung von Schulen. Für das Infrastrukturprogramm<sup>72</sup> endete der Förderzeitraum grundsätzlich mit Ablauf des Jahres 2023 (für ÖPP 2024) und für das Schulsanierungsprogramm<sup>73</sup> endet der Förderzeitraum grundsätzlich mit Ablauf des Jahres 2025 (für ÖPP 2026). Geförderte Maßnahmen müssen innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen sein. Dies gilt nicht für Maßnahmen, die aufgrund von durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 unmittelbar verursachten Schäden nicht innerhalb des Förderzeitraums

<sup>68</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. September 2021, BGBl. I S. 4147.

<sup>69</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022, BGBl. I S. 2142.

<sup>70</sup> Artikel 3 und 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, S. 4147, 4148 f.

<sup>71</sup> Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022, BGBl. I 2022, S. 2142, 2145.

<sup>72</sup> Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

<sup>73</sup> Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.



abgeschlossen werden können. In diesen Fällen müssen die Bundesmittel nicht zurückgezahlt werden.

Der Bund stattete den KInvF mit Ausgabebewilligungen 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 ist 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 den KInvF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später im Zeitpunkt des Mittelabrufs durch die Länder.

## Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.19 abgebildet.

Tabelle 1.19

### Haushaltsrechnung des KInvF

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>		
Einnahmen	2 847	2 109	-738
davon:			
Entnahme aus der Rücklage	2 847	2 109	-738
Ausgaben	2 847	2 109	-738
davon:			
Infrastrukturprogramm	259	123	-136
Schulsanierungsprogramm	480	474	-6
Zuführung an die Rücklage	2 109	1 512	-597

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2023 Finanzhilfen von insgesamt rund 597,2 Mio. Euro ab. Davon entfielen 123,4 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 473,8 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 1 511,7 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 21,6 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2023 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

### **Bewertung/Ausblick**

Auch für den KInvF gilt die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und wiederholt geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

## **1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalinfrastrukturfonds)**

### **Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens**

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturfondsgesetz – DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.<sup>74</sup> Mit ihm wurden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben 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“).

Der Digitalinfrastrukturfonds wurde im Jahr 2018 mit einer Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).<sup>75</sup> Hinzu kamen die

---

<sup>74</sup> Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2525), das durch Artikel 1 des Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683) geändert worden ist.

<sup>75</sup> § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G).<sup>76</sup> Das Ergebnis der Frequenzauktion im Jahr 2019 belief sich auf 6,5 Mrd. Euro. Außerdem beabsichtigte der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds weitere 5 Mrd. Euro zum vollständigen Ausbau des Mobilfunknetzes zur Verfügung zu stellen.<sup>77</sup> Durch Verstärkungsmittel von 1,5 Mrd. Euro verfügte der Digitalinfrastrukturfonds insgesamt über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 15,4 Mrd. Euro.<sup>78</sup>

Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, konnte er Rücklagen bilden.<sup>79</sup> Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG konnte der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

## **Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023**

Die Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.20 abgebildet.

---

<sup>76</sup> § 4 Absatz 1 DIFG.

<sup>77</sup> Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

<sup>78</sup> Das Budget erhöhte sich im Jahr 2020 von 13,9 Mrd. Euro um weitere 1,5 Mrd. Euro auf 15,4 Mrd. Euro durch Verstärkungsmittel aus dem Bundeshaushalt für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (digitale Endgeräte an Schulen).

<sup>79</sup> § 5 DIFG.

Tabelle 1.20

## Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>				
Einnahmen	7 400	4 778	5 916	1 137	-1 484
davon:					
Frequenzerlöse	519	518	519	1	0
Zuführung aus dem Bundeshaushalt	2 628	256	256	0	-2 372
Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetz- ausbau	2 173	1 925	2 260	335	87
Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 080	2 080	2 881	801	801
Ausgaben	7 400	4 778	5 916	1 137	-1 484
davon:					
Mobilfunkausbau	5	296	18	-278	13
Gigabitnetzausbau	272	1 456	788	-668	516
Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	749	1 750	1 038	-712	289
Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetz- ausbau	2 260	535	1 818	1 282	-442
Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	4 113	741	2 254	1 513	-1 859
nachrichtlich:					
Rücklagenbildung	6 374	1 276	4 072	2 795	-2 302
Zweckausgaben	1 026	3 502	1 844	-1 658	818

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Der geplante erhebliche Ausgabenanstieg wurde nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr um 818 Mio. Euro. Allerdings konnte nur die Hälfte der geplanten Ausgaben erreicht werden. Somit wurden im Jahr 2023 beabsichtigte Investitionen von 1,8 Mrd. Euro nicht

umgesetzt. Insgesamt flossen nicht verwendete Mittel von 4,1 Mrd. Euro den Rücklagen zu.

Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur wurde zum 30. März 2024 aufgelöst. Das vorhandene Vermögen wird an den Bundeshaushalt 2024 abgeführt.<sup>80</sup> Die Programmausgaben werden künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Betrag von 4,1 Mrd. Euro ist als Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur im Bundeshaushalt 2024 veranschlagt.<sup>81</sup>

## **Bewertung/Ausblick**

Der wie in den Vorjahren geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Ertüchtung der Mittelzuweisungen. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt war nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Haushaltsjahr 2023 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen mehr als hinreichend gedeckt waren.

Die Zuweisungen an den Digitalinfrastrukturfonds wurden als tatsächliche Ausgaben im Bundeshaushalt gebucht, obwohl die Mittel kassenmäßig erst Jahre später abflossen. Damit wurden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Mit der Auflösung des Sondervermögens kommt das BMF daher grundsätzlich einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Die Zuweisung der nicht werthaltigen Rücklage von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zur Finanzierung künftiger Haushalte hingegen hält der Bundesrechnungshof mit den maßgeblichen Haushaltsgrundsätzen für nicht vereinbar.<sup>82</sup>

## **1.12.9 Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“**

### **Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens**

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde am 15. September 2021 errichtet. Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen. Die Katastrophe richtete an der Infrastruktur des

---

<sup>80</sup> Artikel 2 Satz 1 Nummer 2 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I Nummer 412).

<sup>81</sup> Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 214 02 (Soll 4 071 844 000 Euro).

<sup>82</sup> Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Gz.: I 2 – 0002340 vom 16. April 2024, Tz. 3.

Bundes sowie in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe an.

Der Bund will für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Bei dessen Errichtung im September 2021 hat er es zunächst mit Haushaltsmitteln von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Weitere Mittel werden bei Bedarf zugeführt. Einige der betroffenen Länder haben zwischenzeitlich dem BMF mitgeteilt, dass eine Revision der Schadensschätzung nach unten erfolgt sei. Eine neue Schätzung des zu erwartenden Gesamtbedarfs liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch nicht vor.

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

Die Liquidität des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ wird vom Bund sichergestellt. Die Zuführungen durch den Bund erfolgen jährlich auf Grundlage des Haushaltsgesetzes.

### **Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023**

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.21 abgebildet.

Tabelle 1.21

## Haushaltsrechnung des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>			
Einnahmen	15 612 <sup>b</sup>	1 600	1 365	-235
davon:				
Zuführung aus Bundeshaushalt	-	1 600	1 365	-235
Entnahme aus Rücklagen	15 612	-	-	-
Ausgaben	15 612	1 600	1 365	-235
davon:				
Infrastruktur des Bundes	257	375	148	-227
Zuführung an Rücklage für Infrastruktur des Bundes	1 616	-	-	-
Länderprogramme	1 315	1 224	1 217	-7
Zuführung an Rücklage für Länderprogramme	12 424	-	-	-

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 wurden Anpassungen beim Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 wurde die erforderliche Ermächtigung für die Zuführung aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ zur Deckung des Mittelbedarfs im Jahr 2023 geschaffen. Ab dem Jahr 2024 erfolgt die Zuführung jährlich auf Basis des Haushaltsgesetzes.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Im Jahr 2023 sind aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ 1 365 Mio. Euro abgeflossen. Damit blieb der Mittelabfluss um 235 Mio. Euro hinter den Planungen zurück. In den Ausgaben für die Länderprogramme ist als größter Einzelposten mit 565 Mio. Euro die Wiederaufbauhilfe für die Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden enthalten.

### Bewertung/Ausblick

Bisher ist lediglich ein Teil der bereitgestellten Mittel aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ abgeflossen (insgesamt 3,75 Mrd. Euro bis zum 30. April 2024). Die Frist für die Antragstellung für Wiederaufbauhilfen ist um drei Jahre bis zum 30. Juni 2026 und die Frist für die Bewilligung bis zum 31. Dezember 2030 verlängert worden.

Offenbar rechnet der Bund damit, dass sich der Wiederaufbau weiter verzögert und damit mindestens fünf Jahre als Frist für die Antragstellungen sachgemäß sind. Die Frage, wie der Mittelabfluss und der Wiederaufbau beschleunigt werden könnten, sollte auch weiterhin hohes Gewicht haben.

## 1.12.10 Sondervermögen Bundeswehr

### Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen Bundeswehr im Juli 2022 mit Inkrafttreten einer Grundgesetzänderung<sup>83</sup> und des Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetzes<sup>84</sup> errichtet. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Mittel des Sondervermögens sollen der Finanzierung von Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr dienen.

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

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Das Sondervermögen gilt am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen von 100 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft wurde. Verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens Bundeswehr werden in die allgemeine Bundesschuld integriert. Nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens ab dem 1. Januar 2031, sind die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

### Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.22 dargestellt.

---

<sup>83</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (BGBl. I S. 968) und Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff.).

<sup>84</sup> Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff.).



Tabelle 1.22

## Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro<sup>a</sup></i>			
Einnahmen	-	8 409,0	5 807,6	-2 601,4
Ausgaben	-	8 409,0	5 807,6	-2 601,4
davon:				
Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	-	8 130,7	5 633,4	-2 497,3
Schuldendienst	-	278,4	174,2	-104,1
Verpflichtungsermächtigungen <sup>b</sup>	8 291,6	65 610,5	18 464,9	-73 618,4

Erläuterung:

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundungen.

<sup>b</sup> einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Die Bundesregierung nahm für das Sondervermögen Bundeswehr im Jahr 2023 erste Kredite auf. Sie gab aus dem Sondervermögen Bundeswehr 5,8 Mrd. Euro aus. Von den Verpflichtungsermächtigungen nahm sie lediglich 28 % in Anspruch. Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die Jahre 2024 bis 2038.

### Bewertung/Ausblick

Nachdem die Bundesregierung im Jahr 2022 noch keine Ausgaben aus dem Sondervermögen Bundeswehr getätigt hatte, hat sie im Jahr 2023 begonnen, die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung in Anspruch zu nehmen und Ausgaben zu leisten. Die bislang zulasten des Sondervermögens Bundeswehr eingegangenen Verpflichtungen werden in den Folgejahren zu weiteren Ausgaben führen. Insgesamt bleibt abzuwarten, wie schnell und wirksam es der Bundesregierung gelingen wird, das Sondervermögen Bundeswehr zum vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu verwenden. Die Bundesregierung plant, die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung bis Ende des Jahres 2027 vollständig in Anspruch zu nehmen.

## Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (AA)

(Einzelplan 05)

# 2 Seit 20 Jahren kein Gesamtüberblick zu deutschen Beitragszahlungen an internationale Organisationen

(Kapitel 0501)

## Zusammenfassung

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

*Beitragszahlungen an internationale Organisationen dienen dazu, außenpolitische Interessen Deutschlands zu verwirklichen. Die Bundesregierung benötigt dafür einen Gesamtüberblick, in welchem Umfang, für welche Organisationen und mit welchen Schwerpunkten sie Beitragszahlungen leistet. Ansonsten kann sie diese weder koordinieren noch das Parlament angemessen darüber unterrichten.*

*Bislang erfasste das AA nur Beitragszahlungen an Organisationen der Vereinten Nationen. Im Jahr 2022 betrugen sie 6,8 Mrd. Euro. Anlässlich einer Prüfung hat der Bundesrechnungshof einen Überblick über das gesamte finanzielle Engagement des Bundes bei allen internationalen Organisationen erstellt. Danach zahlte der Bund im Jahr 2022 insgesamt 8,7 Mrd. Euro. Somit erfasste das AA Beitragszahlungen von 1,9 Mrd. Euro nicht. Der Bundesrechnungshof hat den fehlenden Gesamtüberblick seit dem Jahr 2004 wiederholt beanstandet.*

*Das AA sollte mit Unterstützung aller Bundesministerien eine systematische und laufende Erfassung der unterschiedlichen Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen sicherstellen. Dazu sollte das AA in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zeitnah ein automatisiertes und verlässliches Verfahren entwickeln. Über die Beitragszahlungen sollte die Bundesregierung regelmäßig zu den Haushaltsberatungen dem Parlament berichten.*

## 2.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen. Zumeist ist sie einer der größten Beitragszahler. Dabei leistet sie sowohl Pflicht- als auch freiwillige Beitragszahlungen (Beitragsarten).

Bereits im Jahr 2004 beanstandete der Bundesrechnungshof, dass der Bundesregierung ein Gesamtüberblick fehlt, in welcher Höhe und durch welche Beitragsarten sie internationale Organisationen fördert. In den Jahren 2019 und 2023 beanstandete der Bundesrechnungshof dies erneut. Er empfahl wiederholt, Beitragszahlungen an internationale Organisationen zentral zu ermitteln und jährlich zu einer Gesamtübersicht zusammenzufassen. Diese Empfehlung setzte die Bundesregierung bisher nicht um.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Bundesministerien mehrfach freiwillige Beitragszahlungen als Pflichtbeitragszahlungen oder umgekehrt einordneten. Dem AA fehlten interne Vorgaben, um die Zahlungen den Beitragsarten einheitlich zuzuordnen. Die Bundesministerien verfügten zudem über kein Verfahren, um ihre Zahlungen zuverlässig übergreifend zu koordinieren.

Aktuell erfasst das AA nur die Beitragszahlungen der Bundesministerien an die Vereinten Nationen. Dazu nutzt es zwei verschiedene Verfahren:

- Zum einen verwenden das AA und die Bundesministerien Kennzeichnungen im bereits bestehenden Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren). So wies das BMF für das Haushaltsjahr 2022 die Bundesministerien darauf hin, jede Beitragszahlung an die Vereinten Nationen zu kennzeichnen. Ab dem Haushaltsjahr 2024 entfiel dieser Hinweis wieder. Die Bundesministerien markierten im Jahr 2022 Beitragszahlungen von 4,4 Mrd. Euro an die Vereinten Nationen im HKR-Verfahren.
- Zum anderen fragte das AA für einen Bericht der Bundesregierung die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen bei den Bundesministerien ab. Bei der manuellen Abfrage meldeten sie Beitragszahlungen von 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2022.

Demnach markierten die Bundesministerien für das Jahr 2022 im HKR-Verfahren 2,4 Mrd. Euro weniger Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen, als sie dem AA meldeten.

Der Bundesrechnungshof fragte im Jahr 2023 bei den Bundesministerien die Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen auch außerhalb der Vereinten Nationen ab. Nach den Rückmeldungen beliefen sich diese für das Jahr 2022 auf 8,7 Mrd. Euro. Sie waren somit um 1,9 Mrd. Euro höher als die manuell erfassten Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen (Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1

## Beitragszahlungen von 1,9 Mrd. Euro für das Jahr 2022 nicht erfasst

Die Bundesregierung hat nicht alle Beitragszahlungen an internationale Organisationen erfasst. Anstelle von 6,8 Mrd. Euro zahlte sie im Jahr 2022 tatsächlich 8,7 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

## 2.2 Würdigung

Um die Finanz- und Haushaltsplanung auf außenpolitische Ziele auszurichten, benötigt die Bundesregierung verlässliche und aktuelle Daten zu Beitragszahlungen an internationale Organisationen. Insbesondere benötigt sie einen Gesamtüberblick über die Beitragszahlungen, wenn sie deutsche Interessen auf internationalen Geberkonferenzen wahrnimmt oder das Parlament informiert. Mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments ist auch eine korrekte und einheitliche Abgrenzung der Beitragsarten unverzichtbar.

Bisher hat der Bund die deutschen Beitragszahlungen in ihrer Gesamtheit nicht erfasst, da internationale Organisationen außerhalb der Vereinten Nationen in den entsprechenden Auswertungen des Bundes nicht enthalten waren. Außerdem zeigen die abweichenden Beträge, die in der Abfrage bei den Bundesministerien und im HKR-Verfahren ermittelt wurden, dass die Markierung im HKR-Verfahren für die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen unzuverlässig ist. Zudem fehlen Grundlagen

wie einheitliche Definitionen der Beitragsarten sowie Daten- und Qualitätsstandards. Aussagekräftige Ergebnisse benötigen einheitliche Definitionen für die Erfassung.

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

Erst ein solcher Gesamtüberblick macht die Art und Höhe der Beitragszahlungen der Bundesministerien und damit des Bundes insgesamt transparent. Andernfalls besteht das Risiko, dass Parlament und Öffentlichkeit weder zeitnah noch zutreffend unterrichtet werden.

## 2.3 Stellungnahme

Das AA habe vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Auftrag erhalten, „eine Datenbank und eine Anwendung zu entwickeln, um das gesamte internationale deutsche Projektengagement der Bundesregierung für strategische Analysebedarfe und als interaktive Gesamtübersicht darzustellen“ (portfolio.atlas). Das AA erklärte, diese Datenbank könne grundsätzlich auch Fördertypen wie Beitragszahlungen an internationale Organisationen aufnehmen und laufend aktualisieren. Damit könne sie dann auch Grundlage für ad-hoc Informationen an den Deutschen Bundestag sein. Voraussetzung sei eine regelmäßige und verlässliche Datenlieferung aller Bundesministerien. Hierfür müsse die Datenbank jedoch noch über ihren bisherigen Anwendungsbereich hinaus weiterentwickelt werden.

Zugleich wolle das AA die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen zur Plausibilisierung weiterhin im HKR-Verfahren oder mit manueller Abfrage bei den Bundesministerien erfassen. Es werde dafür in seinem Geschäftsbereich die Erfassung im HKR-Verfahren verbessern, indem es technische Anpassungen vornehme. Die anderen Bundesministerien sollten dies ebenfalls zusagen. Gleichzeitig sollte das BMF die Bundesministerien erneut auf die verpflichtende Markierung im HKR-Verfahren hinweisen.

Schließlich hat das AA darauf hingewiesen, dass nur eine konsequente Anwendung in allen Bundesministerien eine qualitativ hochwertige Auswertung ermögliche. Dazu halte es die Federführung und Überwachung durch eine weisungsgebende Stelle für erforderlich. Außerdem bedürfe es der aktiven Mitwirkung des BMF, um die nötigen haushaltstechnischen Vorgaben dauerhaft zu verankern. Es bestehe ansonsten die Gefahr, dass die Bundesministerien Bitten des AA zu Datenbeiträgen nicht umsetzten.

## 2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass es der Bundesregierung seit 20 Jahren nicht gelungen ist, einen automatisierten und verlässlichen Gesamtüberblick aller Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen zu erstellen. Bisherige Auswertungen berücksichtigen Beitragszahlungen in Milliardenhöhe nicht. So werden nur Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen erfasst.

Die Datenbank portfolio.atlas ist momentan für einen Gesamtüberblick nicht geeignet. Sie muss hierfür erst erweitert werden, ohne dass der Zeithorizont bekannt ist. Für die Übergangszeit können sowohl die manuelle Abfrage bei den Bundesministerien als auch die Markierung im HKR-Verfahren beibehalten werden. Unterstützend sollte das BMF die Bundesministerien auf letztere wieder hinweisen. Sobald über die Datenbank portfolio.atlas zuverlässig alle notwendigen Daten erfasst werden, sind die bisherigen Verfahren einzustellen. Damit werden unnötige Doppelerfassungen verhindert und die Akzeptanz der neuen Datenbank wird erhöht.

Eine qualitativ verlässliche Erfassung erfordert aber noch mehr. Zwingend notwendig sind einheitliche Definitionen, gemeinsame Datenstandards sowie eine gesicherte Datenqualität über alle Bundesministerien hinweg. Bei der Erfassung ist die aktive Mitarbeit aller Bundesministerien notwendig. Die Stellungnahme des AA bestätigt allerdings: Es fehlen bislang nicht nur abschließende Entscheidungen, sondern auch grundsätzliche Überlegungen hierzu.

Der Bundesrechnungshof hält vollumfänglich an seiner Kritik und seinen Empfehlungen fest. Er erwartet, dass die Bundesregierung ab dem Jahr 2025 eine verlässliche Übersicht aller Beitragszahlungen an sämtliche internationale Organisationen vorhält. Diese muss auf einheitlichen Definitionen basieren und alle Beitragsarten korrekt zuordnen. Das AA sollte diese Übersicht zentral führen. Zugleich sollte sie allen Bundesministerien leicht zugänglich sein und laufend aktualisiert werden. Ab dem Jahr 2025 sollte das AA dem Parlament mit Unterstützung des BMF regelmäßig zu den Haushaltsberatungen über deutsche Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen berichten.

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

### 3 BMI stellt Wirtschaftlichkeit der Asylverfahrensberatung nicht sicher

---

(Kapitel 0603 Titel 684 62)

#### Zusammenfassung

Das BMI fördert eine **behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB)** mit einem zweistelligen Millionenbetrag pro Jahr. Da aber keine konkreten Ziele festgelegt sind, ist die Wirtschaftlichkeit nicht gewährleistet.

In Deutschland hat der Gesetzgeber die unionsrechtlich vorgesehene AVB seit dem Jahr 2023 behördenunabhängig organisiert. Sie soll u. a. die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöhen. Dafür fördert das BMI über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Organisationen, die Asylsuchende beraten. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 sind 25 Mio. Euro für die AVB eingeplant.

Weder das BMI noch das BAMF untersuchten, ob die Förderung wirtschaftlich ist. So konkretisierten sie die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen nicht durch konkrete Ziele und messbare Kriterien. Sie legten auch keine Verfahren für eine begleitende Erfolgskontrolle fest. Damit verstießen sie gegen das Haushaltsrecht. Bislang ist nicht feststellbar, inwieweit die AVB die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen erreicht.

Das BAMF muss die Ziele der AVB konkretisieren und Verfahren zur begleitenden Erfolgskontrolle festlegen. Auf der Basis hat es die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der AVB zu untersuchen.

## 3.1 Prüfungsfeststellungen

### AVB seit dem Jahr 2023 behördenunabhängig

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem legt Mindeststandards für das Asylverfahren fest. Danach sind Asylantragstellenden rechtliche Auskünfte unter Berücksichtigung ihrer besonderen Umstände zu gewähren. Deutschland hat diese Vorgabe u. a. durch eine AVB umgesetzt. Mit Wirkung zum Januar 2023 regelte der Bund die rechtlichen Grundlagen der AVB in § 12a Asylgesetz neu. Er löste damit die vorherige staatliche AVB des BAMF durch eine behördenunabhängige Beratung ab. Die AVB wird mit Bundesmitteln gefördert. Sie soll folgende vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen erreichen:

- Die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöhen,
- die Qualität der behördlichen Entscheidungen verbessern,
- durch ihren behördenunabhängigen Charakter die Akzeptanz der Asylentscheidungen steigern sowie
- besondere Bedarfe bei Asylsuchenden identifizieren, um sie im Asylverfahren zu berücksichtigen.

Der Bund hat jährlich einen zweistelligen Millionenbetrag für die AVB veranschlagt. Nach dem Regierungsentwurf sind 25 Mio. Euro für das Jahr 2025 eingeplant.

### Wirtschaftlichkeit muss untersucht werden

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen ist nach § 7 Absatz 2 BHO die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Dies gilt bereits in der Planungsphase. Darüber hinaus ist die Wirtschaftlichkeit auch während der Durchführung der Maßnahme in einer begleitenden Erfolgskontrolle zu untersuchen. Sie soll feststellen,

- ob und in welchem Ausmaß die Maßnahme die angestrebten Ziele erreicht,
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung ist und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich umgesetzt ist.

Dafür sind u. a. messbare Kriterien festzulegen und Erfolgskontrollen zu planen und durchzuführen. Abhängig vom Ergebnis ist die jeweilige Maßnahme fortzusetzen oder zu korrigieren.



## BMI und BAMF haben Wirtschaftlichkeit nicht untersucht

Das BMI und das BAMF entschieden im Jahr 2022, die AVB nach dem Vorbild der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte zu organisieren. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und ggf. weitere zivilgesellschaftliche Akteure sollten als Träger mit Zuwendungen gefördert werden. Sie sollten die Zuwendungen an Beratungsstellen auf Ortsebene weiterleiten, die Asylsuchende beraten. Diese Entscheidung beruhte nicht auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Alternativen betrachteten das BMI und das BAMF nicht. Sie konkretisierten die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen auch nicht mit konkreten Zielen und messbaren Kriterien. Zudem legten sie keine Verfahren für Erfolgskontrollen fest.

Ende 2022 förderte das BAMF ein Pilotprojekt der AVB mit 45 000 Euro als Zuwendung. Es verpflichtete den Träger, die Zahl der Ratsuchenden zu melden. Nach der Rückmeldung des Trägers seien etwa 90 Personen „kompetent“ beraten worden. Auf dieser Grundlage urteilte das BAMF, die Projektziele seien erreicht.

Nach Abschluss des Pilotprojekts förderte das BAMF bundesweit mehrere Träger, die eine AVB anboten. Es verpflichtete sie, „Controlling-Daten“ zu erfassen und zu übermitteln. Dabei handelt es sich um Daten

- zum Fallaufkommen (u. a. Zahl der Beratungen),
- zu den Ratsuchenden (u. a. Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit) und
- zum Themenschwerpunkt der Beratungen (u. a. Anhörung, Bescheid und Klage).

Weder das BAMF noch die Träger werteten Daten aus, um die Effizienz des Asylverfahrens (z. B. anhand der Verfahrensdauer) oder die Akzeptanz der Entscheidungen (z. B. anhand der Widerspruchsquote) zu beurteilen.

## 3.2 Würdigung

Das BMI und das BAMF haben während der Planungsphase der AVB keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Dabei hätten sie prüfen müssen, welche Gestaltungsalternative die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen wirtschaftlich erreicht. Mit der grundsätzlichen Entscheidung, die AVB an der Förderstruktur der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte auszurichten, hatten sie die Gestaltung jedoch in großen Teilen bereits im Vorfeld festgelegt. Sie haben damit gegen § 7 Absatz 2 BHO verstoßen.

Auch nach dem Pilotprojekt konnte das BAMF nicht beurteilen, inwieweit die AVB zu den allgemein formulierten Zielen beiträgt. Denn hierfür fehlten konkrete Ziele.

Dennoch hat es das Pilotprojekt als Erfolg bewertet und die Förderung bundesweit ausgeweitet.

Auch die vom BAMF geforderten „Controlling-Daten“ sind nicht geeignet, den Erfolg der AVB zu kontrollieren. Hierbei handelt es sich um Prozessdaten der Beratung, die zwar ein Monitoring der Maßnahmen ermöglichen (z. B. über die Zahl der Beratungen oder den Beratungsgegenstand). Allein auf der Grundlage dieser Daten können das BMI und das BAMF aber nicht untersuchen,

- inwieweit die AVB die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen erreicht hat (Zielerreichungskontrolle),
- ob die AVB für etwaige Verbesserungen ursächlich war (Wirkungskontrolle) und
- ob die AVB wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Die bisherigen Versäumnisse entbinden nicht von der Pflicht, künftig Erfolgskontrollen durchzuführen. Haushaltsrechtlich sind die Voraussetzungen, die für die Erfolgskontrollen erforderlich sind, daher nachträglich zu schaffen. Das BMI und das BAMF müssen die vom Gesetzgeber beabsichtigten Verbesserungen der AVB konkretisieren und Verfahren für die Erfolgskontrollen festlegen. Auf dieser Grundlage sollten sie eine erste begleitende Erfolgskontrolle durchführen.

### 3.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, das BAMF werde die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachholen. Es weise aber die Kritik zurück, es habe keine konkreten Ziele und Verfahren für eine Erfolgskontrolle festgelegt.

Zudem hat das BMI ausgeführt, dass sich die mit der AVB verfolgten „politischen Ziele nach den ersten Rückmeldungen der Praxis zu erfüllen scheinen.“ Asylsuchende könnten das Asylverfahren erfassen, ihre Rechte verstehen und ihren Pflichten nachkommen. Die AVB helfe, einen effektiven Zugang zu Verfahrensgarantien und zum Rechtsschutz zu gewährleisten. Sie könne zu einem effektiveren Sachvortrag und folglich zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts beitragen. Sie erleichtere es, eine negative Entscheidung des BAMF anzunehmen und über eine freiwillige Rückkehr die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen. Die AVB unterstütze zudem, dass Asylsuchende ihre Mitwirkungspflichten erfüllen. Dies fördere die Qualität der Entscheidungen. Daten oder Quellen hierzu hat das BMI nicht genannt.

Ergänzend hat das BMI nochmals auf die Controlling-Daten des BAMF verwiesen. Zusätzlich zu den bestehenden Indikatoren wolle das BAMF nun auch qualitative Standards für die Beratung festlegen. Auf dieser Grundlage werde das BAMF in einem

Monitoring auswerten, ob die Beratung den festzulegenden Qualitätsstandards entspreche.

Darüber hinaus werde das BAMF die AVB durch sein Forschungszentrum evaluieren.

### 3.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMI führt zu keiner abweichenden Bewertung. Zwar habe das BAMF gegenüber dem BMI angekündigt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuholen. Nach wie vor wollen das BMI und das BAMF aber keine konkreten Ziele und Verfahren zur Erfolgskontrolle festlegen. Diese sind aber eine wesentliche Voraussetzung, um die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Alleine der vom BMI in der Stellungnahme geäußerte Eindruck, dass die AVB „politische Ziele“ zu erfüllen „scheine“, genügt den haushaltsrechtlichen Vorgaben an eine Erfolgskontrolle nicht. Zudem belegt das BMI diese Aussagen nicht.

Auch anhand der angekündigten qualitativen Beratungsstandards und eines Monitorings hierzu wird das BMI die Wirkung der AVB nicht belegen können. Es wird weiter offenbleiben, ob die AVB die Effizienz des Asylverfahrens erhöht, die Qualität der behördlichen Entscheidung verbessert und die Akzeptanz der Asylentscheidung steigert. Die in Aussicht gestellte Evaluation der AVB wird diese Fragen ebenfalls nur beantworten können, wenn die Ziele der AVB vorher konkretisiert und das Verfahren festgelegt wurden.

## 4 Fehlender Einsatz einer IT-Lösung gefährdet die Netze des Bundes

(Kapitel 0602 Titel 894 51)

### Zusammenfassung

*Die Bedrohungslage im Cyberraum ist so hoch wie nie. Dennoch erfüllen viele Behörden und Einrichtungen des Bundes nicht die Sicherheitsanforderungen der Netze des Bundes (NdB) – und schützen sich mehrheitlich auch nicht mit einer vom Bund entwickelten ergänzenden IT-Lösung.*

*Für die sichere Kommunikation nutzt der Bund die Infrastruktur der NdB. Die derzeit angeschlossenen 106 Behörden und Einrichtungen des Bundes (nachfolgend Nutzer genannt) können dort Informationen bis zum Geheimhaltungsgrad „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) übermitteln. Hierfür müssen sie grundsätzlich hohe Sicherheitsanforderungen erfüllen. Insgesamt 52 Nutzer erfüllen diese nicht vollständig. Sie sehen sich häufig nicht in der Lage, sie zu erfüllen. Einige haben bei ihrer Kommunikation auch einen geringeren Geheimhaltungsbedarf.*

*Um dennoch die Sicherheit der NdB zu gewährleisten, entwickelte das BMI im Jahr 2019 mit dem sogenannten Transport Layer Security-Proxy (TLS-Proxy) eine ergänzende IT-Lösung. Sie war insbesondere für Nutzer vorgesehen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen. Allerdings setzen 45 der betroffenen 52 Nutzer den TLS-Proxy nicht ein. Dem BMI ist es weder gelungen, die Sicherheitsanforderungen durchzusetzen noch die alternative IT-Lösung zu etablieren. Dies gefährdet die Sicherheit der NdB insgesamt.*

*Langfristig sollen alle Nutzer der NdB den TLS-Proxy zusätzlich verwenden. Dazu will das BMI ihn ausbauen. Entsprechende Investitionen sind nur gerechtfertigt, wenn geeignete Maßnahmen seinen Einsatz sicherstellen. Das BMI sollte deshalb gemeinsam mit den Bundesministerien priorisieren und verbindlich festlegen, welche Nutzer den TLS-Proxy wann einsetzen.*

## 4.1 Prüfungsfeststellungen

### **Behörden und Einrichtungen des Bundes gefährden Sicherheit der NdB**

Mit den NdB betreibt die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) ein eigenes Sprach- und Datennetz für die Behörden und Einrichtungen des Bundes. Derzeit sind 106 Behörden und Einrichtungen angeschlossen. Mehr als 300 000 Beschäftigte nutzen die NdB. Sie können damit Informationen bis zum Geheimhaltungsgrad VS-NfD übertragen. Hierfür müssen Behörden und Einrichtungen, die die NdB nutzen, grundsätzlich hohe Sicherheitsanforderungen erfüllen.

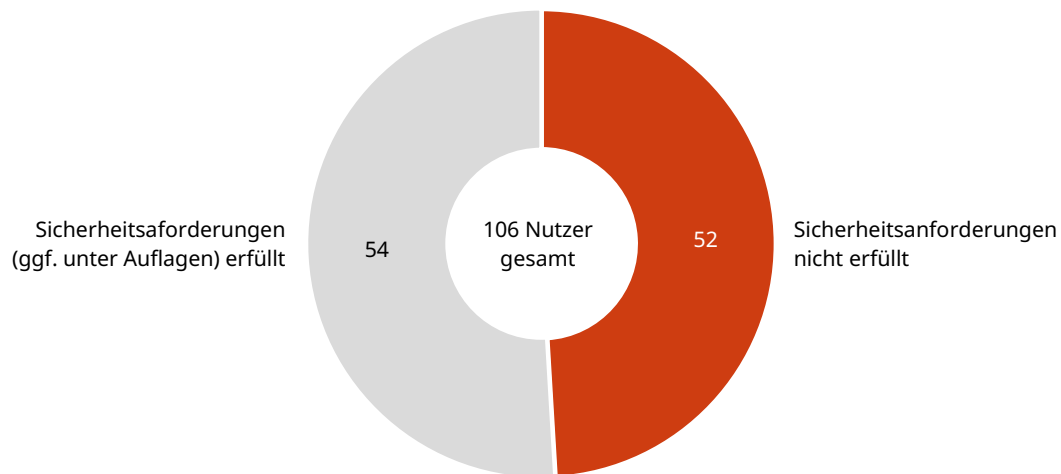
Die NdB gingen im Jahr 2019 aus mehreren staatlichen Vorgängernetzen mit zum Teil niedrigeren Sicherheitsstandards hervor. Mehrere der in die NdB einbezogenen Behörden und Einrichtungen sahen und sehen sich nicht in der Lage, die hohen Sicherheitsanforderungen der NdB zu erfüllen. Einige haben bei ihrer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

Derzeit erfüllt knapp die Hälfte der Nutzer der NdB nicht vollständig die Sicherheitsanforderungen (vgl. Abbildung 4.1):

Abbildung 4.1

## Sicherheitsanforderungen der NdB häufig nicht erfüllt

Die Netze des Bundes (NdB) sind ein Sprach- und Datennetz für Behörden und Einrichtungen des Bundes. Die hohen Sicherheitsanforderungen erfüllen derzeit 52 von 106 Nutzern nicht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Zugleich schätzt das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) in seinem Lagebericht aus dem Jahr 2023 die Bedrohungslage im Cyberraum als so hoch wie nie ein.

## BMI will Sicherheit mit einer Übergangslösung verbessern

Den Nutzern, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllten, bot das BMI im Jahr 2019 einen TLS-Proxy als Übergangslösung bis zum Wechsel in die Grundschutzzone an.

Mit einem TLS-Proxy kann die BDBOS den verschlüsselten Internetverkehr der NdB entschlüsseln, mit einem Schadprogramm-Erkennungssystem analysieren und wieder verschlüsseln. Ein entsprechender Schutz ist erforderlich, da mittlerweile über 85 % des Internetverkehrs in den NdB verschlüsselt sind. Sind Behörden und Einrichtungen nicht hinreichend geschützt, kann Schadsoftware über diesen Weg bei ihnen eindringen, sich ausbreiten und die NdB insgesamt und deren Nutzer gefährden (vgl. Abbildung 4.2).

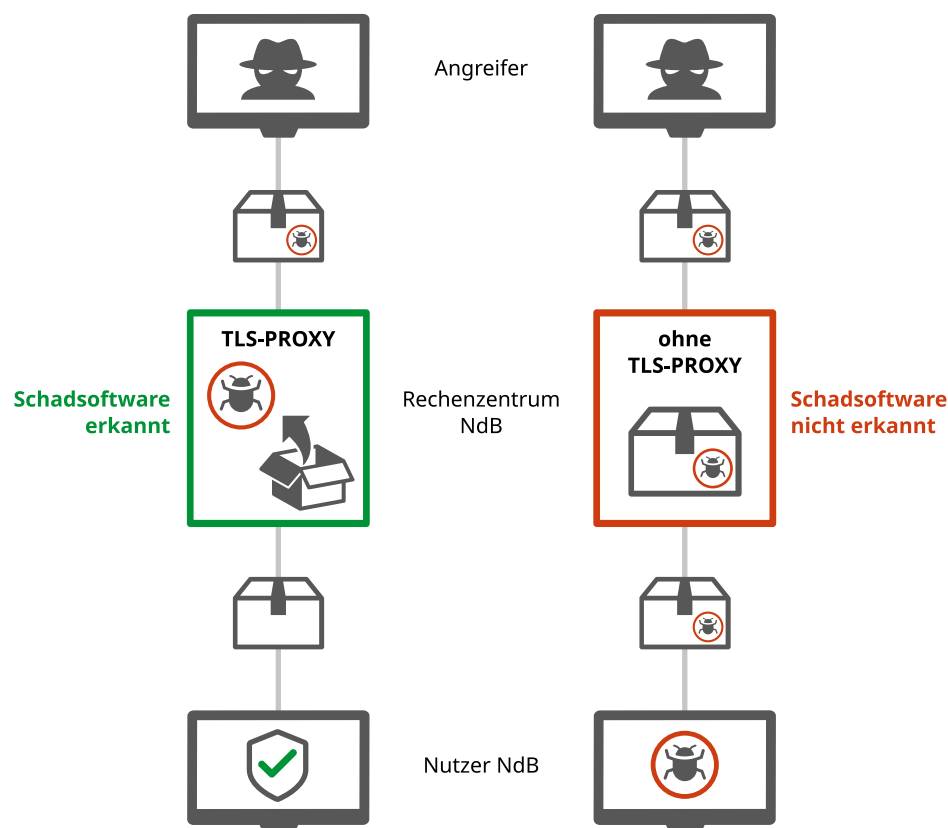
Inzwischen verfolgt das BMI das Ziel, dass langfristig alle Nutzer der NdB den TLS-Proxy verwenden. Dies gilt auch für Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen erfüllen. Damit will es die Sicherheit der NdB insgesamt weiter verbessern. Das BMI beabsichtigt

daher, die Kapazität und Leistungsfähigkeit des TLS-Proxy auszubauen. Die BDBOS will dazu u. a. ihre Rechenzentren erweitern. Für den TLS-Proxy gab es bisher rund 1,1 Mio. Euro aus.

Abbildung 4.2

## Die NdB sind mit TLS-Proxy besser vor Angriffen zu schützen

Verschlüsselte Inhalte werden bei Angriffen zum Sicherheitsrisiko für die Netze des Bundes (NdB). Mit einem TLS-Proxy kann der verschlüsselte Internetverkehr entschlüsselt, auf Schadprogramme analysiert und wieder verschlüsselt werden. Ohne TLS-Proxy ist dies nicht möglich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

## Nur wenige Behörden und Einrichtungen nutzen den TLS-Proxy

Im Oktober 2022 hatte der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet, dass nur wenige Nutzer den TLS-Proxy verwenden. Er empfahl, dass insbesondere diejenigen Nutzer den TLS-Proxy umgehend verwenden sollen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen.

Die Situation hat sich seitdem nicht verbessert. Anfang 2024 erklärte die BDBOS, dass von den 52 Nutzern, die die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen, 45 den TLS-Proxy der BDBOS nicht einsetzen. Weitere Kapazitäten seien verfügbar.

## 4.2 Würdigung

BMI und BDBOS ist es bislang nicht gelungen, den TLS-Proxy erfolgreich zu etablieren. Der Bundesrechnungshof bewertet es insbesondere kritisch, dass von den 52 Nutzern der NdB, die die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen, weiterhin 45 den TLS-Proxy nicht verwenden. Diese Nutzer gefährden nicht nur ihre eigenen Netze, sondern die NdB insgesamt und deren Nutzer.

Das BMI hätte spätestens nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2022 sicherstellen müssen, dass insbesondere die Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, den TLS-Proxy schnellstmöglich einsetzen – vor allem, weil diese noch nicht in die Grundschutzzone wechseln und die NdB weiter gefährden. Dies wiegt umso schwerer, da das BSI die Bedrohungslage im Cyberraum als so hoch wie nie einschätzt.

Ein TLS-Proxy ist ein geeignetes Werkzeug, um Schadsoftware zu erkennen und damit die Sicherheit der NdB insgesamt zu steigern. Je mehr Nutzer ihn verwenden, desto besser sind die NdB insgesamt und deren Nutzer vor Angriffen aus dem Internet geschützt. Die weiteren Investitionen, um die Kapazität des TLS-Proxy zu erweitern, sind jedoch nur dann gerechtfertigt und sachgerecht, wenn sie um geeignete Maßnahmen ergänzt werden, die seinen Einsatz durch die Nutzer sicherstellen.

## 4.3 Stellungnahme

Das BMI hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum TLS-Proxy grundsätzlich geteilt. Allerdings lasse der technische Aufbau der NdB bisher nur eine begrenzte Anzahl Nutzer für den TLS-Proxy zu.

Zugleich hat das BMI darauf hingewiesen, dass die Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen nicht einhalten, die NdB unterschiedlich gefährdeten. In Einzelfällen wären bereits geringe Abweichungen mit niedrigem Gefährdungspotenzial ausschlaggebend. Auch würden einzelne Nutzer eigene, zum TLS-Proxy vergleichbare Lösungen einsetzen. Insgesamt bestehe in den NdB bereits ein hohes Maß an Sicherheit. Dennoch wolle die BDBOS den TLS-Proxy bis Sommer 2025 erneuern und dessen Kapazitäten erweitern. Perspektivisch sollen alle Nutzer den TLS-Proxy einsetzen. Dies würde die Sicherheit der NdB weiter verbessern.



Schließlich hat das BMI eingeräumt, dass in der Grundschutzzone viele Dienste fehlen. Es plane für Ende 2024 ein Pilotprojekt, um künftig benötigte Dienste in der Grundschutzzone bereitzustellen. Darüber hinaus arbeite es bereits an einer Nachfolgelösung für die NdB. Diese werde leistungsfähiger sein und viele der heutigen Sicherheitsprobleme lösen.

## 4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die NdB und deren Sicherheit haben eine hohe Bedeutung für den Bund. Für Nutzer, die sich nicht in der Lage sehen, die Sicherheitsanforderungen der NdB zu erfüllen, hat das BMI die Grundschutzzone errichtet und ihnen bis zum Wechsel dorthin den TLS-Proxy angeboten. Die meisten dieser Nutzer nutzen aber bisher weder den TLS-Proxy, noch haben Sie die NdB zugunsten der Grundschutzzone verlassen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Nutzer, die die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen, die NdB unterschiedlich gefährden. Diese stellen dennoch insgesamt eine Gefährdung für die NdB dar. Mehrere dieser Nutzer gehören zudem zu Nutzergruppen, deren IT in der Vergangenheit erhebliche Mängel aufwies. Dennoch nutzen auch diese den TLS-Proxy größtenteils nicht. Dies ist und bleibt riskant.

Das BMI hat mit dem TLS-Proxy eine zentrale Lösung entwickelt und diese inzwischen allen Nutzern angeboten. Perspektivisch sollen alle Nutzer den TLS-Proxy einsetzen. Es ist daher für den Bund nicht wirtschaftlich, wenn einzelne Behörden und Einrichtungen eigene, zum TLS-Proxy vergleichbare Lösungen beschafft haben. Ob insbesondere jene Nutzer, die die Sicherheit der NdB erheblich gefährden, solche Eigenlösungen einsetzen, lässt das BMI in seiner Stellungnahme offen.

Zwar hat das BMI angekündigt, viele der heutigen Sicherheitsprobleme in der Zukunft lösen zu wollen. Es ließ aber offen, bis wann es fehlende Dienste in der Grundschutzzone bereitstellen und die geplante Nachfolgelösung der NdB aufbauen will. Angesichts des unklaren Zeithorizonts sollte das BMI die Sicherheit der NdB in der aktuellen Struktur sicherstellen.

Das BMI sollte angesichts der Bedrohungslage gemeinsam mit den übrigen Bundesministerien die Ursachen für die geringe Nutzung des TLS-Proxy ermitteln und beseitigen. Zudem sollten das BMI und die Bundesministerien verbindlich festlegen, welche Nutzer wann den TLS-Proxy einsetzen müssen. Dabei hat das BMI darauf hinzuwirken, dass insbesondere solche Nutzer den TLS-Proxy schnellstmöglich verwenden, die die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen und gleichzeitig die Sicherheit der NdB am meisten gefährden. Die BDBOS hat zugleich die technische Umsetzung sicherzustellen.

## 5 IT-Risiken gefährden die steuerliche Betriebsprüfung

### Zusammenfassung

*Veraltete Software und ein fehlendes Notfallkonzept gefährden die Arbeit der steuerlichen Betriebsprüfung von bundesweit 12 400 Beschäftigten im Außendienst.*

*Die Betriebsprüfung nutzt seit über 20 Jahren die Software „Betriebsprüfung Außendienst Euro“ (BpA-Euro). Diese ist veraltet und erfüllt nicht mehr alle technischen und fachlichen Anforderungen. Sie soll frühestens im Jahr 2027 abgelöst werden. Wenn die Software oder wesentliche Komponenten ausfallen, ist die Betriebsprüfung gefährdet. Hierfür fehlt ein tragfähiges Notfallkonzept.*

*Das BMF muss sicherstellen, dass die Software für die Betriebsprüfung funktionstüchtig bleibt.*

### 5.1 Prüfungsfeststellungen

Die Finanzämter führen bundesweit Betriebsprüfungen durch. Sie ermitteln vor Ort die Sachverhalte, die der Besteuerung zugrunde liegen. Im Jahr 2023 stellten 12 400 Beschäftigte ein Mehrergebnis von 13,2 Mrd. Euro fest. Hierfür nutzt die Betriebsprüfung die Software BpA-Euro. Diese ist schon seit über 20 Jahren im Einsatz und erfüllt nicht mehr alle technischen und fachlichen Anforderungen. Ein IT-Projekt, das BpA-Euro technisch ertüchtigen sollte, scheiterte im Jahr 2022. Eine Ablösung ist frühestens für das Jahr 2027 vorgesehen. Die Betriebsprüfung muss deshalb noch mindestens drei Jahre auf neue Software warten.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2023 beanstandet, dass ein Betriebsrisiko vorliegt, weil die veraltete Software BpA-Euro ohne Notfallkonzept betrieben wird. BpA-Euro ist Bestandteil des Bund-Länder-Vorhabens KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung). KONSENS arbeitet nach dem Prinzip „Einer für Alle“. Hierbei entwickelt eines von insgesamt fünf Auftrag nehmenden Ländern die benötigte Software. Das BMF hat im Bereich der Auftragsverwaltung die Aufsicht über die

Landesfinanzbehörden (Bundesaufsicht). Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, seine Bundesaufsicht auszuüben. Es sollte das Auftrag nehmende Land dazu anhalten, umgehend ein Notfallkonzept nach den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu erstellen.

Das BMF hat daraufhin im Frühjahr 2024 ein zweiseitiges sogenanntes „Notfallvorsorgekonzept“ nachgereicht. Wesentliche Bestandteile eines Notfallkonzeptes, wie z. B. die Analyse möglicher Risiken, deren Eintrittshäufigkeit und die voraussichtliche Schadenshöhe, ein Plan für die Fortführung der Geschäfte sowie ein Wiederanlauf- und Wiederherstellungsplan fehlten dort jedoch. Das „Notfallvorsorgekonzept“ verweist zwar auf vorzusehende Ablaufpläne zur Notfallbewältigung. Auf Nachfrage existieren solche Pläne jedoch für BpA-Euro nicht. Die Vorgaben des BSI sind damit nicht erfüllt.

Das „Notfallvorsorgekonzept“ erwähnt zudem ausschließlich ein Notfallszenario. Danach würde BpA-Euro nicht mehr vom Betriebssystem unterstützt und verlöre Verbindungen zu anderen IT-Anwendungen. Tritt dieser Notfall ein, müsste die Betriebsprüfung sämtliche Daten manuell in BpA-Euro erfassen und dabei voraussichtlich auf zusätzliche Erfassungskräfte zurückgreifen. Das „Notfallvorsorgekonzept“ enthält keine Lösung, wie die Finanzämter dies umsetzen sollen. Es beschreibt weder die Schadensauswirkungen noch die erforderlichen Schritte zur Schadensminimierung.

## 5.2 Würdigung

Das vom BMF vorgelegte „Notfallvorsorgekonzept“ ist unzureichend. Es stellt nicht hinreichend dar, wie ein Notfall überbrückt und der Regelbetrieb anschließend wieder aufgenommen werden soll.

Mit zunehmendem Alter der Software steigt deren Fehleranfälligkeit. Die Notfallvorsorge für den Betrieb von BpA-Euro wird diesem steigenden Risiko nicht annähernd gerecht. Die Arbeit von 12 400 Beschäftigten in der Betriebsprüfung ist durch die Betriebsrisiken der veralteten Software und das fehlende Notfallkonzept gefährdet. Darunter leiden im Notfall auch die Ergebnisse der Betriebsprüfung. Das BMF konnte den möglichen finanziellen Schaden nicht beziffern.

Die Betriebsprüfung braucht eine neue Software. Bis dahin muss BpA-Euro funktionsfähig bleiben. Das BMF muss deshalb darauf hinwirken, dass umgehend ein tragfähiges Notfallkonzept für BpA-Euro erstellt wird. Das Auftrag nehmende Land sollte die Betriebsrisiken von BpA-Euro analysieren, daraus Maßnahmen zur Schadensreduzierung ableiten und diese mit den Ländern abstimmen. Vorgaben hierzu liefert das BSI. Nur so können etwaige Risiken beim Weiterbetrieb von BpA-Euro minimiert und mögliche finanzielle Einbußen bei der steuerlichen Betriebsprüfung begrenzt werden.

## 5.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es frühzeitig das Risiko des Softwareausfalls bei BpA-Euro erkannt und benannt habe. Das Projekt zur Ertüchtigung der Software sei aber gestoppt worden. Das BMF sehe die Überarbeitung des Notfallkonzeptes nicht als KONSENS-Aufgabe. In KONSENS sei der produktive Betrieb der IT-Verfahren grundsätzlich je eigene Angelegenheit von Bund und Ländern. Hierzu gehöre auch der Umgang mit Störungsfällen. Das BMF dürfe deshalb nicht unmittelbar in die Betriebs- und Organisationsabläufe der Länder eingreifen. Es könne daher mit den Ländern kein Notfallkonzept nach den Vorgaben des BSI entwickeln.

Zudem hat das BMF mitgeteilt, dass ein KONSENS-Projekt bereits an einer neuen Software arbeite, um die Betriebsrisiken zu minimieren.

## 5.4 Abschließende Würdigung

Wann die Betriebsprüfung eine neue Software einsetzen kann, lässt das BMF offen. Es weiß, dass es mit Risiken für die Betriebsprüfung verbunden ist, die alte Software weiter zu betreiben. Dennoch sieht das BMF die Verantwortung hierfür ausschließlich bei den Ländern.

Es verkennt, dass die Länder im Auftrag des Bundes tätig werden, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen. Das BMF hat im Bereich der Auftragsverwaltung darauf zu achten, dass das Steuerrecht gesetzmäßig und zweckmäßig vollzogen wird.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Forderungen fest. Das BMF muss seine Bundesaufsicht ausüben. Es muss darauf hinwirken, dass umgehend ein tragfähiges Notfallkonzept für BpA-Euro nach den Vorgaben des BSI erstellt wird.

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

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

(Kapitel 0910 Titel 119 99)

### Zusammenfassung

*Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, für Deutschland vorgesehene EU-Fördermittel in Millionenhöhe vollständig auszuschöpfen. Die nicht genutzten Mittel sind in der Folge verfallen.*

*Um die negativen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (sog. Brexit) abzumildern, schuf die Europäische Union im Jahr 2021 die Brexit-Anpassungsreserve (BAR). Aus der BAR stellt sie den in der Europäischen Union verbliebenen EU-Mitgliedstaaten Fördermittel zur Verfügung, um die Folgen des Brexits im jeweiligen Mitgliedstaat abzufedern. Deutschland konnte hieraus bis zu 647 Mio. Euro erhalten.*

*Bis zum 1. März 2023 erlaubte der EU-Gesetzgeber den EU-Mitgliedstaaten, BAR-Mittel einmalig auf das neu geschaffene Instrument REPowerEU zu übertragen. Mit REPowerEU möchte die Europäische Union ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern und die Diversifizierung der Energieversorgung erhöhen. Die Mittelübertragung sollte es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, die EU-Fördermittel aus der BAR flexibler einzusetzen. Die Bundesregierung übertrug daraufhin 220 Mio. Euro auf REPowerEU.*

*Bei der Mittelübertragung auf REPowerEU berücksichtigte die Bundesregierung aber nur einen Teil der nicht benötigten EU-Fördermittel aus der BAR. So beantragte sie von den verbliebenen 427 Mio. Euro im September 2024 lediglich die Auszahlung von knapp 375 Mio. Euro. In der Folge sind Deutschland fast 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln entgangen. Diese Mittel hätten durch eine rechtzeitige Mittelübertragung auf REPowerEU gesichert werden können. Der Bundesrechnungshof führt dies insbesondere auf Versäumnisse des BMWK zurück, das für die Umsetzung der BAR in Deutschland die Gesamtverantwortung trägt.*

## 6.1 Prüfungsfeststellungen

Mit der BAR stellte die Europäische Union im Jahr 2021 Fördermittel bereit, um die negativen Folgen des Brexits für die in der Europäischen Union verbleibenden EU-Mitgliedstaaten abzumildern. Für Deutschland waren ursprünglich 647 Mio. Euro vorgesehen.

Für eine Auszahlung aus der BAR mussten die EU-Mitgliedstaaten bis Ende September 2024 einen Antrag bei der Europäischen Kommission stellen. In dem Antrag mussten sie die BAR-Maßnahmen benennen und deren Förderfähigkeit belegen. Förderfähig sind Maßnahmen, die den nachteiligen Folgen des Brexits entgegenwirken und die damit verbundenen negativen Auswirkungen abfedern. Nicht beantragte EU-Fördermittel aus der BAR sind verfallen.

Das Unionsrecht sieht vor, dass die EU-Mitgliedstaaten eine nationale Stelle bestimmen, die für eine ordnungsgemäße Verwaltung und Umsetzung der BAR verantwortlich ist. In Deutschland liegen diese Aufgabe und die damit verbundene Gesamtverantwortung beim BMWK. Das BMWK übertrug wesentliche Verwaltungsaufgaben auf sogenannte zwischengeschaltete Stellen bei Bund und Ländern und schloss mit ihnen Verwaltungsvereinbarungen. Zwischengeschaltete Stellen können z. B. Referate in verschiedenen Ressorts oder Zuwendungsempfänger sein. Zu den übertragenen Aufgaben gehörte insbesondere die Auswahl der förderfähigen Maßnahmen.

Das BMWK beschränkte sich bei der Überwachung der übertragenen Aufgaben überwiegend auf Besprechungen mit den zwischengeschalteten Stellen während der Umsetzung der BAR sowie auf Kontrollen zum Ende des Förderzeitraums.

Im Februar 2023 schuf der EU-Gesetzgeber für die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einmalig EU-Fördermittel aus der BAR auf das neu geschaffene Instrument REPowerEU zu übertragen. Mit REPowerEU möchte die Europäische Union ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern und die Diversifizierung der Energieversorgung erhöhen. Die Mittel aus REPowerEU können die EU-Mitgliedstaaten noch bis zum Jahr 2026 abrufen.

Stichtag für die Mittelübertragung aus der BAR auf REPowerEU war der 1. März 2023. Die Bundesregierung übertrug 220 Mio. Euro. Damit konnte sie diesen Teil der EU-Fördermittel aus der BAR für Deutschland erhalten und verfügt nun bei REPowerEU über ein entsprechend höheres Finanzvolumen. Für Maßnahmen der BAR waren zu diesem Zeitpunkt für Deutschland noch 427 Mio. Euro eingeplant.

Nach dem Stichtag für die Mittelübertragung identifizierte die Bundesregierung bei den für eine Förderung aus der BAR vorgesehenen Maßnahmen Ausgaben in

Millionenhöhe, die nicht förderfähig sind. In einigen Fällen war bereits von Beginn an erkennbar, dass diese Maßnahmen nicht förderfähig sein konnten.

**Beispiel: Einsatzschiff „Bad Düben“**

Die Bundespolizei vergab Ende 2016 den Auftrag zum Bau des Einsatzschiffes „Bad Düben“. Die Beschaffung des Schiffes war Teil der üblichen Flottenerneuerung.

Zunächst erkannte das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) keinen Bezug zum Brexit. Später meldete es die Maßnahme dennoch beim BMWK als förderfähig an, um die letzte Rate von rund 28 Mio. Euro aus den EU-Fördermitteln der BAR zu finanzieren. Laut Bundespolizei sollte das Einsatzschiff einen durch den Brexit erhöhten Aufwand bei der Kontrolle von Einreisenden auf der Nordsee abdecken.

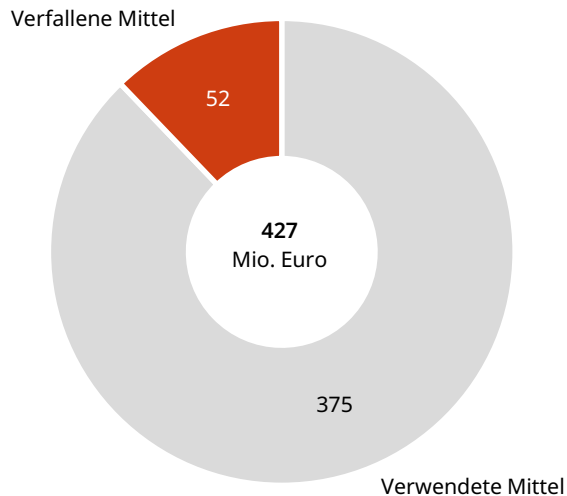
Der Bundesrechnungshof bezweifelte die Förderfähigkeit der Maßnahme, da der Brexit-Bezug nicht überzeugend nachgewiesen war. Denn der Bau des Einsatzschiffes wurde vor dem Brexit in Auftrag gegeben und war Teil der üblichen Flottenerneuerung. Im Jahr 2024 verzichtete das BMI auf die Teilfinanzierung des Einsatzschiffes aus der BAR. Abweichend von der ursprünglichen Einschätzung sei – so das BMI – bei nachträglicher Betrachtung kein hinreichender Bezug zum Brexit gegeben.

Ende September 2024 beantragte die Bundesregierung knapp 375 Mio. Euro an EU-Fördermitteln aus der BAR. Da sie zuvor lediglich 220 Mio. Euro auf REPowerEU übertragen hatte, sind damit für Deutschland vorgesehene EU-Fördermittel von fast 52 Mio. Euro endgültig verfallen.

Abbildung 6.1

## Verfallene EU-Fördermittel

Von den für Maßnahmen aus der Brexit-Anpassungsreserve verbliebenen 427 Mio. Euro hat das BMWK letztlich knapp 375 Mio. Euro beantragt. Fast 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln sind verfallen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

## 6.2 Würdigung

Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, die BAR-Mittel vollständig auszuschöpfen. In der Folge sind EU-Fördermittel in Millionenhöhe für Deutschland endgültig verloren gegangen. Der Bundesrechnungshof führt dies insbesondere darauf zurück, dass das BMWK seine Aufgaben nur unzureichend wahrgenommen hat. So hat es versäumt, die Umsetzung der BAR sachgerecht zu steuern und zu kontrollieren. Es hat nicht sichergestellt, dass ungenutzte EU-Fördermittel aus der BAR vollständig auf REPowerEU übertragen wurden, um Fördermöglichkeiten für Deutschland zu erhalten.

Das BMWK hat wesentliche Aufgaben auf zwischengeschaltete Stellen übertragen, ohne diese angemessen zu beaufsichtigen. Insbesondere ist das BMWK seinen Kontrollpflichten erst am Ende des Förderzeitraums und damit zu spät nachgekommen. Einen gesicherten Überblick über die aus der BAR zu fördernden Maßnahmen konnte es so nicht gewinnen. Das Beispiel des Einsatzschiffes „Bad Dübener See“ macht dies deutlich. Das BMWK hätte diese Maßnahme bereits bei ihrer Anmeldung durch das BMI strenger prüfen müssen. Dann hätte es rechtzeitig erkannt, dass sie sehr wahrscheinlich nicht



förderfähig ist. Auf dieser Grundlage hätte es eine Anmeldung zur BAR ablehnen und weitere 28 Mio. Euro auf REPowerEU übertragen können.

Spätestens zum Stichtag der Mittelübertragung auf REPowerEU am 1. März 2023 hätte das BMWK selbst nachvollziehen müssen, ob und inwieweit die angemeldeten Maßnahmen tatsächlich förderfähig waren. Maßnahmen, deren Förderfähigkeit zweifelhaft war, hätte das BMWK genauer prüfen müssen. Ohne einen solchen belastbaren Gesamtüberblick konnte die Bundesregierung nur einen Teil der nicht benötigten Fördermittel aus der BAR identifizieren und auf REPowerEU übertragen. Der Verfall von fast 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln war damit in weiten Teilen vermeidbar.

## 6.3 Stellungnahme

Das BMWK hat in einer ressortübergreifend abgestimmten Stellungnahme der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es hat erklärt, dass es die Umsetzung der BAR sachgerecht gesteuert und kontrolliert habe. Die zwischengeschalteten Stellen habe es angemessen beaufsichtigt. Den Prozess der Maßnahmenprüfung habe es eng begleitet. Von einer Vernachlässigung eigener Verwaltungsaufgaben könne keine Rede sein. Dem Ressortprinzip folgend hätten die Ressorts die Projektauswahl und die Prüfprozesse in eigener Zuständigkeit durchführen müssen.

Zum Stichtag der Mittelübertragung auf REPowerEU habe das BMWK den Stand der Nutzung der BAR-Mittel erhoben. Die Ressorts und die Länder sollten die für die BAR gemeldeten Maßnahmen und Finanzierungsansätze prüfen und gegenüber dem BMWK bestätigen. Das BMWK habe sich so einen Gesamtüberblick verschafft und auf dieser Grundlage die Übertragung von 220 Mio. Euro auf REPowerEU veranlasst. Zum Einsatzschiff „Bad Döben“ hat das BMWK erklärt, dass erst die Auswertung der Einsatzunterlagen der Jahre 2022 und 2023 das Fehlen eines Brexit-bedingten Mehrbedarfs gezeigt habe. Die ursprüngliche Prognose aus dem Jahr 2021 habe sich nicht bestätigt. Deshalb habe das BMI davon abgesehen, das Einsatzschiff in den Finanzantrag einzubeziehen.

Im Übrigen hat das BMWK eingewandt, dass der Bundesrechnungshof in seiner Bewertung die schwierigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen bei der BAR auf nationaler und europäischer Ebene nicht ausreichend berücksichtigt habe. Hinzu komme, dass der Bedarf für Unterstützungsleistungen infolge des Brexits in Deutschland geringer ausgefallen sei, als ursprünglich angenommen.

## 6.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen der Bundesregierung überzeugen nicht. Im Kern behauptet sie, dass EU-Fördermittel in Millionenhöhe wegen der besonderen Rahmenbedingungen verloren gegangen seien. Der Verlust für den Bundeshaushalt sei mithin unvermeidbar gewesen. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeichnen indes ein anderes Bild: Der Verlust war vermeidbar und er belegt, dass das BMWK die Umsetzung der BAR nicht sachgerecht gesteuert und kontrolliert hat.

Als gesamtverantwortliche Stelle hätte sich das BMWK spätestens zum Stichtag der Mittelübertragung auf REPowerEU einen belastbaren Überblick über alle angemeldeten Maßnahmen verschaffen müssen. Zwar hat es den Stand der Nutzung der BAR-Mittel abgefragt. Es hat sich dabei jedoch auf die Angaben der Ressorts und der Länder verlassen. Dies war – wie das Beispiel des Einsatzschiffes „Bad Düben“ zeigt – nicht ausreichend. Hier hätte bereits eine oberflächliche Prüfung zu der Einschätzung geführt, dass diese Maßnahme höchstwahrscheinlich nicht förderfähig ist. Denn der Bau des Einsatzschiffes wurde vor dem Brexit in Auftrag gegeben und war Teil der üblichen Flottenerneuerung. Er konnte also nicht durch den Brexit veranlasst sein. Auch das Argument, dass erst die Auswertung der Einsatzunterlagen Klarheit gebracht habe, entlastet die Bundesregierung nicht. Denn bis zum Stichtag der Mittelübertragung im März 2023 standen bereits Einsatzunterlagen aus den Vorjahren zur Verfügung, die rechtzeitig hätten ausgewertet werden können.

Der Verweis auf das Ressortprinzip trägt nicht. Denn das nationale Ressortprinzip befreit das BMWK nicht von seiner Gesamtverantwortung für die Umsetzung der BAR in Deutschland.

Anders als von der Bundesregierung behauptet, berücksichtigen die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes auch die relevanten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der BAR. Sie führen jedoch nicht zu einer anderen Bewertung. Das gilt auch für das Argument, dass der Bedarf an Unterstützungsleistungen infolge des Brexits in Deutschland geringer ausgefallen sei, als ursprünglich angenommen. Denn diese Erkenntnis hätte das BMWK veranlassen müssen, stärker von der Möglichkeit der Mittelübertragung auf REPowerEU Gebrauch zu machen. Das heißt: Bereits in Zweifelsfällen hätte es eine Übertragung von EU-Fördermitteln aus der BAR auf REPowerEU veranlassen müssen. Diese Mittel wären dann zwar erst später und für andere Maßnahmen an den Bundeshaushalt geflossen, sie wären aber nicht verloren gegangen. So aber trägt das BMWK wesentliche Verantwortung dafür, dass Deutschland fast 52 Mio. Euro an EU-Fördermitteln entgangen sind.

Der Bundesrechnungshof sieht die Bundesregierung in der Verantwortung, künftig die Ausschöpfung von für Deutschland vorgesehenen EU-Fördermitteln sicherzustellen.

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

---

### Zusammenfassung

*Fast 65 000 Selbstständige beziehen Bürgergeld, in einem Drittel der geprüften Fälle dauerhaft. Die Jobcenter setzen dabei die Grundsätze des Forderns und Förderns unzureichend um. Eine Ergänzung der gesetzlichen Vorgaben könnte Abhilfe schaffen.*

*Bürgergeld erhalten Selbstständige, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können. Die betreuenden Jobcenter müssen einerseits die Selbstständigen unterstützen und beraten (Grundsatz des Förderns). Andererseits haben sie zu prüfen, ob die Selbstständigkeit eine realistische Perspektive bietet, den Bürgergeldbezug zu beenden. Wenn nicht, ist es ihnen zuzumuten, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen (Grundsatz des Forderns). Ziel ist es, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.*

*In einer Prüfung bei acht Jobcentern stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Jobcenter nur in jedem fünften Fall die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit prüften. Auch die Beratung war in einigen Jobcentern unzureichend. Im Ergebnis erhielten Selbstständige in mehr als einem Drittel der geprüften Fälle seit mehr als fünf Jahren Bürgergeld. Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 2017 bereits über ähnliche Feststellungen berichtet.*

*Das BMAS muss endlich sicherstellen, dass die Jobcenter die notwendigen Prüfungen und Beratungen systematisch durchführen. Die bestehenden internen Weisungen reichen hierfür offensichtlich nicht aus. Sie sind auch nur für einen Teil der Jobcenter verbindlich. Deswegen empfiehlt der Bundesrechnungshof, die gesetzliche Regelung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu konkretisieren.*

## 7.1 Prüfungsfeststellungen

### Grundsätze des Forderns und Förderns gelten auch für Selbstständige

Erwerbsfähige Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können, können Bürgergeld erhalten. Dieses soll ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, wenn die eigenen Mittel hierzu nicht ausreichen. Das gilt auch für Selbstständige.

Im Juli 2024 erhielten insgesamt 5,5 Millionen Menschen Bürgergeld. Ihre Zahlungsansprüche betrugen 3,9 Mrd. Euro. Hierunter waren fast 65 000 Selbstständige. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) weist die Ausgaben für Selbstständige nicht gesondert aus.

Das Bürgergeld ist im SGB II geregelt. Dabei sind die Grundsätze des Forderns und Förderns zentrale Elemente:

- Nach dem Grundsatz des Forderns müssen die Selbstständigen alles ihnen Mögliche tun, um den Bürgergeldbezug zu beenden. Ihnen kann dafür zugemutet werden, ihre selbstständige Tätigkeit zugunsten einer abhängigen Beschäftigung aufzugeben (Zumutbarkeit). Dies gilt nicht, wenn die selbstständige Tätigkeit eine realistische Perspektive bietet, den Bürgergeldbezug künftig zu beenden (§ 10 Absatz 2 Nummer 5 SGB II). Wie und zu welchen Zeitpunkten dies zu prüfen ist, regelt das SGB II nicht.
- Nach dem Grundsatz des Förderns unterstützen die für das Bürgergeld zuständigen Jobcenter die Selbstständigen dabei, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Neben der finanziellen Unterstützung müssen sie die Menschen beraten. Zusätzlich können Selbstständige Darlehen und Zuschüsse für berufliche Ausstattung oder die Vermittlung spezieller Kenntnisse beantragen (Eingliederungsleistungen nach § 16c SGB II). Eingliederungsleistungen setzen voraus, dass die selbstständige Tätigkeit tragfähig ist und in angemessener Zeit den Bürgergeldbezug dauerhaft beenden oder verringern kann.

### Jobcenter regeln die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben unterschiedlich

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen der Bundesagentur und der Kommunen (Jobcenter gE) oder als zugelassene kommunale Träger (Jobcenter zKT) organisiert. Die Bundesagentur betreibt gemeinsam mit Kommunen 300 Jobcenter gE, Kommunen betreiben eigenständig 104 Jobcenter zKT. Das BMAS führt die Aufsicht über die Bundesagentur. Die Aufsicht über die Jobcenter zKT obliegt den Landesbehörden.

Für die Jobcenter gE kann die Bundesagentur verbindliche Fachliche Weisungen erlassen. Nach diesen sollten die Jobcenter gE beispielsweise spätestens nach einem Jahr prüfen, ob z. B. ein Wechsel von der selbstständigen Tätigkeit zu einer abhängigen Beschäftigung geboten ist. Hierfür können Selbstständige u. a. eine Prognose zur Tragfähigkeit oder andere Unterlagen vorlegen. Bei Neugründungen gehen die Jobcenter davon aus, dass eine Tragfähigkeit in der Regel innerhalb von 24 Monaten erreicht wird. Wenn von einer Tragfähigkeit nicht auszugehen ist, müssen Eigenbemühungen vereinbart werden, um eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen.

Für die Jobcenter zKT gelten die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur nicht. Einige der vom Bundesrechnungshof untersuchten Jobcenter zKT nutzten die Fachlichen Weisungen freiwillig. Andere entwickelten eigene Regelungen. Von den Landesbehörden, die die Aufsicht führen, gab es keine Vorgaben zum Umgang mit Selbstständigen.

## **Der Bundesrechnungshof berichtete bereits im Jahr 2017 über Mängel bei der Betreuung Selbstständiger**

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 2017 berichtet, wie die Jobcenter Selbstständige betreuten und in Beschäftigung vermittelten. Sie hatten nach den damaligen Erkenntnissen in fast zwei Drittel der Fälle nicht geprüft, ob die selbstständige Tätigkeit eine realistische Perspektive bot, die Hilfebedürftigkeit absehbar zu überwinden. Sie nahmen es hin, wenn Selbstständige mehr als vier Jahre durchgehend Leistungen bezogen.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, das SGB II so zu konkretisieren, dass ein unangemessen langer Leistungsbezug vermieden wird. In der Folge forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) stärkere Vermittlungsbemühungen der Jobcenter. Das BMAS und die zuständigen Landesbehörden sollten hierfür ihre Aufsicht über die Bundesagentur bzw. die zugelassenen kommunalen Träger nutzen. Das BMAS berichtete daraufhin, es habe die Betreuung Selbstständiger in der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe thematisiert. Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur seien überarbeitet worden und es gebe ein verbessertes Schulungsangebot.

## **Jobcentern gelingt es weiterhin nicht, Selbstständige angemessen zu betreuen und den Bürgergeld-Dauerbezug Selbstständiger zu beenden**

Der Bundesrechnungshof prüfte zwischen November 2023 und Januar 2024 erneut, wie die Jobcenter Selbstständige betreuen. Er untersuchte dafür bei acht Jobcentern Fälle von Selbstständigen im Bürgergeldbezug. Dabei stellte er fest:

→ **Prüfung der Jobcenter, ob Selbstständigkeit die Hilfebedürftigkeit überwinden kann:**

Ob die Selbstständigen den Bürgergeldbezug mit den Einnahmen aus der selbstständigen Tätigkeit künftig überwinden können, hatten die Jobcenter in 82 % der untersuchten Fälle nicht geprüft (Jobcenter gE 77 %, Jobcenter zkT 90 %). Hatten Prüfungen stattgefunden, so lagen sie zum Teil mehr als drei Jahre zurück. Grundlage waren 268 Fälle, in denen der Bürgergeldbezug nicht auf die vorübergehende Wirkung der Covid-19-Pandemie zurückzuführen war.

→ **Beratung der Jobcenter:**

In 269 zum Untersuchungszeitpunkt laufenden Fällen hätten die Jobcenter die Selbstständigen beraten müssen. In 18 % der Fälle kamen sie dieser Pflicht nicht nach (Jobcenter gE 4 %, Jobcenter zkT 41 %). So konnten sie auch nicht erkennen, ob für eine erfolgreiche Selbstständigkeit eine Unterstützung notwendig gewesen wäre.

→ **Bürgergeld-Dauerbezug:**

In mehr als einem Drittel der Fälle (37 %) bezogen die Selbstständigen dauerhaft Bürgergeld. Das heißt, sie waren seit mindestens fünf Jahren selbstständig tätig und erhielten dabei laufend Leistungen nach dem SGB II. Grundlage hierfür war die Auswertung aller in die Prüfung einbezogenen 313 Fälle.

## 7.2 Würdigung

Der Leistungsanspruch von Selbstständigen, die vorübergehend hilfebedürftig sind, entspricht den Grundsätzen des SGB II. Ihm liegt aber die Erwartung zugrunde, dass ihnen absehbar die Rückkehr zu einer existenzsichernden Grundlage gelingt. Das Bürgergeld ist nicht als langfristiger Einkommenszuschuss gedacht. Jobcenter müssen daher Selbstständige entweder gezielt fördern oder sie verstärkt in eine abhängige Beschäftigung vermitteln.

Auch nachdem der Bundesrechnungshof im Jahr 2017 über Mängel bei der Betreuung Selbstständiger berichtete, betreuen die Jobcenter sie weiterhin unzureichend. Die vom BMAS seit der Bemerkung des Bundesrechnungshofes eingeleiteten Maßnahmen hatten nicht den gewünschten Erfolg. Die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Einflussnahme der Landesbehörden auf die Jobcenter zkT ist unterblieben. Die Jobcenter haben nicht – wie gefordert – Selbstständige mit längerem Leistungsbezug verstärkt in die Vermittlungsbemühungen einbezogen.

Die Jobcenter müssen künftig konsequenter prüfen, ob die Selbstständigkeit den Bürgergeldbezug absehbar beenden kann. Dies ist erforderlich für die Entscheidung, entweder die Selbstständigkeit zu fördern oder die Personen in eine abhängige Beschäftigung zu vermitteln. Die Jobcenter müssen die Selbstständigen außerdem aktiv

betreuen und regelmäßig zur Perspektive der Selbstständigkeit beraten. Denn fehlende Beratung birgt das Risiko, dass der Bürgergeldbezug andauert.

Eine gesetzliche Verpflichtung, die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit zu prüfen, ist bislang nur als Voraussetzung für Eingliederungsleistungen vorgesehen. Für die Entscheidung, ob in eine abhängige Beschäftigung vermittelt werden soll, ist die Tragfähigkeit bisher nicht gesetzlich verbindlich zu prüfen. Hinweise hierzu enthalten zwar die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur. Für die 104 Jobcenter zKT, also für jedes vierte Jobcenter, gelten sie allerdings nicht. Dort bestehen teilweise keine Regelungen zum Umgang mit Selbstständigen.

Um durchgreifende Verbesserungen zu erreichen, hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, das SGB II zu konkretisieren. Es muss sichergestellt sein, dass alle Jobcenter die notwendigen Prüfungen systematisch durchführen. Die gesetzliche Regelung wäre auch für Jobcenter zKT verpflichtend. Die Konkretisierung sollte verbindliche Prüfungen vorsehen, ob die Selbstständigkeit tragfähig ist. Sie sollte auch klarstellen, wann die Prüfungen durchzuführen und in welchen Abständen gegebenenfalls zu wiederholen sind. Zudem sollte sie den Zeitraum begrenzen, in dem Jobcenter bei einer nicht existenzsichernden Selbstständigkeit von Vermittlungsbemühungen absehen.

## 7.3 Stellungnahme

Das BMAS hat zunächst auf die für alle Jobcenter geltende gesetzliche Regelung hingewiesen, wonach eine Beendigung der Selbstständigkeit zumutbar sein könne. Selbstständige würden in die Vermittlungsarbeit einbezogen.

Darüber hinaus stelle die Bundesagentur den Jobcentern gE umfassende Regelungen zur Beratung und Betreuung Selbstständiger bereit. Sie prüfe derzeit einen Ergänzungsbedarf. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Beratung Selbstständiger durch die Jobcenter gE (fehlende Beratung in 4 % der Fälle) zeigten dem BMAS, dass es dort eine hohe Beratungsaktivität gebe.

Einer Forderung, die Selbstständigkeit zeitlich zu begrenzen und die Unterstützung einzustellen, könnten das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum sowie das Grundrecht der freien Berufswahl entgegenstehen. Bislang übten die Jobcenter bei Einzel- und Härtefällen Ermessen aus. Dabei sei insbesondere der familiäre Kontext zu berücksichtigen. Eine gesetzliche Regelung, die dies ignoriere, bedürfe daher einer verfassungsrechtlichen Prüfung im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz und den Schutz der Familie.

Das BMAS hat schließlich ausgeführt, die Aufsicht und Weisungskompetenz über die Jobcenter zKT obliege den Ländern. Nur diese könnten die Jobcenter zKT über die

Fachlichen Weisungen der Bundesagentur informieren und deren Umsetzung empfehlen. Ein Eingriff in die Aufsichtshoheit der Länder sei verfassungsrechtlich nicht möglich.

## 7.4 Abschließende Würdigung

Trotz der erneuten Feststellungen des Bundesrechnungshofes sieht das BMAS kaum Handlungsbedarf. Es verengt seinen Blick darauf, dass die Jobcenter gE eine hohe Beratungsaktivität mit Selbstständigen aufweisen. Dabei blendet es allerdings aus,

- dass auch die Jobcenter gE die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit mehrheitlich nicht prüften;
- dass die Jobcenter zKT sowohl bei der Prüfung der Tragfähigkeit als auch bei der Beratung Selbstständiger deutlich weniger aktiv waren;
- dass im Ergebnis viele Selbstständige dauerhaft Bürgergeld beziehen.

Erfolgversprechende Maßnahmen, die die Mängel dauerhaft und in allen Jobcentern beheben, stellt das BMAS nicht in Aussicht. Es weist die Verantwortung, die festgestellten Mängel abzustellen, der Bundesagentur und den Ländern zu. Zwar erwähnt es mögliche Ergänzungen der Fachlichen Weisungen. Deren Inhalte und Zielrichtungen nennt es allerdings nicht. Die Überarbeitung der Fachlichen Weisungen nach der letzten Bemerkung des Bundesrechnungshofes hatte im Übrigen nicht zu einer besseren Betreuung von Selbstständigen geführt. Zudem ändern weitere Ergänzungen der Fachlichen Weisungen nichts daran, dass die Arbeit der Jobcenter zKT hiervon unabhängig ist. Gerade dort sind die Fehlerquoten hoch.

Die Gründe, aus denen das BMAS konkretisierte gesetzliche Regelungen im SGB II ablehnt, überzeugen nicht. Dies gilt auch für den Hinweis auf mögliche verfassungsrechtliche Einwände gegen die vorgeschlagenen Änderungen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt es nämlich nicht die Grundrechte, wenn die Grundversorgung nur nachrangig gewährt wird. Daher kann verlangt werden, dass die Menschen an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit aktiv mitwirken. Eine Vermittlung in eine abhängige Beschäftigung ist somit zumutbar, auch wenn sie nicht dem Berufswunsch entspricht. Die Berufsfreiheit steht dem nicht entgegen, wenn durch diese Beschäftigung die Hilfebedürftigkeit überwunden werden kann.

Weder fordert der Bundesrechnungshof, die Unterstützungsleistung nach Ablauf eines festgelegten Zeitraums zu beenden, noch fordert er, Ermessensentscheidungen in Einzel- und Härtefällen zu unterlassen. Sein Ziel ist vielmehr, dass Jobcenter systematisch prüfen, ob die Selbstständigkeit den Bürgergeldbezug absehbar beenden kann und dass sie Vermittlungsbemühungen aufnehmen, wenn dies nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nicht der Fall ist.



Fast 65 000 Selbstständige im Bürgergeldbezug sind eine erhebliche Zahl. Die Jobcenter müssen aktiver werden, um den dauerhaften Bezug von Bürgergeld zu vermeiden. Dafür müssen sie die Grundsätze des Forderns und Förderns gleichermaßen beachten und der tatsächlichen Situation der Selbstständigen angemessene Aufmerksamkeit widmen. Sie müssen sowohl ihre Förderentscheidungen als auch ihre Entscheidungen für einen ggf. erforderlichen Wechsel in eine abhängige Beschäftigung systematisch und zeitnah treffen. Wirksam hierzu beitragen kann eine Konkretisierung der Regelungen im SGB II, die insbesondere Folgendes vorsehen sollte:

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

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, die Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen bei der nächsten Gesetzesinitiative zur Änderung des SGB II zu berücksichtigen.

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

## 8 Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung: Versicherte seit Jahren nicht über ihre Ansprüche informiert

(Kapitel 1102 Titel 636 17)

### Zusammenfassung

*Das BMAS und die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Saarland schaffen es seit neun Jahren nicht, Versicherte über ihre Ansprüche aus der Hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung (HZV) zu informieren.*

*Über 61 000 Versicherte der HZV haben einen möglichen Anspruch auf eine Zusatzrente oder auf die Rückzahlung ihrer Beiträge. Sie haben diese meist bisher nicht beantragt, weil die HZV sie nicht über ihre Ansprüche informiert. Die HZV verfügt hierzu nicht über die aktuellen Adressen. Würden alle Versicherten die ihnen zustehenden Geldleistungen beantragen, stünden ihnen zusammen mehrere Millionen Euro jährlich zu.*

*Seit dem Jahr 2015 kritisiert der Bundesrechnungshof das Vorgehen der DRV Saarland. Mehrfach forderte er sie auf, Adressdaten herauszufinden und sicherzustellen, dass die Versicherten der HZV über ihre Ansprüche informiert werden. Erst jetzt einigten sich das BMAS und die DRV Saarland über die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen. Das BMAS will die DRV Saarland künftig gesetzlich verpflichten, die Versicherten der HZV über bestehende Ansprüche zu informieren. Dadurch wäre sie auch berechtigt, die notwendigen Adressdaten zu ermitteln. Wann dies geschieht, bleibt aber offen.*

*Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, dass das BMAS und die DRV Saarland die Voraussetzungen für eine Information der Versicherten der HZV über ihre Ansprüche schaffen. Schnelles Handeln ist angezeigt: Die meisten Versicherten befinden sich kurz vor dem Rentenalter oder haben dieses bereits erreicht.*

## 8.1 Prüfungsfeststellungen

### **Fehlende Informationen – Versicherte machen Ansprüche nicht geltend**

Die HZV ist eine verpflichtende Zusatzversicherung zur allgemeinen Rentenversicherung. Versichert sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der hüttenknappschaftlichen Industrie im Saarland. Träger ist die DRV Saarland. Aufsicht führt das saarländische Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit. Die HZV zahlt Renten wegen Alters, wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Renten an Hinterbliebene. Wird die Mindestbeitragszeit für eine Zusatzrente nicht erreicht, können Versicherte sich ihre gezahlten Pflichtbeiträge erstatten lassen (Beitragserstattung).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass rund 5 400 Versicherte einen möglichen Anspruch auf eine Zusatzrente wegen Alters haben. Die DRV Saarland schätzte die durchschnittliche Höhe auf 72 Euro monatlich. Weitere 56 000 haben die Mindestbeitragszeit nicht erreicht. Sie haben einen möglichen Anspruch darauf, dass sie ihre Beiträge erstattet bekommen. Die durchschnittliche Höhe der Beitragserstattung schätzte die DRV Saarland auf einmalig rund 172 Euro.

Die DRV Saarland informierte die Versicherten der HZV überwiegend nicht über ihre Ansprüche. Dem Großteil der Versicherten dürften sie deshalb auch nicht bekannt sein, sodass sie diese Geldleistungen nicht beantragen können. Die DRV Saarland kannte häufig weder die aktuellen Adressen, noch hatte sie einen Überblick, ob Versicherte der HZV bereits verstorben waren. Würden die Versicherten die Leistungen beantragen, stünden ihnen zusammen rund 5 Mio. Euro jährlich an Zusatzrenten und einmalig rund 10 Mio. Euro aus Beitragserstattungen zu.

### **Forderungen des Bundesrechnungshofes bis heute nicht umgesetzt**

Der Bundesrechnungshof forderte die DRV Saarland erstmalig im Jahr 2015 auf, die Versicherten über ihre Ansprüche aus der HZV aufzuklären. Die meisten Versicherten würden Geldleistungen beantragen, wenn sie davon wüssten.

Die DRV Saarland wollte die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Sie beabsichtigte zunächst jährlich Versicherte mit bekannter Adresse und kurz vor dem Renteneintritt anzuschreiben. Außerdem wollte sie ältere Versicherte mit bekannter Adresse anschreiben und über ihre Ansprüche aufklären.

Seitdem schrieb die DRV Saarland lediglich 8 % der anspruchsberechtigten Versicherten an. Nur von diesen Versicherten war ihr eine Adresse bekannt. Sie beabsichtige weiterhin nur Versicherte zu informieren, die kurz vor der Altersrente stehen und bei denen ihr aktuelle Adressdaten vorliegen. Entgegen ihrer ursprünglichen Aussage, wolle sie ältere Versicherte, die bereits eine Rente aus der allgemeinen Rentenversicherung beziehen, nicht mehr anschreiben. Sobald eine versicherte Person den Arbeitgeber verlasse und keine Beiträge mehr zur HZV entrichte, fehle ihr jeglicher Anknüpfungspunkt an diese Person. Es bestehe auch keine Möglichkeit, diese Daten maschinell von der allgemeinen Rentenversicherung zu erhalten.

## **BMAS bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes**

Das BMAS bestätigte, dass die DRV Saarland die Versicherten der HZV über Leistungsansprüche informieren muss. Es wies darauf hin, dass bereits die gesetzlichen Grundlagen zur Verfügung stünden. Die HZV könne bereits u. a. Adress- oder Sterbedaten von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung automatisiert abfragen. Somit bestehe kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, sondern ein Umsetzungsdefizit auf Seiten der DRV Saarland.

## **8.2 Würdigung**

Seit dem Jahr 2015 fordert der Bundesrechnungshof, dass die DRV Saarland die Versicherten der HZV über ihre Ansprüche informiert. Statt sich für die Interessen der Versicherten einzusetzen und bestehende Hindernisse zu beseitigen, hat die DRV Saarland vor allem ihre Untätigkeit gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof hat die DRV Saarland daher aufgefordert, schnellstmöglich zu handeln. Die HZV ist eine Pflichtversicherung, aus der Ansprüche auf Geldleistungen erwachsen. Die Versicherten haben Beiträge gezahlt und dürfen darauf vertrauen, später Leistungen zu erhalten.

## **8.3 Stellungnahme**

### **Deutsche Rentenversicherung Saarland und ihre Aufsichtsbehörde**

Die DRV Saarland und ihre Aufsichtsbehörde haben erneut bekräftigt, dass die DRV Saarland derzeit nicht die notwendigen Adress- und Sterbedaten ermitteln könne. Sie könne diese Daten momentan nicht automatisiert bei den Trägern der

Rentenversicherung oder anderen Behörden abfragen. Es fehle dabei gleichzeitig an einer Rechtsgrundlage. Sie könne deshalb weiterhin nur die Versicherten über Leistungsansprüche und die Möglichkeit einen Antrag zu stellen informieren, von denen ihr die Adressen vorliegen. Die DRV Saarland sei zur Lösung des Problems im regelmäßigen Austausch mit ihrer Aufsichtsbehörde und dem BMAS.

## **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

Das BMAS hat seine bisherige Rechtsauffassung aufgegeben. Es teile jetzt die Auffassung der DRV Saarland, dass es an einer Rechtsgrundlage fehle um Adress- und Sterbedaten zu übermitteln. Diese wolle es schaffen. Ziel sei, die DRV Saarland gesetzlich zu verpflichten, die Versicherten der HZV über Leistungsansprüche zu informieren. Durch diese Pflicht wäre die DRV Saarland gleichzeitig berechtigt, Adress- und Sterbedaten von den Trägern der Rentenversicherung zu erfragen.

Die geplante Regelung will das BMAS zeitnah in ein Gesetzgebungsvorhaben einbringen.

## **8.4 Abschließende Würdigung**

Dem BMAS und der DRV Saarland ist es seit neun Jahren nicht gelungen, eine gemeinsame Lösung zu finden. Jahrelang hat es die DRV Saarland nicht geschafft, die Versicherten der HZV über ihre Leistungsansprüche zu informieren. Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Er bekräftigt deshalb seine Forderung, dass alle Beteiligten schnellstmöglich handeln müssen. Die erforderliche Rechtsgrundlage „zeitnah“ auf den Weg zu bringen, reicht allein nicht aus. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMAS und die DRV Saarland auch verbindlich auf ein zeitliches und verfahrensmäßiges Vorgehen festlegen. Ziel muss es sein, die Versicherten schnellstmöglich über ihre Ansprüche zu informieren. Viele Versicherte der HZV sind bereits im Rentenalter bzw. befinden sich kurz davor. Eine weitere Verzögerung zu ihren Lasten ist nicht hinnehmbar.

## 9 Deutsche Rentenversicherung Bund: kostspielige Aufträge für unnötige Beratungen

---

(Kapitel 1102)

### Zusammenfassung

*Der Bundesrechnungshof hat beim größten Träger der Deutschen Rentenversicherung zahlreiche Mängel beim Umgang mit externen Beratungsaufträgen festgestellt. So fehlte es regelmäßig an einem nachgewiesenen Bedarf und an konkreten Beratungszielen.*

*Zumeist war es nicht nachvollziehbar, wie die Beratungsergebnisse in die Praxis umgesetzt wurden oder welchen Mehrwert die zum Teil millionenschweren Beratungsaufträge brachten. Der Bundesrechnungshof bemängelte zudem Mehrfachbeauftragungen von immer wieder gleichen Beratungsfirmen über mehrere Jahre. Dies birgt nicht nur erhebliche rechtliche und wirtschaftliche Risiken, sondern auch inhaltliche. Denn gerade der für Beratungen sinnvolle „Blick von außen“ dürfte dann verloren gehen. Auch wünschten sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedentlich ausdrücklich persönlich bekannte Berater der Beratungsunternehmen. Dies sieht der Bundesrechnungshof besonders kritisch.*

*Die Bedarfsermittlungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Leistungsbeschreibungen waren von sehr schlechter Qualität, so dass sie den Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns begründen.*

*Das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) hat eine aufsichtsrechtliche Begleitung der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) angekündigt. Da diese aber keine konkreten Abhilfemaßnahmen ergreifen will, ist fraglich, was das BAS begleiten möchte. Insoweit besteht die Gefahr weiterer unwirtschaftlicher Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln fort. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die DRV Bund bei der Auftragsvergabe künftig die Vergabevoraussetzungen beachtet und die externen Beratungsleistungen auf ein angemessenes Niveau zurückführt.*

## 9.1 Prüfungsfeststellungen

### **Zunehmende Bedarfsanmeldungen und steigende Ausgaben**

Die DRV Bund ist als größter Rentenversicherungsträger für 40 % der gesetzlich Versicherten zuständig. Der Bundesrechnungshof prüfte ihre Ausgaben für externe Beratungsleistungen, insbesondere für sogenannte „strategische Beratung“. Für diesen Bereich wuchsen die veranschlagten Haushaltsmittel von 4,5 Mio. Euro im Jahr 2020 auf über 7 Mio. Euro für das Jahr 2024 an.

### **Keine Bedarfsanalysen und fehlende konkrete Ziele**

Die DRV Bund ermittelte in vielen Fällen nicht ihren notwendigen Bedarf an Beratungsleistungen. Auch definierte sie in fast allen geprüften Fällen keine konkreten Ziele, die sie mit der Beratung erreichen wollte. Weder die Ergebnisse noch der Mehrwert der eingekauften Leistungen ließen sich deshalb bewerten. Zudem beschrieb sie die Leistungen nur ungenau oder gar nicht. Beispielhaft sind folgende Fälle:

- Ein Geschäftsbereich ließ sich von einem Beratungsunternehmen eine „Geschäftsordnung“ erstellen. Das Honorar betrug 765 000 Euro. Dafür erhielt die DRV Bund ein knapp 10-seitiges Dokument mit weitestgehend inhaltsleeren Stichworten (z. B. „Schweinerunden“ oder „Surfhören“). Dies war das Ergebnis von 230 Beratungsrunden zwischen Führungskräften und dem Beratungsunternehmen. Wofür der Geschäftsbereich eine eigene Geschäftsordnung benötigte und weshalb diese nicht von eigenen Beschäftigten erstellt werden konnte, hatte die DRV Bund nicht dargelegt. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte sie, bei der Beratung habe es sich um einen „kulturverändernden Prozess“ gehandelt. Zudem habe man als Folge dieser Beratung eine neue Stabstelle eingerichtet. Diese Mehrwerte könne man aus der Geschäftsordnung nicht zwingend erkennen.
- Eine Abteilung wollte durch ein Beratungsunternehmen ein Konzept für ein Vorhaben- und Projektmanagement der DRV Bund erstellen lassen. Schon bei der Beauftragung stand für sie aber fest, dass dieses Konzept nicht „unbedingt“ umgesetzt werden müsse. Das Ziel der Beratung sei erreicht, wenn das Konzept von den zuständigen Gremien und dem Direktorium der DRV Bund grundsätzlich angenommen werde. Inhaltlich bestand das 250 000 Euro teure Beratungsergebnis aus vorrangig allgemeinen Ausführungen zum Projektmanagement. Die DRV Bund erklärte, dies sei nur ein erster Schritt zum weiteren Aufbau ihres Vorhaben- und Projektmanagements gewesen. Eine praktische Umsetzung war jedoch aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

- Die DRV Bund beauftragte für über 50 000 Euro ein Beratungsunternehmen, um Schnittstellen zwischen einem Geschäftsbereich und einer Abteilung zu identifizieren. Ergebnis der Beratung war, ein Gespräch zwischen den Führungskräften der beteiligten Organisationseinheiten zu empfehlen. Selbiges hat nach Angaben der DRV Bund aus „Zeitgründen“ auch drei Jahre nach Beratungsende nicht stattfinden können, obwohl die DRV Bund seinerzeit die Beratung als dringlich erachtet und mit dieser Begründung den Auftrag ohne Ausschreibung vergeben hatte.
- Für eine Führungskraft einer höheren Besoldungsgruppe beauftragte die DRV Bund für 45 000 Euro ein Einzelcoaching. Die Beratung umfasste eine Telefonhotline und schriftlichen Support zum Thema betriebliches Gesundheitsmanagement. Dies sollte die neue Führungskraft unterstützen, das Thema inhaltlich neu auszurichten und ein gemeinsames Rollenverständnis zu entwickeln. Warum die Führungskraft das Einzelcoaching brauchte, begründete die DRV Bund nicht.
- Die DRV Bund beauftragte regelmäßig Beratungsunternehmen, um Besprechungen extern moderieren zu lassen. Dazu gehörten Besprechungen zwischen Verwaltung und Personalvertretung oder zwischen Organisationseinheiten innerhalb der DRV Bund. Diese Veranstaltungen dauerten meist weniger als einen Tag und kosteten jeweils etwa 5 000 Euro. Diese Praxis will die DRV Bund auch künftig beibehalten.

## **Fragliche Wirtschaftlichkeit und wenig Nutzen**

Der Bundesrechnungshof fand Fälle vor, in denen die beauftragten Beratungsunternehmen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder wesentliche Teile hiervon selbst erstellt hatten:

- Bei der Moderation von Tagungen bestand z. B. in mehreren Fällen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus einer Abschrift der veranschlagten Kosten, die das Beratungsunternehmen vorab an die DRV Bund übermittelt hatte.
- In einem anderen Fall übernahm die DRV Bund ausschließlich die Tagessätze und Reisekostenforderungen des Beratungsunternehmens in das hauseigene Formular für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Bundesrechnungshof fand außerdem Fälle vor, in denen die Beratungsaufträge für die DRV Bund nicht den erwarteten Nutzen brachten:

- Die DRV Bund startete ein Großprojekt zur Neuorganisation der Personalabteilung. Die Wirtschaftlichkeit des Beratungsauftrages begründete sie damit, Einsparungen erzielen zu wollen. Dem Beratungsunternehmen zahlte sie insgesamt 2,8 Mio. Euro. Statt zu Einsparungen kam es in den folgenden Jahren zu einem deutlichen Stellenaufwuchs in der Personalabteilung.
- In einem weiteren Fall sollte ein Beratungsunternehmen den Einsatz eines IT-Verfahrens in einer Abteilung optimieren. Vorgesehen war, die Arbeit der Abteilung mit der



eingekauften IT-Expertise zukunftsfähig und effizienter zu gestalten. Das Ergebnis der Beratung kann die DRV Bund jedoch nicht verwenden: Die Nutzung der erstellten Kennzahlen ist aus Gründen des Datenschutzes unzulässig.

Die DRV Bund hat eigens Organisationseinheiten eingerichtet, welche die Qualität von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zentral überprüfen. Sie sollen z. B. die Alternativen, die Ziele und auch die Vollständigkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen und die sachliche Richtigkeit bestätigen. In den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Akten wurde diese auch bei offenkundigen Mängeln, wie z. B. lückenhaften Angaben, fehlenden Berechnungen oder in sich widersprüchlichen Aussagen bestätigt. Selbst eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dieser Organisationseinheiten für von ihnen beauftragte Beratungsunternehmen wiesen derartige Mängel auf.

## **Verstöße gegen Vergaberecht**

Die DRV Bund verzichtete wiederholt darauf, Aufträge für Beratungsleistungen im Wettbewerb zu vergeben, begründete diese Entscheidung aber nicht ordnungsgemäß. Darüber hinaus schränkte die DRV Bund teilweise die Vergabe im Wettbewerb unzulässig ein. So fanden sich in einzelnen Fällen mehrfache Folgebeauftragungen bereits bekannter Beratungsunternehmen. Die DRV Bund führte dafür stets Alleinstellungsmerkmale an, insbesondere Vorkenntnisse zur DRV Bund. Nachfolgende Fälle sind beispielhaft:

- Mehrfache Folgeaufträge an ein Beratungsunternehmen zur Moderation von Tagungen rechtfertigte die DRV Bund damit, dass ein Vertrauensverhältnis bestehe. Dieses habe sich zwischen dem Direktorium sowie den Abteilungs- und Geschäftsbereichsleitungen und einem Berater aufgebaut.
- Die DRV Bund verzichtete bei einem Auftrag für fast 550 000 Euro auf einen europaweiten Wettbewerb. Sie begründete dies damit, dass nur der mit einem ähnlichen Auftrag vorbefasste und dadurch persönlich bekannte Berater über die nötigen Erfahrungen verfüge. Der Auftrag betraf gängige Themen wie Führungskräfteberatung und Innovation sowie Organisations- und Personalentwicklung.
- Beschäftigte in Leitungsfunktion erkundigten sich schriftlich bei der Vergabestelle, wie sie ein ihnen bekanntes Beratungsunternehmen ohne Vergabeverfahren und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auswählen könnten.
- Die DRV Bund beauftragte die externe Beratung zum Thema Projektmanagement nicht als Ergebnis eines Vergabeverfahrens, sondern aus einem bestehenden Rahmenvertrag. Dieser war jedoch thematisch ganz anders ausgerichtet: Er betraf hauptsächlich Programmierarbeiten sowie die Unterstützung der DRV Bund bei der Einführung ihres neuen IT-Systems.

## 9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bei fast allen geprüften Projekten gravierende Mängel bei der Bedarfsanalyse, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und dem Vergabeverfahren festgestellt, die sich in mehrfacher Hinsicht wiederholten. Er hält es für unerlässlich, bei der Auftragsvergabe ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln sicherzustellen und die externen Beratungsleistungen im Interesse der Steuer- und Beitragszahlerinnen und -zahler auf ein angemessenes Niveau zurückzuführen.

Dazu gehört, den Bedarf ordnungsgemäß zu ermitteln und konkrete Ziele festzulegen. Konkrete Ziele sind eine wesentliche Grundlage sowohl für eine ordnungsmäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase als auch für die spätere Erfolgskontrolle. Wie die aufgezeigten Mängel belegen, gewährleisteten auch die eigens von der DRV Bund eingerichteten Organisationseinheiten bislang keine Qualitätssicherung. Die geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllen die an sie gestellten Anforderungen in den dargestellten Fällen nicht.

Im Ergebnis war in diesen Fällen vor der Beauftragung weder belegt, dass ein Bedarf bestand noch wie dieser wirtschaftlich gedeckt werden kann. Damit verstieß die DRV Bund gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Sie missachtete darüber hinaus das Vergaberecht. So lässt sich eine Auftragsvergabe nur dann rechtlich zulässig auf ein Alleinstellungsmerkmal des Beratungsunternehmens stützen, wenn ein Wettbewerb aus objektiven Gründen nicht besteht, weil aufgrund äußerer Umstände nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Dass Externe die DRV Bund bereits durch frühere Aufträge kennen oder ihr gar persönlich bekannt sind, erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Außerdem besteht die Gefahr, dass gerade der für Beratungsaufträge vielfach sinnvolle „Blick von außen“ verloren geht. Eine Mehrfachbeauftragung ist auch aus diesem Grund nur dann zulässig, wenn dem jeweiligen Auftrag ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren vorausging.

Ebenso wenig genügt es für einen Wettbewerbsausschluss die Eilbedürftigkeit der Beauftragung Externer zu behaupten. Sie ist schlüssig darzulegen und zu belegen. Wenn der Wettbewerbsausschluss mit der Eilbedürftigkeit einer Vergabe begründet wird, die eingekaufte Empfehlung dann aber nicht zeitnah umgesetzt wird, weckt das erhebliche Zweifel daran, dass der Verzicht auf Wettbewerb tatsächlich gerechtfertigt war.

Die Vergabe eines Einzelauftrags aufgrund einer Rahmenvereinbarung mit einem Unternehmen bedarf zwar keines Vergabeverfahrens. Dies gilt aber nur dann, wenn die Rahmenvereinbarung den Einzelauftrag auch in inhaltlicher Hinsicht erfasst.

Die DRV Bund hat die Mängel zwar eingeräumt und Verbesserungen angekündigt. Das allein reicht aber nicht. Denn die veranschlagten Ausgaben im Haushaltsplan zeigen

einen weiteren Aufwuchs für sogenannte strategische Beratung. Der Bereich, in dem der Bundesrechnungshof zahlreiche und gravierende Mängel vorgefunden hat.

## 9.3 Stellungnahme

### DRV Bund

Die DRV Bund hat auf den umfassenden Umbruchprozess verwiesen, in dem sie sich befinde. Vieles müsse hierbei neu und grundsätzlich anders gedacht werden. Diese Herausforderung sei die DRV Bund offensiv und systematisch angegangen. Dafür hätten oft neue Wege gegangen und neue Dinge ausprobiert werden müssen. Externe Expertise und Beratungen seien dafür unverzichtbar und ein Grund für die steigenden Ausgaben in diesem Bereich.

Auch hat die DRV Bund ausführlich beschrieben, warum sie Beratungen beauftragt habe, ohne vorab die Bedarfe und konkrete Ziele zu bestimmen. In dem Beispielsfall sei der Auftrag nicht gewesen, eine Geschäftsordnung zu erstellen, sondern einen umfassenden Kultur- und Strukturwandel einzuleiten. Es widerspreche dem Charakter einer solchen kulturverändernden Beratung, die erwarteten Ergebnisse vorab konkret zu benennen oder Ziele zu definieren.

Zu den übrigen Fällen hat die DRV Bund Bedarfe, Ziele und die weiteren Entwicklungen in ihrer Stellungnahme teilweise nachträglich erläutert. So sei aufgrund der Beratung zum Projektmanagement inzwischen in der Abteilung erfolgreich ein Vorhaben- und Projektmanagement etabliert. Die Beratung zu bestehenden Schnittstellen habe ergeben, dass die Doppelstruktur auf Leitungsebene bestehen bleiben müsse. Den Bedarf für das Einzelcoaching einer Führungskraft hätte deren Fachvorgesetzte bejaht. Den Aufträgen für eine externe Moderation von Besprechungen sei stets eine sogenannte „make or buy“-Prüfung vorausgegangen. D. h. man habe geprüft, ob diese Leistung intern erbracht oder eingekauft werden solle. Bei den Treffen mit der Personalvertretung habe sich die DRV Bund angesichts der zu behandelnden Themen und des benötigten Know-hows für eine neutrale externe Moderation entschieden.

Zum Großprojekt „Neuorganisation der Personalabteilung“ hat die DRV Bund die internen Überlegungen dargestellt, die zu der Entscheidung geführt hatten, externe Beratungsleistungen einzukaufen. Auch die Entwicklungen nach Ende des Beratungsauftrages hat sie detailliert nachgezeichnet. Der Stellenaufwuchs sei ein Ergebnis der Beratung. Auf die Wirtschaftlichkeit dieses Projekts ist die DRV Bund nicht eingegangen.

Das nicht nutzbare Beratungsergebnis wegen datenschutzrechtlicher Belange hat die DRV Bund eingeräumt. Sie habe inzwischen ein Verfahren eingerichtet, das bei neuen Projekten u. a. den Datenschutz frühzeitig einbinde.

Mängel bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen habe die DRV Bund zum Teil schon vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Qualitätssicherung neugestaltet. Zu den Verstößen gegen das Vergaberecht hat die DRV Bund erklärt, sie habe ihre Regelungen überarbeitet und alle Beteiligten nochmals geschult. Inzwischen prüfe sie mehrmalige Beauftragungen derselben Beratungsfirma deutlich strenger und lege Alleinstellungsmerkmale enger aus. Die kritisierte Vergabe an vorbefasste Beratungsunternehmen hat sie erneut mit „umfangreichen Vorerfahrungen“ und bereits „erreichter Vertrauensbasis“ gerechtfertigt. Auf die Kritik, die Beratung zum Projektmanagement aus einem thematisch nicht passenden Rahmenvertrag beauftragt zu haben, ist die DRV Bund nicht eingegangen.

## **BMAS und BAS**

Das Aufsicht führende BAS hat erklärt, es habe das Thema geprüft, allerdings ohne Beanstandungen. Da die DRV Bund die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Teil eingeräumt und Besserungen in Aussicht gestellt habe, wolle es nichts weiter veranlassen. Die von der DRV Bund dargestellten Maßnahmen werde es aufsichtsrechtlich begleiten. Das BMAS hat diese Ankündigung des BAS begrüßt.

## **9.4 Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Die DRV Bund hat zum Großteil der Mängel nur weitreichende Erklärungen abgegeben. Die Ausführungen der DRV Bund zeugen insgesamt weiter von wenig Problembewusstsein im Umgang mit externen Beratungsleistungen. Inwieweit die Herausforderungen, mit denen sie sich konfrontiert sieht, neue Wege erfordern, beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Bedenklich ist es aber, wenn die DRV Bund damit die festgestellten Mängel rechtfertigen will. Denn: auch schwierige Rahmenbedingungen setzen rechtliche Vorgaben zur Bedarfsermittlung, zur Wirtschaftlichkeitsprüfung und zum Vergaberecht nicht außer Kraft.

Gerade wenn die DRV Bund in diesen Rahmenbedingungen die Ursache für ihren steigenden Mittelbedarf sieht, gewinnt die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung von dafür bewilligten Haushaltsmitteln erst recht an Gewicht. Angesichts der Haltung der DRV Bund zu den festgestellten Mängeln hat der Bundesrechnungshof Zweifel, dass sie ernsthaft bemüht ist, ihre Ausgaben für externe Beratungen angemessen zu begrenzen.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes ist die DRV Bund nur vereinzelt eingegangen. In keinem der zahlreichen Beispielsfälle waren Bedarf und Ziele vor der Auftragserteilung auch nur ansatzweise so dokumentiert, wie es die DRV Bund nun anführt. Der Bundesrechnungshof bewertet dies daher als nachgeschoben. Ihre Ausführungen ändern nichts daran, dass es die DRV Bund versäumt hat, vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Beratungsleistung den Bedarf hierfür angemessen zu begründen, die Ziele zu konkretisieren und die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Überdies konstruiert die DRV Bund einen Zusammenhang zwischen den Entwicklungen nach Auftragsende und dem Beratungsergebnis. Die heutige Zusammenarbeit der Einheiten ist für die Bewertung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratung zu Schnittstellen ohne Belang. Sie rechtfertigt auch keine Verstöße gegen das Vergaberecht. Zweifel hatte der Bundesrechnungshof am „dringenden Bedarf“, mit dem die DRV Bund auf eine Ausschreibung verzichtet hatte. Wie sich dies mit ihrer jahrelangen Untätigkeit nach Ende der Beratung vereinbaren lässt, hat die DRV Bund auch jetzt nicht beantwortet. Die schlichte Befürwortung durch Vorgesetzte ersetzt keine ordnungsgemäße Bedarfsprüfung. „Make or buy“-Prüfungen sind Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, müssen aber bestimmten Vorgaben genügen. Die Schilderungen der DRV Bund zum Großprojekt der Neuorganisation der Personalabteilung sind umfangreich. Sie ändern aber nichts an der fraglichen Wirtschaftlichkeit und dem unklaren Nutzen des Beratungsauftrages.

Die DRV Bund übersieht bei ihrem Hinweis auf die neugestaltete Qualitätssicherung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, dass diese während der Prüfung des Bundesrechnungshofes bereits umgesetzt war. Trotzdem blieben offensichtliche Mängel unerkannt oder wurden hingenommen. Dies stellt keine wirksame Qualitätssicherung dar.

Die Ausführungen der DRV Bund zu den vergaberechtlichen Verstößen überzeugen nicht. So spricht sie einerseits von Verbesserungen bei ihren Vergabeprozessen, sieht aber andererseits ihre Praxis in der Vergangenheit als gerechtfertigt an. Insbesondere die Äußerungen der DRV Bund zum Umgang mit persönlich bekannten Beratern lassen kaum Einsicht erkennen. Auch mangelte es in der Vergangenheit nicht an internen Regelungen, sondern daran, diese in jedem Fall als verbindlich anzuerkennen und in der Praxis umzusetzen.

Die angekündigte aufsichtsrechtliche Begleitung des BAS ist allein nicht zielführend. Da die DRV Bund keine Abhilfemaßnahmen genannt hat, ist ungeklärt, was das BAS konkret begleiten will. Der Bundesrechnungshof sieht daher weiter die Gefahr einer unwirtschaftlichen Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln. Er hält zwar eine enge aufsichtsrechtliche Begleitung für geboten. Sie muss aber mit einem verbindlichen Handlungsfahrplan verknüpft sein.

## 10 Seit über 30 Jahren keine Eigentümerstrategie – Bund in Dauerkrise der DB AG zielloos

(Kapitel 1202 Titel 831 01)

### Zusammenfassung

*Der Bund ist Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG). Das BMDV hat es versäumt, der DB AG mit einer Eigentümerstrategie Leitplanken vorzugeben. Damit hat es die gegenwärtigen Probleme begünstigt.*

*Die DB AG wurde mit der Bahnreform im Jahr 1994 gegründet; seitdem ist der Bund Alleineigentümer. Das BMDV vertritt den Bund in dieser Rolle. Es kündigte im Jahr 2022 angesichts sich verschärfender Probleme beim Schienennetz und -verkehr an, diese besser wahrnehmen zu wollen. Es wollte noch im selben Jahr eine Eigentümerstrategie entwickeln. Diese Strategie fehlt noch immer. Die eisenbahnpolitischen Ziele des Bundes sind weiterhin nicht klar definiert. Damit verstößt das BMDV fortwährend gegen die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze).*

*Das BMDV verschleppt den Prozess – einen belastbaren Zeitplan gibt es nicht. Es hat keine ausreichende Grundlage für eine ressortübergreifend abgestimmte Eigentümerstrategie vorgelegt. Dies betrifft sowohl Geschäftstätigkeiten „jenseits der Schiene in Deutschland“ als auch die Frage, „wie viel Bahn zu welchen Kosten“ vom Bund gewünscht ist. Ohne Eigentümerstrategie kann der Bund die Beteiligung weder steuern noch den Beteiligungserfolg angemessen überwachen. Dem Parlament fehlt ohne diese Strategie eine wichtige Basis für Haushaltsentscheidungen. Ungeachtet des Steuerungsvakuums hat das BMDV bereits Entscheidungen zur Struktur des DB AG-Konzerns vorweggenommen und stellt ihm immer höhere Bundesmittel bereit.*

*Das BMDV muss sich mit den anderen Ressorts auf eine Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG einigen. Auf dieser Grundlage muss es regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen.*

## 10.1 Prüfungsfeststellungen

### **Bund mit Gemeinwohlauftrag und Rolle als Eigentümer der DB AG**

Die Bahnreform des Jahres 1994 führte die Staatsunternehmen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zur DB AG zusammen. Seitdem wird die DB AG als privatrechtliches Wirtschaftsunternehmen geführt. Alleiniger Eigentümer der DB AG ist der Bund. Das BMDV vertritt den Bund gegenüber dem Unternehmen sowie dem Parlament und der Öffentlichkeit. Die dafür zuständigen Fachreferate bilden die Beteiligungsführung.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bund, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes sowie bei den Verkehrsangeboten das Allgemeinwohl zu beachten (Gemeinwohlauftrag). Die Geschäftstätigkeiten der DB AG dienen jedoch nicht nur dem Schienennetz und -verkehr in Deutschland. Vielmehr hat die DB AG ihre Aktivitäten auch in bahnfremde Bereiche und in mehr als 140 Länder ausgeweitet.

### **Grundsätze guter Unternehmensführung verlangen eine Eigentümerstrategie**

Für die Beteiligungsführung und für Bundesunternehmen gelten die Grundsätze. Demnach soll der Bund seine Unternehmen aktiv führen. Die Beteiligungsführungen haben Eigentümerstrategien zu entwickeln. Dafür müssen sie für die Unternehmen Ziele festlegen. Diese bilden ab, welches wichtige Bundesinteresse erreicht werden soll. Ein solches liegt vor, wenn der Bund mit der Beteiligung Aufgaben des Grundgesetzes erfüllt. Im Fall der DB AG konzentriert es sich auf den Gemeinwohlauftrag. Die Ziele sind als messbare, zu erreichende Sollzustände zu definieren und angemessen zu terminieren. Die Unternehmensstrategie soll sich an einer Eigentümerstrategie ausrichten.

Die Eigentümerstrategie bildet die Grundlage für spätere Erfolgskontrollen. Auch hierzu sind die Beteiligungsführungen durch die Grundsätze verpflichtet. Sie haben regelmäßig zu überprüfen, ob und in welchem Maße die Ziele erreicht werden.

### **Bund ohne Eigentümerstrategie**

Eine Eigentümerstrategie für die DB AG hat der Bund seit der Bahnreform nicht.

Der Bundesrechnungshof wies im Jahr 2019 darauf hin, dass sich die DB AG mangels Vorgaben des Bundes zum Universalkonzern entwickelte. Er erachtete dies als

strategisch nicht sinnvoll. Die bahnfremden und internationalen Expansionen waren zudem oft wirtschaftlich erfolglos. Zu einem Inbegriff der fehlgeleiteten Entwicklung wurde das Engagement der DB AG beim britischen Nahverkehrsanbieter Arriva. Diese Beteiligung führte zu milliardenschweren Verlusten und beeinträchtigte die wirtschaftliche Lage des Konzerns spürbar.

## **BMDV räumt Probleme ein und kündigt Eigentümerstrategie an**

Politische und andere Versäumnisse haben das System Eisenbahn an seine Grenzen gebracht. Dies räumte das BMDV angesichts sich verschärfender bahnbetrieblicher und finanzieller Probleme der DB AG im Juni 2022 öffentlich ein. Hierzu habe auch die Art beigetragen, wie der Bund die Eigentümerrolle bei der DB AG zuvor wahrgenommen hatte. Das BMDV kündigte an, die Interessen des Bundes bei der DB AG künftig stärker durchsetzen zu wollen.

Im selben Jahr übte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Druck auf das BMDV aus, mit ihm endlich eine Eigentümerstrategie abzustimmen. Anlass hierfür war ein haushaltsrechtlicher Antrag der DB AG für eine Unternehmensgründung im Ausland. Das BMF erteilte zwar seine Einwilligung, knüpfte diese aber für künftige Anträge an eine mit ihm abgestimmte Eigentümerstrategie. In der Folge lehnte es dann einen Antrag der DB AG auf Gründung einer ausländischen Cargo-Gesellschaft ab. Es kritisierte, das BMDV habe die Eigentümerstrategie nicht vorangetrieben. Infolgedessen verständigten sich BMDV und BMF darauf, sich bis zum Jahresende 2022 auf eine „Eigentümer- und Auslandsstrategie“ festzulegen.

## **Erarbeitung der Eigentümerstrategie weiter verzögert und ohne belastbaren Zeitplan – BMDV und DB AG schaffen derweil Fakten**

Im Frühjahr 2023 wies der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht zur Dauerkrise der DB AG darauf hin, dass eine Eigentümerstrategie überfällig ist. Zwar lag ein Entwurf vor, der aber nicht ressortübergreifend abgestimmt war. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war dieser auch inhaltlich nicht überzeugend. Das BMDV kündigte an, es wolle Wirkungsziele konkretisieren und im Wege einer Erfolgskontrolle überwachen.

Das BMF erklärte erneut, ohne abgestimmte Eigentümerstrategie könne es zu keinen haushaltsrechtlichen Anträgen der DB AG mehr einwilligen. Im Juni 2023 bestätigte das BMDV gegenüber dem Deutschen Bundestag, es erarbeite eine Eigentümerstrategie und stimme einen Entwurf innerhalb der Bundesregierung ab. Im Dezember 2023



wiederholte das BMDV auf eine parlamentarische Anfrage hin, eine Strategie befinde sich in der Ressortabstimmung.

Die dabei bisher vom BMDV erarbeiteten Entwürfe hatten einen Umfang von jeweils rund sieben Textseiten. Es verwendete darin Formulierungen wie „Gewährleistung hinreichender Trassenkapazität mittels ausreichender Netzgröße/Streckenlänge“ oder „Anbindung des ländlichen Raums“. Offen ließ es dabei, wie solche Ziele den Gemeinwohlaufrag und messbare Sollzustände abbilden.

Das BMDV sah die DB AG in einem früheren Entwurf der Eigentümerstrategie als Wegbereiterin an, um Auslandsmärkte für deutsche Unternehmen erschließen zu können. In einem späteren Entwurf hieß es zu Auslandsprojekten lediglich, dass diese dem Kerngeschäft im Inland nicht entgegenstehen dürfen.

Auch im Juni 2024 hatte das BMDV immer noch keinen Zeitplan für die Fertigstellung der Eigentümerstrategie.

Mittlerweile haben das BMDV und die DB AG wichtige Entscheidungen zur Struktur des Konzerns getroffen. So hat die DB AG zwei ihrer Infrastrukturgesellschaften verschmolzen und so die neue DB InfraGO AG geschaffen. Der Bund ist bei dieser – wie bei den Vorgängergesellschaften – nur mittelbarer Eigentümer mit entsprechend begrenzten Einflussmöglichkeiten. Zugleich hat er seine Zahlungen für die Eisenbahninfrastruktur spürbar erhöht. Beispielsweise sieht der Bundeshaushalt 2024 über ursprünglich vorgesehene Eigenkapitalhilfen von 1,1 Mrd. Euro hinaus weitere 4,4 Mrd. Euro vor.

## 10.2 Würdigung

Seit Langem hat das BMDV die Eigentümerrolle des Bundes bei der DB AG nicht angemessen wahrgenommen. Seit nunmehr 30 Jahren fehlen Ziele für die Bundesbeteiligung an der DB AG. Eine abgestimmte Eigentümerstrategie hat das BMDV bislang nicht vorgelegt. Die politischen Versäumnisse der Vergangenheit führt es fort.

Es verstößt damit gegen die verbindlichen Grundsätze. Das BMF musste das BMDV erst dazu anhalten, mit der Erarbeitung einer Eigentümerstrategie zu beginnen. Dies belegt den unzureichenden Willen der Beteiligungsführung. Ohne Eigentümerstrategie fehlen klare Vorgaben zur Ausrichtung des Konzerns. Ziele, die das wichtige Bundesinteresse widerspiegeln, sind nicht definiert. Das BMDV hat es versäumt, den Gemeinwohlaufrag des Bundes mit Leben zu füllen. Obwohl es sich um nur wenige Textseiten handelt, hat das BMDV die Entwicklung eines derart wesentlichen Dokuments über Jahre verschleppt. Mit Blick auf die finanzielle und politische Bedeutung der DB AG ist das nicht hinnehmbar.

Es fehlen nach wie vor die Leitplanken, die weiteren Fehlentwicklungen der DB AG vorbeugen sollten. Ohne ressortübergreifend abgestimmte Ziele für die DB AG und ihre Tochterunternehmen können keine systematischen Erfolgskontrollen stattfinden. Eine wichtige Basis für Haushaltsentscheidungen des Parlaments liegt nicht vor. Zudem haben BMDV und BMF keine Richtschnur, anhand derer sie die haushaltsrechtlichen Anträge der DB AG befürworten oder ablehnen könnten. Auch hinsichtlich der Konzernstruktur agiert der Bund ziel- und planlos. Die heutigen Probleme sind auch auf die unzureichende Ausrichtung auf den Gemeinwohlaufrag zurückzuführen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das BMDV in seinen Entwürfen Hintertüren für vielfältige internationale und bahnfremde Tätigkeiten offenlässt.

Das BMDV bleibt hinter seinen Ankündigungen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit erheblich zurück. Es wollte die Bundesinteressen stärker durchsetzen. Das fortdauernde Steuerungsvakuum erschwert es dem Bund, Wege aus der Dauerkrise der DB AG zu finden. Damit kann die DB AG losgelöst von den Interessen des Bundes agieren. Solange eine Eigentümerstrategie fehlt, hat die DB AG auch keine verbindlichen Ziele, nach der sie ihre Unternehmensziele ausrichten soll.

## 10.3 Stellungnahme

Verneint hat das BMDV, dass für die DB AG und ihre Tochtergesellschaften im Ausland die Leitplanken bzw. eine „Richtschnur“ fehlen würden. Nach seiner Auffassung begrenze sich das wichtige Bundesinteresse nicht auf die Eisenbahn in Deutschland. Das Auslandsgeschäft der DB AG könne zielführend sein, um den Schienenverkehr in Deutschland markt- und kundenorientiert zu betreiben. Es hat dazu auf in der Vergangenheit von ihm definierte fachpolitische Interessen verwiesen. Zu diesen Bundesinteressen zählen neben dem oben genannten „Erschließen von Auslandsmärkten (unter Beachtung geopolitischer Interessen)“ u. a. auch „die Gewinnung von Fachkräften für Deutschland“, „Industriekooperationen“ oder „Klimaschutzaspekte“. Das BMDV habe damit Leitplanken für das Auslandsgeschäft der DB AG gesetzt. Die strategische Ausrichtung der DB AG solle sich aber auf das Kerngeschäft in Deutschland fokussieren, dem die Auslandsengagements nicht entgegenlaufen dürfen.

Die Leitplanken seien zudem beim Genehmigen von haushaltsrechtlichen Anträgen auszuloten. Dabei spielten strategische Aspekte der DB AG und politische Zielsetzungen eine Rolle. Für die DB AG würden sich neue Betätigungsfelder eröffnen, wie etwa bei neuen Mobilitätsformen. Die Beteiligungsführung berücksichtige dies. Bedenken des Bundesrechnungshofes, dass solche Engagements strategisch nicht zielführend sind, teile es nicht. Der Verkauf der Beteiligung an Arriva und des weltweit tätigen Logistikunternehmens Schenker trügen dazu bei, die Geschäftstätigkeiten auf die Eisenbahn in Deutschland zu fokussieren.

Hinsichtlich der Schaffung der DB InfraGO AG hat das BMDV darauf verwiesen, dass diese im letzten Koalitionsvertrag vorgesehen sei.

Inwieweit das BMDV ohne Eigentümerstrategie den Erfolg der Beteiligung an der DB AG kontrollieren will, hat es nicht dargelegt.

## 10.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat zuletzt keine Angaben mehr zum Sachstand der Eigentümerstrategie gemacht. Es hat weder die inhaltliche Ausgestaltung noch den weiteren Zeitplan dargelegt. Stattdessen hat es sich in seiner Stellungnahme nur zum Auslandsgeschäft der DB AG und zu Entwicklungen bei der Konzernstruktur geäußert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass es die Eigentümerstrategie seit Ende des Jahres 2023 vorangetrieben hat.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Bewertung. Ohne Eigentümerstrategie wird das BMDV den Anforderungen an die aktive Beteiligungsführung nach wie vor nicht gerecht. Es verstößt gegen die Grundsätze, nach denen Ziele zu definieren sind. Inwieweit das BMDV Erfolgskontrollen sachgerecht durchführen möchte, bleibt offen.

Wenig überzeugen die bereits bekannten Einlassungen des BMDV zum Auslandsgeschäft der DB AG. Der Bundesrechnungshof hatte daran schon mehrfach im Zuge haushaltsrechtlicher Anträge der DB AG mit Auslandsbezug Kritik geübt. Insbesondere hat das BMDV seine „Leitplanken“ derart vage gehalten, dass der DB AG faktisch keine Grenzen gesetzt wären. Die Verkäufe von Arriva und Schenker reduzieren zwar die Geschäftstätigkeiten der DB AG in bahnfremden Bereichen und im Ausland. Dafür darf die DB AG aber nicht in andere Geschäftsbereiche jenseits des Schienennetzes und -verkehrs in Deutschland expandieren.

Zwar sieht der Koalitionsvertrag vor, eine „gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte“ zu schaffen. Allerdings fehlen ohne Eigentümerstrategie auch hierfür klare Ziele. Dennoch stellte der Bund hohe Mittel für die Schieneninfrastruktur bereit. Die DB AG nutzte dieses Steuerungsvakuum und schaffte Fakten. Bei der DB InfraGO AG hat sie dem Bund – wie bei den Vorgängergesellschaften – ungenügende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten eingeräumt.

Nach wie vor offen ist zudem, „wie viel Bahn“ der Bund „zu welchen Kosten“ will. Das BMDV sollte auch hierzu mit der Eigentümerstrategie Impulse geben.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es endlich eine ressortübergreifend abgestimmte Eigentümerstrategie für die DB AG vorlegt. Es hat darin Ziele

festzulegen, die auf das wichtige Bundesinteresse abstellen und anhand derer das BMDV den Beteiligungserfolg kontrollieren muss. Es darf nicht sein, dass das BMDV diesen Erfordernissen ausgerechnet für die größte Bundesbeteiligung nicht entspricht.

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

(Kapitel 1216)

### Zusammenfassung

*Die Task Force „Immobilien“ ist durch einen Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zwecklos geworden. Als Konsequenz muss das BMDV die Task Force auflösen.*

*Das BMDV hatte das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) im November 2020 gebeten, eine Task Force „Immobilien“ einzurichten. Sie sollte den Wert von Immobilien steigern, bevor das BEV diese verkauft. Im Jahr 2021 schrieb das BEV hierfür insgesamt zehn Stellen aus. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) genehmigte diese Stellen nicht. Das BEV sparte sie auch nicht an anderer Stelle ein.*

*Der Haushaltsausschuss entschied im Jahr 2023, dass die nicht mehr bahnnotwendigen Immobilien des BEV auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) übertragen werden sollen. Dabei handelt es sich um Liegenschaften, die nicht für Eisenbahnverkehrsleistungen sowie die Eisenbahninfrastruktur erforderlich sind. Das BMDV sollte dafür sorgen, dass das BEV solche Immobilien nicht mehr verkauft. In der Folge wäre die Task Force „Immobilien“ aufzulösen. Das BMDV forderte das BEV aber nicht dazu auf. Damit drohen unnötige Belastungen des Bundeshaushalts von bis zu 18 Mio. Euro.*

*Das BMDV muss nun endlich die Konsequenzen aus dem Beschluss des Haushaltsausschusses ziehen. Es muss das BEV anweisen, die Task Force zügig aufzulösen. Nur dann wird es den Bundeshaushalt entlasten.*

## 11.1 Prüfungsfeststellungen

### **BMDV lässt Verwertungsstrategien extern optimieren**

Das BEV ist eine Behörde im Geschäftsbereich des BMDV. Es bündelt die staatlichen Aufgaben, von denen die Deutsche Bahn AG entlastet werden soll. Eine wesentliche Aufgabe des BEV ist es, nicht bahnnotwendige Immobilien zu verwalten und zu verwerten. Als nicht bahnnotwendig werden Liegenschaften bezeichnet, die nicht für Eisenbahnverkehrsleistungen sowie die Eisenbahninfrastruktur erforderlich sind.

Das BMDV gab im Juni 2020 eine Studie zur Optimierung der Verwertungsstrategien für Immobilien des BEV in Auftrag. Es sollten Handlungsoptionen erarbeitet werden, um die Verkaufschancen der bisher nicht vermarktbarsten Immobilien des BEV zu erhöhen. Dadurch könnten sie leichter veräußert oder einer neuen entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung zugeführt werden.

Die Gutachter empfahlen dem BEV, eine Task Force „Immobilien“ für die Dauer von fünf Jahren einzurichten. Diese sollte innerhalb des BEV u. a. durch Investitionen die Werthaltigkeit von Immobilien vor einer möglichen Veräußerung stärken. Die Task Force sollte über einen Entwicklungsfonds von 15 Mio. Euro verfügen.

### **BMF genehmigt Stellen nicht**

Das BMDV bat im November 2020 das BEV, diese Task Force einzurichten. Daraufhin beantragte das BEV im Jahr 2021 zehn Stellen. Das BMF genehmigte die zusätzlichen Stellen für die Task Force nicht. Dennoch schrieb das BEV im Juni 2021 auf Anweisung des BMDV die Stellen aus. Das BEV sparte die Stellen an anderer Stelle nicht ein. Die Personalausgaben belaufen sich für die Dauer der Task Force auf rund 3 Mio. Euro.

### **BMDV und BEV sehen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ab**

Die BHO schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. BMDV und BEV haben die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen. Beide legten auch nicht fest, was sie mit der Task Force erreichen wollen. Sie hielten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für schwierig, wenn es um laufende Projekte geht.

## **BMDV berücksichtigt Maßgabebeschluss unzureichend**

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung im November 2023 auf,

- dafür Sorge zu tragen, dass ab sofort jegliche Verkäufe von nicht bahnnotwendigen Immobilien aus dem Bestand des BEV bis zu deren Eingliederung in die BImA unterbleiben. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Haushaltsausschusses;
- dem Haushaltsausschuss sowie dem Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und Kommunen bis zum 30. September 2024 einen Gesetzentwurf für die Übertragung der nicht bahnnotwendigen Immobilien des BEV auf die BImA vorzulegen.

Das BMDV forderte das BEV bisher nicht auf, die Task Force aufzulösen.

## **Task Force belastet den Bundeshaushalt unnötig**

Nach dem Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz trägt der Bundeshaushalt die Ausgaben, die das BEV nicht durch eigene Einnahmen deckt. Für die Task Force würden Ausgaben von insgesamt 18 Mio. Euro anfallen: 3 Mio. Euro für Personal und 15 Mio. Euro für den Entwicklungsfonds.

## **11.2 Würdigung**

Das BMDV hat die fehlende Genehmigung der Stellen für die Task Force ignoriert. Es hätte das BEV nicht anweisen dürfen, diese einzurichten. In der Folge hätte das BEV die Stellen nicht ausschreiben dürfen.

Bei der Einrichtung der Task Force handelt es sich um eine finanzwirksame Maßnahme. Für diese ist die BHO zu beachten. Sie verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann die Verwaltung keine Aussage darüber treffen, ob die Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Sie ist eine zentrale Voraussetzung. Das BMDV und das BEV haben es versäumt, die Wirtschaftlichkeit der Task Force nachzuweisen.

Gemäß des Maßgabebeschlusses vom November 2023 sind Verkäufe von nicht bahnnotwendigen Immobilien durch das BEV nicht mehr vorgesehen. Diese Immobilien sollen auf die BImA übertragen werden. Damit ist die wesentliche Aufgabe der Task Force – der Verkauf nicht bahnnotwendiger Immobilien – weggefallen. Das BMDV hätte das BEV auffordern müssen, die Task Force wieder aufzulösen. Dies hat es versäumt. Damit

hat das BMDV den Beschluss des Haushaltsausschusses unzureichend beachtet. Es belastet zudem den Bundeshaushalt unnötig.

Das BMDV muss den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom November 2023 unverzüglich umsetzen. In der Folge muss es das BEV auffordern, die Task Force zügig aufzulösen.

## 11.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erklärt, das BMF habe zwar die Stellen für die Task Force nicht genehmigt. Es habe aber auch nicht widersprochen, dass die Task Force eingerichtet und neues Personal eingestellt wird. Das BEV habe daraufhin zehn befristete Stellen ausgeschrieben.

Die Kritik der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das BMDV zurückgewiesen. Das BEV habe in den Jahren 2014 bis 2019 mit der Verwertung von Immobilien einen Einnahmeüberschuss von 245 Mio. Euro erzielt. Das BMDV erachte es daher als zielführend, die bisherige Verwertungspraxis des BEV weiterzuentwickeln. Hierfür habe es die im Gutachten empfohlene Task Force eingerichtet.

Das BMDV hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass es den Beschluss des Haushaltsausschusses missachte. Es hat darauf hingewiesen, dass die Veräußerung von bahnnotwendigen Liegenschaften zulässig sei. Auch nicht bahnnotwendige Liegenschaften könnten mit Zustimmung des Haushaltsausschusses veräußert werden. Damit habe die Task Force weiterhin den Auftrag, die vorhandenen Liegenschaften verwertbar zu machen, um Einnahmen zu generieren. Dies würde die Zuschüsse des Bundes an das BEV verringern. Das BEV sei trotz Maßgabebeschluss nicht von seinem gesetzlichen Auftrag entbunden, bis zur Rechtsänderung auch nicht bahnnotwendige Immobilien zu verwerten. Die vom Bundesrechnungshof geforderte Auflösung der Task Force sei nicht Gegenstand des Maßgabebeschlusses. Mit Erlass vom Januar 2024 habe es das BEV aufgefordert, die sich aus dem Maßgabebeschluss ergebenden Vorgaben zu beachten. Hierzu sei eine Unterteilung der Immobilien des BEV in sogenannte Fallgruppen, u. a. „Immobilien mit Bahnbezug“ erforderlich gewesen.

Den Einwand, dass die Task Force den Bundeshaushalt mit etwa 18 Mio. Euro belaste, hat das BMDV infrage gestellt. Es hat darauf hingewiesen, dass der Entwicklungsfonds noch nicht eingerichtet sei. Ob der Bundeshaushalt mit dieser Summe belastet werde, könne erst dann entschieden werden, wenn die Werterhöhung der entwickelten Liegenschaften feststehe.



## 11.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Das BMDV kann nicht annehmen, dass das BMF das Budget für die Task Force genehmigt hat, nur weil es seiner Einrichtung nicht widersprochen hatte. Außerdem hätte das BEV die Stellen für die Task Force an anderer Stelle einsparen müssen.

Weshalb das BMDV auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet hat, hat es nicht näher erläutert. Eine Bewertung allein aufgrund eines Einnahmeüberschusses erfüllt nicht die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das BMDV hätte Ziele für die Task Force definieren und operationalisieren müssen. Zudem hätte es eine begleitende Erfolgskontrolle durchführen und eine abschließende planen müssen.

Das BMDV rechtfertigt sein Verwaltungshandeln, indem es den Maßgabebeschluss auslegt. Mit seinem Erlass ermöglicht es dem BEV, auch künftig nicht bahnnotwendige Liegenschaften zu veräußern. Die Fallgruppe „Immobilien mit Bahnbezug“, die das BMDV mit seinem Erlass eingeführt hat, kennt das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz nicht. Dieses unterteilt die Immobilien lediglich in „bahnnotwendig“ und „nicht bahnnotwendig“. Historisch bedingt haben alle Immobilien des BEV einen gewissen Bahnbezug. Das BMDV legt den Maßgabebeschluss falsch aus und setzt ihn unzureichend um. Es darf nicht nach eigenem Ermessen handeln. Es hätte den Erlass so nicht herausgeben dürfen und muss ihn umgehend zurücknehmen.

Außerdem verkennt das BMDV, dass sich der gesetzliche Auftrag an das BEV auf die Verwaltung und Verwertung der nicht bahnnotwendigen Immobilien bezieht. Bahnnotwendige Liegenschaften sind vom Maßgabebeschluss nicht erfasst. Verwaltung und Verwertung bedeutet nicht, dass die Immobilien veräußert werden müssen. Das BEV kann die Immobilien auch verpachten und vermieten. Ein Verkauf ist nicht zwingend vorgeschrieben. Der Maßgabebeschluss widerspricht deshalb auch nicht dem gesetzlichen Auftrag.

Das BMDV muss nun endlich vollumfänglich die Konsequenzen aus dem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom November 2023 ziehen. Es muss das BEV auffordern, die Task Force zügig aufzulösen. In der Folge darf es den vorgesehenen Entwicklungsfonds von 15 Mio. Euro nicht bereitstellen.

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

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

(Kapitel 1201 Titel 684 22)

### Zusammenfassung

*Das BMDV fördert Unternehmen des Güterkraftverkehrs jährlich mit 200 Mio. Euro. Es ignoriert dabei das Haushaltsrecht. Bekannte Mängel stellt es trotz wiederholter Aufforderungen seit Jahren nicht ab.*

*Der Bundesrechnungshof stellte bereits mehrfach erhebliche Mängel beim Förderprogramm „Umweltschutz und Sicherheit“ (vormals De-minimis) fest, u. a. in einer Bemerkung. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Anschließend forderte es im Jahr 2015 das Ressort auf, die Programmziele zu konkretisieren und den Erfolg begleitend zu kontrollieren. Außerdem sollte das BMDV alle Maßnahmen ausschließen, die die Unternehmen auch ohne Bundesförderung durchführen.*

*Bis heute hat das BMDV den Beschluss nicht vollständig umgesetzt. Weiterhin gehört beispielsweise der Einbau von Backöfen, Kaffeemaschinen oder Mikrowellen in die Lkw-Fahrerkabine zu den förderfähigen Maßnahmen. Das BMDV wies nicht nach, wie diese zu den Förderzielen Umweltschutz oder Sicherheit beitragen. Zwar plant das BMDV, den Erfolg seiner Förderung nachzuweisen. Bis auf Weiteres fördert es jedoch ohne messbare Ziele. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass es das BMDV neun Jahre versäumt hat, den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umzusetzen. Das BMDV muss vor einer weiteren Förderung sicherstellen, dass es seine Fördermittel wirtschaftlich verwendet.*

## 12.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund stellt jährlich 600 Mio. Euro bereit, um das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe von der Lkw-Maut zu entlasten. Das BMDV fördert dazu die Unternehmen mit Steuervergünstigungen und zwei Förderprogrammen. Neben einem Aus- und Weiterbildungsprogramm unterstützt das BMDV Unternehmen seit dem Jahr 2009 mit dem Förderprogramm „Umweltschutz und Sicherheit“ (Förderprogramm). Für dieses unbefristete Förderprogramm gibt es jährlich 200 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof berichtete bereits im Jahr 2014 dem Rechnungsprüfungsausschuss mit einer Bemerkung über seine Prüfungsergebnisse zu diesem Förderprogramm. Im Jahr 2015 nahm der Rechnungsprüfungsausschuss diese zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das BMDV auf,

- das Förderprogramm und das Aus- und Weiterbildungs-Programm zu überarbeiten und alle Maßnahmen von der Förderung auszuschließen, die auch ohne eine Zuwendung des Bundes durchgeführt würden,
- die Programmziele zu konkretisieren und
- eine begleitende Erfolgskontrolle als Grundlage für eine zielorientierte Steuerung der Programme durchzuführen.

Daraufhin legte das BMDV im Jahr 2016 das Ergebnis der Ressortabstimmung für die Förderrichtlinie des Förderprogramms (Förderrichtlinie) dem Rechnungsprüfungsausschuss vor. Dieser bekräftigte seinen Beschluss vom Vorjahr.

Der Bundesrechnungshof hat erneut geprüft, wie das BMDV die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umgesetzt hat.

### **BMDV legt keine messbaren Ziele fest**

Die Ziele von Förderprogrammen sind so zu bestimmen, dass eine spätere Erfolgskontrolle ohne Weiteres möglich ist. Fehlen messbare Zielvorgaben, ist eine Erfolgskontrolle für die einzelne Maßnahme sowie für das Förderprogramm mit hohem zusätzlichem Aufwand verbunden.

Das BMDV definierte für das Förderprogramm die Ziele Umweltschutz und Sicherheit. Es legte nicht fest, wie viel mehr es dort bis wann erreichen will. So kann es nicht beurteilen, welchen Beitrag die einzelnen Fördermaßnahmen zum Erreichen seiner Ziele leisten. Das BMDV untersuchte nicht, wie die Förderung wirkt. Auch steuerte es das Förderprogramm bisher lediglich über den Mittelabfluss. Es leitete nicht her, mit welchem Mittelabfluss es welche Ziele erreicht. Damit fehlt der Nachweis eines Wirkungszusammenhangs zwischen Mittelabfluss und Zielerreichung. Das BMDV konnte dem

Bundesrechnungshof keine Unterlagen zu einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle vorlegen.

## **Einbau von Backöfen, Kaffeemaschinen oder Mikrowellen in die Lkw-Fahrerkabine förderfähig**

Das BMDV wies nicht nach, dass die gewählten Fördermaßnahmen geeignet sind, die Ziele wirtschaftlich zu erreichen. Zudem kann es Maßnahmen fördern, die die Unternehmen auch ohne Förderung durchführen würden. Zu den förderfähigen Maßnahmen gehören u. a. der Einbau von Backöfen, Kaffeemaschinen oder Mikrowellen. Es wies nicht nach, wie diese Maßnahmen zu den Förderzielen Umweltschutz oder Sicherheit beitragen. Auch kann das BMDV Maßnahmen bewilligen, die in anderen Förderprogrammen zu abweichenden Bedingungen gefördert werden.

Es sagte zu, die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Zielen und zur Erfolgskontrolle bei der aktuellen Überarbeitung der Förderrichtlinie zu berücksichtigen. Es wolle künftig alle Maßnahmen den Zielen zuordnen und den jeweiligen Wirkungszusammenhang darlegen.

## **12.2 Würdigung**

Erst nach einer erneuten Prüfung des Bundesrechnungshofes sagte das BMDV zu, seine Hinweise zur Erfolgskontrolle bei der aktuellen Überarbeitung der Förderrichtlinie zu berücksichtigen. Sein bisheriges Handeln lässt aber nicht darauf schließen, dass es den neun Jahre alten Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nun vollständig umsetzt.

Das BMDV erhielt vom Bundesrechnungshof mehrfach Hinweise und Hilfestellungen. Dennoch fehlen bis heute messbare Ziele. Diese sind aber Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle. Ohne messbare Ziele ist jegliche Förderung möglich. Das BMDV kann daher nicht nachweisen, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Es kennt deren Wirkung nicht. Für jede Maßnahme muss feststehen, wie und welchen Beitrag sie zum Erreichen der Ziele leistet.

Über Jahre hat das BMDV nicht beachtet, dass Maßnahmen förderfähig waren, die die Unternehmen auch ohne Bundesmittel umsetzen würden. Solche Förderungen sind haushaltsrechtlich unzulässig. Zuletzt muss das BMDV dafür sorgen, dass es das Güterkraftverkehrsgewerbe einheitlich fördert. Fördert es gleiche Sachverhalte in verschiedenen Programmen, müssen die Fördervoraussetzungen gleich sein.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das BMDV den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses seit neun Jahren nicht umgesetzt hat. Dies wiegt schwer. Ohne den Wirkungszusammenhang zu kennen, konnte es den Programmverlauf nicht steuern. Stattdessen überließ es den Erfolg des Programms dem Zufall.

Mit Blick auf die jahrelangen Verzögerungen hält der Bundesrechnungshof es für angebracht, die Umsetzung der Zusage eng zu überwachen. Damit wird sichergestellt, dass das BMDV den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahr 2015 jetzt umsetzt. Nur so wird gewährleistet, dass es nicht bei Absichtserklärungen bleibt und das BMDV die Haushaltsmittel sinnvoll einsetzt.

## 12.3 Stellungnahme

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes seit Ende 2022 zwei Maßnahmen nicht mehr fördere. Dabei handele es sich um „Einrichtungen und Hilfsmittel zur optimalen Ladungssicherung“ sowie um „Sicherheitsausrüstung und Berufsbekleidung“. Beides seien Maßnahmen, bei denen der Bundesrechnungshof die Gefahr von Mitnahmeeffekten gesehen habe. Das BMDV hat darauf hingewiesen, dass die nationale Förderrichtlinie zur Umsetzung des Förderprogramms zum 30. Juni 2024 ausgelaufen sei. Es bewillige keine weiteren Zuwendungen. Zurzeit passe es die nationale Förderrichtlinie an die geänderte De-minimis-Richtlinie der Europäischen Union an.

Auch hat das BMDV bekräftigt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Zielen und zur Erfolgskontrolle bei der aktuellen Überarbeitung der Förderrichtlinie zu berücksichtigen. Es wolle künftig alle Maßnahmen den Zielen zuordnen und den jeweiligen Wirkungszusammenhang darlegen. Zudem wolle es nur Maßnahmen fördern, die einen wirtschaftlichen Beitrag zur Zielerreichung leisten können. Das BMDV hat zugesagt zu überprüfen, inwieweit es vergleichbare Maßnahmen mit anderen Programmen fördert.

Bei der Abstimmung der künftigen Förderrichtlinie werde es den Bundesrechnungshof weiterhin eng einbeziehen.

## 12.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMDV zwei Maßnahmen nicht mehr fördert. Er bleibt dennoch bei seiner Auffassung, dass es nicht akzeptabel ist, dass das BMDV die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses jahrelang missachtet hat. Die von ihm angeführten Beispiele von gestrichenen konkreten Maßnahmen machen einen nach wie vor bestehenden Mangel deutlich: Es hat den Prozess hin zu einem

Förderprogramm, das den haushaltsrechtlichen Anforderungen in jeder Hinsicht genügt, noch nicht abgeschlossen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gingen nämlich über die beiden nun behobenen fehlerhaften Förderungen hinaus. Er hatte sie als augenscheinliche Beispiele genannt. Darüber hinaus hatte er empfohlen, das gesamte Förderprogramm zu untersuchen und alle Maßnahmen festzustellen, die nicht gefördert werden dürfen. Hieran mangelt es nach wie vor.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass nun das BMDV beabsichtigt, alle Maßnahmen den Zielen zuzuordnen und den jeweiligen Wirkungszusammenhang darlegen will. Erst dann kann es den Erfolg des Förderprogramms messen. Er bleibt aber auch hier bei seiner Auffassung. Das jahrelange Versäumnis, den Erfolg seiner Förderung zu messen, ist ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht. Der Verstoß wird nicht durch die Absichtserklärung geheilt, in Zukunft das Haushaltsrecht beachten zu wollen. Dazu hatte das BMDV auch bisher bereits genügend Zeit und Anlass, denn der Bundesrechnungshof hatte diesen Mangel mehrfach angesprochen.

Hinsichtlich der möglichen Förderung von vergleichbaren Maßnahmen mit anderen Förderprogrammen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass es nicht nur wichtig ist, diese zu erkennen. Solche Förderungen müssen dann auch zu gleichen Voraussetzungen bewilligt werden.

Das BMDV entspricht bis heute nicht dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahr 2015. Mit Blick auf diese jahrelangen Verzögerungen und die ungenügenden Korrekturen in der Vergangenheit, hält der Bundesrechnungshof es für angebracht, die Umsetzung der Zusage eng zu überwachen. Die aktuelle Anpassung der Förderrichtlinie muss das BMDV nutzen, um nun endlich eine haushaltsrechtskonforme Förderung sicherzustellen.

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

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

(Kapitel 1210 Titel 682 53)

### Zusammenfassung

*Das BMDV hat den Schienenpersonenfernverkehr gefördert, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Hinterher stellte sich die Förderung als unwirtschaftlich heraus.*

*Für das Förderprogramm stellte der Haushaltsgesetzgeber dem BMDV 90 Mio. Euro für das Jahr 2023 bereit. Das BMDV wollte Verkehre auf die Schiene verlagern und damit zu den Klimaschutzziele des Bundes beitragen. Das BMDV untersuchte vor Beginn der Förderung weder den tatsächlichen Förderbedarf noch die Wirtschaftlichkeit. Es ignorierte damit einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) sowie wiederholte Hinweise des Bundesrechnungshofes. Stattdessen reichte es 87,5 Mio. Euro an die Unternehmen aus. Die erst nachträglich erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertete die Förderung als unwirtschaftlich. Danach waren die Wirkungen der Förderung sehr gering und standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den hohen Ausgaben. Mit der unwirtschaftlichen voreiligen Förderung verursachte das BMDV einen hohen Schaden zu Lasten des Bundes.*

*Das BMDV hat das Förderprogramm auf der Basis des seinerzeitigen Konzeptes wegen erwiesener Unwirtschaftlichkeit umgehend einzustellen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, grundlegende Prüfungen bei der Vorbereitung oder Änderung von Förderprogrammen nicht mehr zu überspringen. Das BMDV muss künftig die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Start von Förderprogrammen durchführen.*

## 13.1 Prüfungsfeststellungen

### **BMDV fördert Trassenpreise im Schienenpersonenfernverkehr**

Im Oktober 2023 legte das BMDV ein Förderprogramm auf, mit dem es den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienenpersonenfernverkehrs die Trassenpreise anteilig finanziert. Trassenpreise müssen diese Unternehmen für die Nutzung des Schienennetzes des Bundes zahlen. Mit diesem Förderprogramm wollte das BMDV an seine bisherige Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehrs zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie anknüpfen. Das bisherige Förderprogramm war bereits zum 31. Dezember 2022 ausgelaufen.

Mit dem neuen Förderprogramm wollte das BMDV zum Ziel der Bundesregierung beitragen, die Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr zu verdoppeln. Der Haushaltsgesetzgeber hatte dem BMDV im Bundeshaushalt 2023 für das Förderprogramm Ausgabeermächtigungen von 90 Mio. Euro erteilt, um damit weitere Einsparungen von Treibhausgas-Emissionen im Verkehrsbereich zu ermöglichen. Gemäß den Vorgaben des Klimaschutzgesetzes gehört die signifikante Treibhausgasminderung zu den Klimaschutzzielen des Bundes.

Die aktuelle Förderrichtlinie ist bis zum November 2025 gültig. Das BMDV beabsichtigt, für das Förderprogramm in den Jahren 2025 bis 2028 insgesamt weitere 280 Mio. Euro zu verwenden.

### **BMDV untersucht Wirtschaftlichkeit vor Beginn der Förderung nicht**

Nach der BHO ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Die Bundesverwaltung muss vor finanzwirksamen Maßnahmen zunächst mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. klären,

- ob die Maßnahme geeignet ist, das beabsichtigte Ziel zu erreichen und
- ob die dafür eingesetzten Ressourcen im bestmöglichen Verhältnis zum jeweils verfolgten Ziel stehen.

Im August 2023 legte das BMDV dem Bundesrechnungshof den Entwurf der Förderrichtlinie zur haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Anhörung vor. Dabei teilte das BMDV mit, es habe auf die obligatorische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das neue Förderprogramm zunächst verzichtet. Sein Vorgehen sei unumgänglich, um die noch vorhandenen Ausgabeermächtigungen nutzen zu können. Nur so sei es möglich, das



neue Förderprogramm rechtzeitig in Kraft zu setzen, damit die Mittel bereits im Jahr 2023 abfließen.

Der Bundesrechnungshof wies das BMDV im September 2023 darauf hin, dass es nicht vertretbar ist, auf die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Beginn der Förderung zu verzichten. Er forderte das BMDV auf, zunächst deren Bedarf und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Bis dahin sollte es weder mit der Förderung beginnen noch Haushaltsmittel in Anspruch nehmen.

Das zuständige Fachreferat des BMDV informierte die Leitungsebene des BMDV über die „kritische Stellungnahme des Bundesrechnungshofes“. Dennoch entschied diese, die Förderrichtlinie in Kraft zu setzen. Sie hatte das zuständige Fachreferat bereits zuvor angewiesen, die Förderrichtlinie ohne die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entwickeln, um die vorhandenen 90 Mio. Euro noch im Jahr 2023 auszahlen zu können. Im Oktober 2023 erließ das BMDV die neue Förderrichtlinie. Die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV in der Vergangenheit bereits bei anderen Förderprogrammen wiederholt aufgefordert, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als grundlegenden Schritt bei der Vorbereitung von Förderprogrammen nicht zu überspringen. Dabei hat er auch darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des BMDV ist, die Höhe des tatsächlichen Förderbedarfes stets kritisch zu hinterfragen. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss bestätigt. Er forderte mit Beschlüssen im Juni 2023 und zuletzt im April 2024 das BMDV ausdrücklich auf, dies künftig zu beachten.

Das BMDV gewährte die Trassenpreisförderung jeweils monatlich rückwirkend für die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen erbrachten Betriebsleistungen. Es reichte für die Monate Oktober und November 2023 Bundesmittel von insgesamt 87,5 Mio. Euro aus.

## **Förderung erweist sich nachträglich als unwirtschaftlich**

Das BMDV beauftragte nachträglich im Oktober 2023 einen Gutachter mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Förderprogramm. Dieser legte im Mai 2024 das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Das war sieben Monate nach Beginn des Förderprogramms im Oktober 2023 und fünf Monate seit der letzten Auszahlung von Bundesmitteln an die Unternehmen im Dezember 2023.

Der Gutachter untersuchte vier verschiedene Förderszenarien mit jeweils steigenden Trassenpreisförderungen von 10 Mio. Euro bis zu 1 Mrd. Euro (Vollfinanzierung). Der

Gutachter kam zu dem Ergebnis, dass keines der Szenarien einer Trassenpreisförderung im Schienenpersonenfernverkehr eine hinreichende Wirtschaftlichkeit aufweise. Das gelte für die Förderung von 10 Mio. Euro jährlich, deren Nutzen angesichts fehlender nachweisbarer Effekte identisch mit dem einer Nichtförderung sei. Auch die Vollfinanzierung sei aufgrund des Mittelbedarfs von über 1 Mrd. Euro in Bezug auf die damit erreichbaren Effekte als nicht wirtschaftlich anzusehen.

Selbst mit einer Vollfinanzierung der Trassenpreise im Schienenpersonenfernverkehr ließe sich lediglich 1 % der notwendigen Treibhausgasminderung erreichen. Angesichts der begrenzten Wirksamkeit der Trassenpreisförderung stünden die Ausgaben in keinem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen.

Der Gutachter empfahl abschließend, die Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehrs zu beenden und keine weiteren Mittel dafür vorzusehen.

## 13.2 Würdigung

### **BMDV ignoriert haushaltsrechtliche Vorgaben**

Das BMDV hat mit seiner Weigerung, den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit vor Beginn des Förderprogramms zu untersuchen, erneut wider besseres Wissen wesentliche haushaltsrechtliche Vorgaben missachtet. Es hat die Förderung veranlasst, ohne sich zuvor über den konkreten Förderbedarf zu vergewissern. Das hatte gravierende Folgen und führte in der Konsequenz zum hohen Risiko von Mitnahmeeffekten in Höhe von 87,5 Mio. Euro.

Besonders schwer wiegt, dass das BMDV einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und Hinweise des Bundesrechnungshofes ignoriert hat. Beide hatten das BMDV explizit dazu aufgefordert, noch vor dem Start eines Förderprogramms den Förderbedarf kritisch zu hinterfragen und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass Beratungsresistenz hinsichtlich der Einhaltung der geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben im vorliegenden Fall der Leitungsebene des BMDV zuzuordnen ist.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, umgehend und verbindlich dafür zu sorgen, grundlegende Prüfungen bei der Vorbereitung oder Änderung von Förderprogrammen nicht mehr zu überspringen. Bei künftigen Förderprogrammen muss

das BMDV ausnahmslos sicherstellen, dass es die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor dem Start oder einer grundlegenden Änderung eines Förderprogramms durchführt.

## **BMDV verursacht hohen Schaden zu Lasten des Bundes**

Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeigt klar auf: Die vom BMDV umgesetzte Trassenpreisförderung für den Schienenpersonenfernverkehr war unwirtschaftlich. Indem das BMDV mit dem Förderprogramm voreilig begann und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht abwartete, hat es einen Schaden von 87,5 Mio. Euro zu Lasten des Bundes verursacht.

Das vernichtende Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterstreicht, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben der BHO nicht nur rein formalen Zwecken dienen. Sie sind vielmehr von wesentlicher Bedeutung bei der Ausführung des Bundeshaushaltsplans, um einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung zu Lasten des Bundes vorzubeugen.

Anders als vom BMDV erwartet, trägt das Förderprogramm faktisch nicht zum übergeordneten Klimaschutzziel des Bundes bei, die Treibhausgas-Emissionen des Verkehrs signifikant zu senken. Mit der Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehrs lassen sich nur äußerst geringe Beiträge zur Verkehrsverlagerung erreichen. Die unbedeutenden Beiträge stehen dem hohen Mittelaufwand des Bundes gegenüber. Es ist insofern bedenklich, dass das BMDV die Trassenpreisförderung für den Schienenpersonenfernverkehr als Klimaschutzmaßnahme deklariert und finanziert hat. Damit entzieht es Maßnahmen mit höheren Klimaschutzwirkungen die dringend benötigten Mittel.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, weitere Planungen zur Fortsetzung der Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehr auf der Basis des seinerzeitigen Konzeptes umgehend wegen erwiesener Unwirtschaftlichkeit einzustellen.

## **13.3 Stellungnahme**

Das BMDV hat ausgeführt, es habe den „politischen Willen“ des Haushaltsgesetzgebers umgesetzt und den zugrundeliegenden Vorschlag unter „fachlichen Gesichtspunkten“ bewertet. Darüber hinaus äußerte es sich nicht.

## 13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält unverändert den Verzicht auf die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einen eklatanten Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

Die Bereitstellung der Haushaltsermächtigung entbindet das BMDV als verantwortliche Bundesverwaltung keineswegs davon, im Haushaltsvollzug die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Insbesondere ist die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Der Verweis des BMDV auf den „politischen Willen“ des Haushaltsgesetzgebers kann seine Versäumnisse damit weder rechtfertigen noch heilen.

Das BMDV kann sich auch nicht auf seine Bewertung unter „fachlichen Gesichtspunkten“ berufen. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die fachliche Bewertung unvollständig und folglich fehlerhaft, denn Ausnahmen von der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht die BHO nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik und seine Empfehlungen deshalb vollumfänglich aufrecht. Der entstandene Schaden ist auf die Beratungsresistenz und eine Weisung der Leitungsebene des BMDV zurückzuführen. Deshalb fordert der Bundesrechnungshof das BMDV auf, Schadensersatzansprüche des Bundes gegenüber der Leitungsebene des BMDV zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

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

(Kapitel 1201 Titel 682 12)

### Zusammenfassung

*Das BMDV ließ die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) über 100 außertarifliche Verträge schließen, ohne diese vorher zu prüfen. Damit handelte es rechtswidrig und erkannte Mängel nicht.*

*Die Autobahn GmbH darf außertarifliche Arbeitsverträge schließen. Voraussetzung ist, dass das BMDV zustimmt und das Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) einwilligt. Der Gesetzgeber gibt dies im Fernstraßenüberleitungsgesetz (FernstrÜG) vor. Das BMI teilte dem BMDV im Jahr 2019 mit, der Einwilligungsvorbehalt sei „obsolet“. In der Folge behandelte das BMDV den gesamten Zustimmungsvorbehalt als „Redaktionsversehen“. Die Bundesministerien verzichteten damit auf ein wichtiges, gesetzlich vorgesehenes, Kontrollinstrument.*

*Nach einer Mitteilung des Bundesrechnungshofes Ende 2023 sagten die Bundesministerien zu, das gesetzliche Verfahren ab sofort einzuhalten. Sie hielten aber daran fest, ihrer Zustimmung sei die Grundlage entzogen, da der Gesetzgeber der Autobahn GmbH Tarifautonomie eingeräumt habe.*

*Der Bundesrechnungshof hält den gesamten Zustimmungsvorbehalt für ein wichtiges Kontrollinstrument. Seine Anwendung hätte die zahlreichen Mängel bei Abschluss von außertariflichen Verträgen durch die Autobahn GmbH deutlich reduzieren können. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV nachdrücklich auf, die bereits geschlossenen Verträge zu überprüfen. Auch muss es gemeinsam mit dem BMI und dem BMF Kriterien festlegen, nach denen die Bundesministerien in Zukunft die außertariflichen Verträge bei der Autobahn GmbH prüfen. Darüber hinaus fordert der Bundesrechnungshof, den Umgang der Autobahn GmbH mit außertariflichen Arbeitsverhältnissen umfassend zu evaluieren.*

## 14.1 Prüfungsfeststellungen

### **BMDV schloss sich Einschätzung des BMI an: der gesetzliche Einwilligungsvorbehalt für außertarifliche Verträge sei „obsolet“**

Mit dem FernstrÜG regelte der Gesetzgeber u. a. die Überleitung von Beschäftigten der Länder in die im Jahr 2018 errichtete Autobahn GmbH. Diese schloss für die Beschäftigten einen eigenen Haustarifvertrag. Daneben ließ der Gesetzgeber oberhalb der höchsten tarifvertraglichen Entgeltgruppe auch sogenannte außertarifliche Arbeitsverhältnisse zu. Voraussetzung ist, dass sie zur Durchführung der Aufgaben der Autobahn GmbH erforderlich sind. Gemäß dem FernstrÜG muss das BMDV diesen Arbeitsverhältnissen zustimmen und das BMI im Einvernehmen mit dem BMF einwilligen.

Im Jahr 2019 teilte das BMI dem BMDV mit, der im FernstrÜG enthaltene Einwilligungsvorbehalt sei „obsolet“. Als der Gesetzgeber der Autobahn GmbH „Tarifautonomie übertragen“ habe, hätte er auch darauf verzichten müssen, das BMI an den außertariflichen Maßnahmen zu beteiligen. Dass dies nicht geschehen sei, sei als „Redaktionsversehen“ zu werten. Das BMDV folgerte daraus, der gesamte Zustimmungsvorbehalt sei „obsolet“. Es erklärte, es habe die vom BMI vertretene Auffassung für zutreffend gehalten. Zustimmungserklärungen des BMDV zu den jeweiligen außertariflichen Arbeitsverhältnissen der Autobahn GmbH lägen somit nicht vor.

Der Gesetzgeber änderte seitdem das FernstrÜG aus verschiedenen Gründen, ohne den Zustimmungsvorbehalt zu streichen oder zu ändern.

### **Mängel bei außertariflichen Arbeitsverhältnissen bei der Autobahn GmbH festgestellt**

Die Autobahn GmbH schloss bis Ende 2023 mehr als 100 außertarifliche Verträge. Das BMDV hielt dabei das vorgesehene Kontrollverfahren nach dem FernstrÜG nicht ein. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass nicht nur außertarifliche Arbeitsverhältnisse aus der Anfangszeit der Autobahn GmbH Mängel aufwiesen. Er fand auch erhebliche Mängel bei außertariflichen Arbeitsverhältnissen aus den Jahren 2021 bis 2023. So schrieb die Autobahn GmbH z. B. Führungspositionen nicht immer öffentlich aus und besetzte sie aus „Netzwerken“. Aufgaben definierte sie unzureichend. Auch dokumentierte sie Auswahlentscheidungen nicht und missachtete Vorlagepflichten beim Aufsichtsrat.

Der Bundesrechnungshof forderte die Autobahn GmbH auf, Schadensersatzansprüche zu prüfen. Ihre Prüfung dauert noch an.

## **BMDV räumt unterlassene Kontrolle ein**

Ende 2023 räumte das BMDV gegenüber dem Bundesrechnungshof ein, dass sich ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers nicht mit ausreichender Sicherheit annehmen lasse. Der Gesetzgeber habe das FernstrÜG wiederholt überarbeitet, den Zustimmungsvorbehalt jedoch nicht geändert. Es sei daher davon auszugehen, dass dieser die Vorschrift in ihrer bestehenden Form habe erhalten wollen. Die Bundesministerien beabsichtigen, künftig das reguläre, gesetzlich vorgeschriebene Zustimmungsverfahren anzuwenden. Dabei sei das vom BMI festgelegte Verfahren für den Abschluss von außertariflichen Verträgen einzuhalten. Hiernach sind dem BMI verschiedene Angaben zu machen. Diese betreffen u. a. Details zur Funktion und ihrer Wertigkeit, zum Entgelt sowie der Verfügbarkeit einer entsprechenden Stelle. Auch ist der Lebenslauf der sich bewerbenden Person vorzulegen.

Das BMDV sagte zu, sich von der Autobahn GmbH bereits geschlossene außertarifliche Verträge vorlegen zu lassen. Es wolle prüfen, ob diese sachgerecht und wirtschaftlich sind. BMI und BMF hielten es zwar für wenig zielführend, die Altfälle zu überprüfen. Dennoch hielten sie es für erforderlich, dass das BMDV sie über die Ergebnisse unterrichtet. Unabhängig davon bat das BMI das BMDV, das FernstrÜG bezogen auf die Regelung erneut zu überprüfen.

Alle drei Bundesministerien sagten zu, das Gesetz nun anzuwenden. Gleichzeitig hielten sie daran fest, dass die Grundlage für den Zustimmungsvorbehalt bei außertariflichen Verträgen entfallen sei. Als Grund nannten sie die eigenständigen Tarifregelungen abseits des Tarifvertrages öffentlicher Dienst für die Beschäftigten der Autobahn GmbH.

Das BMI erklärte darüber hinaus, auf die Streichung der Vorschrift hingewirkt zu haben. Das BMF äußerte, es sei nicht Zweck der Regelung, eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei der Autobahn GmbH sicherzustellen.

## **14.2 Würdigung**

Das BMDV handelte rechtswidrig, indem es sich die außertariflichen Verträge der Autobahn GmbH nicht hat vorlegen lassen. Bei seinen Änderungen des FernstrÜG ließ der Gesetzgeber den Zustimmungsvorbehalt unangetastet. Spätestens da hätte das BMDV erkennen müssen, dass es sich nicht um ein „redaktionelles Versehen“ handeln kann. Es hätte das BMI und das BMF darauf aufmerksam machen müssen. Stattdessen hat das BMDV weiterhin gegen den Willen des Gesetzgebers auf das vorgesehene Verfahren verzichtet.

Der Bundesrechnungshof hält den Zustimmungsvorbehalt auch als eigenständiges Kontrollinstrument für die außertariflichen Verträge bei der Autobahn GmbH für wichtig und sinnvoll. Seine Anwendung hält er für unabdingbar angesichts zahlreicher Mängel beim Abschluss von außertariflichen Verträgen durch die Autobahn GmbH.

Einwilligungs- und Zustimmungsvorbehalte sollen Fehlentwicklungen bereits im Vorfeld verhindern. Die Autobahn GmbH darf außertarifliche Verträge nur abschließen, wenn und soweit dies erforderlich ist, um die staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Der Zustimmungsvorbehalt soll dieses gewährleisten. Ob es darüber hinaus Sinn und Zweck ist, eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei der Autobahn GmbH sicherzustellen, kann dahinstehen. Die Umsetzung des Zustimmungsvorbehaltes hätte hierzu zumindest beigetragen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Autobahn GmbH dadurch Mängel beim Abschluss der Verträge hätte erheblich reduzieren können. Schon die Gewissheit, Angaben zur Wertigkeit der Funktion in Verbindung mit einem Lebenslauf der Bewerbenden machen zu müssen, hätte positive Effekte bereits im Vorfeld des Vertragsschlusses gehabt. Der bisherige Verzicht der Bundesministerien auf das gesetzlich vorgesehene Kontrollinstrument birgt zudem die Gefahr, dass die Autobahn GmbH etwaige Schadensersatzansprüche nicht durchsetzen kann. Denn der von der Geschäftsführung zu beachtende Sorgfaltsmaßstab bemisst sich auch danach, ob ergänzende Kontrollmechanismen hätten greifen müssen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, den eigenständigen Regelungscharakter der Vorschrift anzuerkennen. Bei außertariflich Beschäftigten handelt es sich meist um Führungskräfte oder besonders vergütete Experten. Der Bund ist Alleingesellschafter der Autobahn GmbH. Er sollte sicherstellen, dass Mitarbeitende nur dann einen außertariflichen Vertrag erhalten, wenn nachgewiesen ist, dass dieser erforderlich ist, um die Aufgabe zu erfüllen. Hierzu trägt der gesetzliche Zustimmungsvorbehalt wesentlich bei.

Das BMDV muss die außertariflichen Verträge, die die Autobahn GmbH in der Vergangenheit geschlossen hat, überprüfen. In Einzelfällen könnte dies Änderungsverträge erforderlich machen. Auch kann das BMDV nur dann Schlüsse für die Zukunft ziehen. Des Weiteren ist zu beurteilen, ob der Autobahn GmbH Ansprüche entstanden sind, die sie geltend machen muss. Gemeinsam mit BMI und BMF muss das BMDV daher Kriterien festlegen, nach denen in Zukunft außertarifliche Verträge bei der Autobahn GmbH zu beurteilen sind. Die Verträge sind vor Abschluss entsprechend zu prüfen.

## 14.3 Stellungnahme

Das BMDV hat seine Auffassung wiederholt. Nach seiner Ansicht wäre es folgerichtig gewesen, den Zustimmungsvorbehalt aufgrund der Tarifhoheit der Autobahn GmbH



auch für außertarifliche Verträge zu streichen. Die Regelung als ein Redaktionsversehen zu bewerten, sei demnach nicht unbegründet gewesen.

Der Gesetzgeber habe bewusst entschieden, dass der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst bei der Autobahn GmbH nicht anzuwenden ist. Das BMI sei damit nicht an der Gestaltung des Tarifrechts der Autobahn GmbH beteiligt. Eine Beteiligung der Bundesministerien bei außertariflichen Arbeitsverhältnissen der Autobahn GmbH sei nur sinnvoll erschienen, wenn das BMI auch das zugrundeliegende Tarifrecht hätte mitgestalten können. Gleichwohl lasse sich ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers nicht mit ausreichender Sicherheit annehmen. Aus diesem Grunde hätten sowohl BMDV als auch das BMI und das BMF ihre seit dem Jahr 2019 für zutreffend erachtete Auffassung korrigiert. Das BMDV erkenne den Zustimmungsvorbehalt nun an, ohne die gesetzliche Regelung auf ihren Sinn und Zweck hin zu bewerten.

Das BMDV habe zwischenzeitlich mit dem BMI und dem BMF eine Vorgehensweise bei der Prüfung und Vorlage von außertariflichen Verträgen vereinbart. Um künftig ein transparentes Gehaltssystem bei der Autobahn GmbH zu schaffen, sei beabsichtigt, noch im Jahr 2024 ein neues Konzept für außertarifliche Arbeitsverhältnisse (AT-Konzept) zu erstellen. Dieses solle klare Bewertungen der jeweiligen Positionen der Autobahn GmbH anhand von Aufgaben, Besonderheiten und Verantwortung umfassen. Dieses Gehaltssystem solle anhand von festgelegten Kriterien zu einer monetären Bewertung der Stelle führen. Es solle von allen Beteiligten – dem Bund als Gesellschafter, Aufsichtsrat, Geschäftsführung, BMI und BMF mitgetragen werden. Das AT-Konzept anzuwenden, würde in der alleinigen Verantwortung der Geschäftsführung liegen. Diese Verantwortung habe sich nicht dadurch geändert, dass das BMDV die Zustimmungspflicht für außertarifliche Arbeitsverhältnisse anerkenne.

Das BMDV hat darüber hinaus erklärt, der Bundesrechnungshof verhalte sich widersprüchlich. Zum einen habe er selbst in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2019 darauf hingewiesen, dass eine Beteiligung des BMI und BMF nur bei außer- und übertariflichen Leistungen nicht zielführend sei. Auch aktuell habe der Bundesrechnungshof geäußert, die gesetzliche Differenzierung zwischen dem allein von der Autobahn GmbH zu verhandelnden Tarifvertrag und dem Zustimmungsvorbehalt bei außertariflichen Arbeitsverhältnissen für problematisch zu halten. Dies stehe im Widerspruch zu der Aussage des Bundesrechnungshofes, der Zustimmungsvorbehalt stelle ein eigenständiges Instrument präventiver Kontrolle dar.

Mängel beim Abschluss von außertariflichen Verträgen bei der Autobahn GmbH seien im Juni 2020 erkannt worden. Daraufhin habe der Aufsichtsrat ein umfassendes externes Gutachten in Auftrag gegeben. Im Anschluss habe der Aufsichtsrat Regularien für die Geschäftsführung beschlossen. Dazu hätten u. a. Musteranstellungsverträge im außertariflichen Bereich und ein neues AT-Konzept gehört.

## 14.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMDV bekräftigen, wie wichtig die gesetzlichen Kontrollen zu außertariflichen Arbeitsverhältnissen bei der Autobahn GmbH sind. Denn bereits zwei Jahre nach Errichtung der Autobahn GmbH musste sie Mängel bei den außertariflichen Arbeitsverhältnissen mit externer Hilfe aufarbeiten. Trotzdem ist es bislang nicht gelungen, die Mängel abzustellen. Weder interne Regularien noch das AT-Konzept haben zu beanstandungsfreien Verfahren geführt. Stattdessen muss das BMDV prüfen, ob dem Bund ein Schaden entstanden ist.

Der Bunderechnungshof stimmt dem BMDV zu, dass vorrangig die Geschäftsführung der Autobahn GmbH für den Abschluss von außertariflichen Verträgen die Verantwortung trägt. Hätte die Geschäftsführung indes jeden Vertrag zuvor dem BMDV mit den erforderlichen Unterlagen zur Zustimmung vorlegen müssen, hätte sie darauf achten müssen, dass die Unterlagen in sich nachvollziehbar und schlüssig sind. Nur dann hätte das BMDV unter Einbeziehung von BMI und BMF dem Abschluss des außertariflichen Vertrages im Einzelfall zustimmen können. Schlüssige Unterlagen hätten wiederum transparente und nachvollziehbare Stellenbesetzungsverfahren vorausgesetzt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDV nunmehr unter Einbindung von BMI und BMF seinen gesetzlichen Pflichten nachkommen möchte. Die Versäumnisse der Vergangenheit hat das BMDV umfassend aufzuarbeiten. Hierbei reicht es nicht aus, ein neues AT-Konzept abzustimmen. Das BMDV muss auch die Altfälle auf ihr rechtmäßiges Zustandekommen prüfen. Nur so kann es Schlüsse für die Zukunft ziehen und Fehler künftig vermeiden.

Die Frage, ob die Systematik des FernstrÜG in sich stimmig ist, macht den Zustimmungsvorbehalt nicht obsolet. Dies hat das BMDV eingeräumt. Der Bundesrechnungshof hält ihn auch angesichts der vielfältigen Mängel im Umgang mit außertariflichen Arbeitsverhältnissen für unabdingbar. Einen Widerspruch zu seinen früheren Äußerungen sieht er nicht. Die vom BMDV zitierten Aussagen bestätigen, dass BMDV, BMI und BMF auch bei Abschluss tarifvertraglicher Vereinbarungen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden sollten.

Bevor das BMDV den Vorschlag des BMI aufgreift, eine Änderung des FernstrÜG zu prüfen, sollte es alle Erkenntnisse zu den außertariflichen Arbeitsverhältnissen der Autobahn GmbH sorgfältig evaluieren. Die Erkenntnisse wären bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Angesichts der zahlreichen Mängel, liegt aus Sicht des Bundesrechnungshofes jedenfalls eine Fortführung des Zustimmungsvorbehaltes nahe.

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

---

(Kapitel 1405)

### Zusammenfassung

*Seit rund 15 Jahren betreibt die Marine Korvetten, ohne dass sie über unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen) verfügen. Diese benötigen sie aber, um weiter entfernte Seeziele aufzuklären.*

*Die Bundeswehr hat in den Jahren 2008 und 2013 fünf Korvetten Klasse 130 (K 130) in Dienst gestellt. Nach mehreren gescheiterten Beschaffungsprojekten für Drohnen ist rund die Hälfte der für die K 130 vorgesehenen 30-jährigen Nutzungsdauer verstrichen, ohne dass sie über diese wesentliche Fähigkeit verfügen. Auch für weitere fünf K 130, die in Kürze geliefert werden sollen, fehlen Drohnen. Die Bundeswehr muss die Korvetten daher schnellstmöglich mit Drohnen ausstatten, insbesondere um für gefährliche Einsätze gewappnet zu sein.*

### 15.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundeswehr hat in den Jahren 2008 und 2013 insgesamt fünf K 130 in Dienst gestellt. Die K 130 sind für den Einsatz in Randmeeren und Küstengewässern optimiert. Ihre Hauptaufgaben bestehen darin, die Überwasserlage aufzuklären und Ziele auf See und an Land zu bekämpfen. Im Jahr 2017 bestellte die Bundeswehr mit einem 2. Los fünf weitere K 130. Vor allem wegen Problemen mit der IT-Ausstattung wurden sie noch nicht in Dienst gestellt. Die zehn Korvetten haben einen Wert von mehreren Milliarden Euro. Die geplante Nutzungsdauer der K 130 beträgt 30 Jahre.

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die K 130 die Fähigkeit, Objekte unterschiedlicher Größe und Beweglichkeit im Wasser und an der Küste zu entdecken und zu identifizieren. Ohne Hubschrauber oder Drohne ist es den K 130 nicht möglich, See- und Küstenziele außerhalb der Reichweite des Radars zu entdecken. Dies wird aber z. B. benötigt, um die Seezielflugkörper der K 130 einsetzen zu können.

Hubschrauber der Deutschen Marine können wegen des zu kleinen Hangars der K 130 nicht gewartet und daher nicht für längere Zeit an Bord betrieben werden; sie können die Korvetten daher in Einsätzen nicht bei der Aufklärung unterstützen. Ziel der Marine war und ist es daher, die Fähigkeitslücke mit einem unbemannten Aufklärungssystem zu schließen.

Seit Indienststellung der K 130 unternahm die Bundeswehr mehrere Anläufe, Drohnen zu beschaffen. Sämtliche Projekte scheiterten. Das letzte Projekt brach die Bundeswehr im Mai 2024 ab. Es gab mehrere Gründe für das Scheitern der Projekte: Bestimmte Anforderungen der Marine an die Drohnen, z. B. die Zulassungskategorie für den Flugbetrieb der Drohnen und die Kraftstoffart, waren technisch nicht umsetzbar. Zudem hatten die Drohnen, die die Bundeswehr sämtlich am Markt erworben hatte, zahlreiche Funktionsmängel. Alternativen zur Aufklärung mittels Drohnen für die K 130 hatte die Bundeswehr nicht vorgesehen. In den letzten Jahren wurden viele Drohnen weiterentwickelt und neue Geräte kamen auf den Markt.

## 15.2 Würdigung

16 Jahre nach Indienststellung der ersten K 130 und mehreren erfolglos abgebrochenen Projekten stehen der Marine für die K 130 noch immer keine einsatzfähigen Drohnen zur Verfügung. Damit ist bereits rund die Hälfte der vorgesehenen 30-jährigen Nutzungsdauer verstrichen, ohne dass die Korvetten über diese wesentliche Fähigkeit zur Aufklärung verfügen. Bald wird sich mit dem 2. Los die Anzahl der K 130 verdoppeln. Dann reduzieren die fehlenden Aufklärungsfähigkeiten den Einsatzwert der zehn Korvetten im Wert von mehreren Milliarden Euro erheblich. Die Bundeswehr hätte damit rechnen müssen, dass die Integration eines Drohnensystems an Bord der K 130 Entwicklungsrisiken birgt. Deshalb hätte sie von Beginn an eine Alternative für die Aufklärungsfähigkeit der K 130 vorsehen müssen, wenn die Projekte scheitern oder sich die Drohnennutzung langjährig verzögert. So haben Korvetten anderer Staaten teilweise größere Hangars und können daher leichte Hubschrauber zur Aufklärung einsetzen.

Die Projekte für eine Aufklärungsdrohne mussten insbesondere wegen damals unrealistischer (z. B. die angestrebte Zulassungskategorie für den Betrieb der Drohnen) oder unnötiger (z. B. die Festlegung auf eine bestimmte Kraftstoffart) Forderungen abgebrochen werden. Risiken, die sich im Verlauf der Projekte u. a. aus Funktionsmängeln ergaben, wurden zu spät erkannt und führten erst dann zum Abbruch von Projekten. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, für im Projektverlauf auftretende Risiken ein konsequentes Risikomanagement mit Eskalationsmöglichkeiten zu betreiben. So könnte die Bundeswehr dann auch früher Alternativen aufgreifen, mit denen sie die benötigten Fähigkeiten auf andere Weise sicherstellen kann.

## 15.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erklärt, dass im jüngsten Projekt für die Entwicklung eines Drohnensystems von Beginn an ein umfassendes und konsequentes Risikomanagement bestanden habe. Der Auftragnehmer sei ferner verpflichtet gewesen, der Bundeswehr alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen, um ihr Risikomanagement und Controlling zu unterstützen. Außerdem habe der Vertrag ein Eskalationsverfahren vorgesehen, das regelmäßig von beiden Vertragsparteien in Anspruch genommen worden sei. Mit Fortschreiten des Projektes seien die Auffassungen beider Parteien, ob das Projekt erfolgreich fortgesetzt werden kann, jedoch immer mehr auseinander gegangen. Daher habe die Bundeswehr den Rücktritt vom Vertrag erklärt, als hinreichende und schwerwiegende Gründe vorlagen.

## 15.4 Abschließende Würdigung

Noch erforderliche Entwicklungsarbeit kann das dauerhafte Fehlen einer benötigten Fähigkeit nicht entschuldigen. Wenn Entwicklungsrisiken bestehen, müssen daher von Beginn an Alternativen eingeplant werden. Da nach Darstellung des BMVg zumindest im jüngsten Drohnen-Projekt ein umfassendes Risikomanagement mit Eskalationsverfahren bestand, ist unverständlich, warum eine Eskalation nicht viel früher zum Abbruch des Vorhabens geführt hat.

Mit Blick auf die politischen Entwicklungen sind Drohnen für die Aufklärungsfähigkeit der K 130 noch wichtiger geworden. Die auf Küstengewässer und Randmeere ausgelegten K 130 sind insbesondere für die Ostsee geeignet. Die Besatzungen müssen daher für gefährliche Einsätze bestmöglich ausgestattet werden. Die Drohnen fehlen aber weiterhin. Dabei besteht in Kürze ein Bedarf auf insgesamt zehn Korvetten. Die Bundeswehr muss daher schnellstens marktverfügbare, einsatztaugliche Drohnen für die K 130 bereitstellen. Der sich rasch entwickelnde Markt für Drohnen bietet dazu neue Möglichkeiten. Dabei sollte die Bundeswehr auch ihre Anforderungen an Drohnen für die Korvetten überdenken. Für Auswahl und Erprobung geeigneter Drohnen sollte sie die Zusammenarbeit mit befreundeten Streitkräften suchen, die solche Drohnen in ihren Marinen ebenfalls betreiben wollen.

## 16 Bundeswehr gefährdet die Verfügbarkeit einsatzwichtiger IT-Services

(Kapitel 1405)

### Zusammenfassung

*Das BMVg betreibt das Rechenzentrum für die einsatzwichtigen IT-Services nur an einem Standort. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass es bei Cyberangriffen, Sabotageakten und Naturkatastrophen die Daten für militärische Zwecke verlässlich bereitstellen kann.*

*Entgegen seiner Vorgaben hält das BMVg die IT-Services nicht in ausreichender Entfernung an einem weiteren Standort – und damit nicht georedundant – vor. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt für den georedundanten Betrieb eine Mindestentfernung von 100 km. Aus Sicht des BMVg handelt es sich im konkreten Fall jedoch nicht um ein Rechenzentrum, sondern lediglich um eine „IT-Ausstattung“. Diese Bewertung steht im Widerspruch zur Definition des BSI und wird der Bedrohungslage nicht gerecht. Den georedundanten Betrieb des Rechenzentrums will das BMVg gegebenenfalls über seinen IT-Dienstleister erreichen. Das BMVg riskiert weiterhin, wichtige IT-Services im Einsatzfall nicht nutzen zu können.*

*Das BMVg sollte das Rechenzentrum für die einsatzwichtigen IT-Services schnellstmöglich georedundant betreiben.*

### 16.1 Prüfungsfeststellungen

#### Vorgaben für georedundante Rechenzentren

Eine leistungsfähige IT-Infrastruktur ist Voraussetzung, um militärische Fähigkeiten zu digitalisieren. Hierzu zählen etwa die digitale Kommunikation auf dem Gefechtsfeld und der Einsatz künstlicher Intelligenz in Waffensystemen. Die IT-Infrastruktur umfasst den Betrieb von Rechenzentren. Die Bundeswehr definiert ein Rechenzentrum, ähnlich wie das BSI, als eine Infrastruktur mit leistungsfähiger Hard- und Software. Hiermit

stellt sie Rechen- und Serviceleistungen zentral zur Datenspeicherung, -verarbeitung und -übertragung bereit.

Die Bundeswehr kann bestimmte militärische Fähigkeiten nur erbringen, wenn sie die von einem Rechenzentrum bereitgestellte Leistung zuverlässig nutzen kann. Damit diese Leistung bei der Landes- und Bündnisverteidigung wie auch bei Cyberangriffen, Sabotageakten und Naturkatastrophen verfügbar ist, betreibt die Bundeswehr Rechenzentren regelmäßig redundant: Fällt die IT an einem Standort aus, stehen die IT-Services an einem anderen Standort identisch in kürzester Zeit bereit. Vorgaben des BMVg regeln seit dem Jahr 2019, dass Rechenzentren redundant und räumlich verteilt zu betreiben sind. Eine Mindestvorgabe gab es nicht an. Das BSI empfiehlt für die räumliche Verteilung von Rechenzentren, vergleichbare Rechenzentrumskapazitäten in einer Entfernung von mindestens 100 km bereitzuhalten. Danach ist ein Rechenzentrum georedundant. Für neue Rechenzentren will es sich an die einschlägigen Vorgaben des BSI halten.

In den kommenden Jahren will das BMVg einen Rechenzentrumsverbund für seinen Geschäftsbereich aufbauen. Dieser soll neben mehreren stationären Rechenzentren auch verlegefähige sowie mobile Rechenzentren umfassen. Dafür plant das BMVg Ausgaben in Milliardenhöhe.

## **Fehlende Georedundanz eines bestimmten Rechenzentrums**

Die Bundeswehr stellt seit den 1990-er Jahren einsatzwichtige IT-Services in einer Liegenschaft bereit, um verschiedene Waffensysteme bestimmungsgemäß einsetzen zu können. Den Wert des hierzu erforderlichen Datenbestands gab sie letztmalig im Jahr 2019 mit 1 Mrd. Euro an. Das hierzu genutzte Rechenzentrum betreibt sie zwar redundant, aber ausschließlich an einem Standort und damit nicht georedundant.

Im Jahr 2020 beauftragte das BMVg seinen IT-Dienstleister, die bisher durch die Bundeswehr betriebenen Rechenzentren zu betreiben und weitere Rechenzentrumskapazitäten bereitzustellen. Den Betrieb des Rechenzentrums für die einsatzwichtigen IT-Services übernahm der IT-Dienstleister jedoch nicht. Er begründete dies damit, dass er es aufgrund der baulichen Gegebenheiten nicht sicher betreiben könne.

Das BMVg will daher den Betrieb des Rechenzentrums für die einsatzwichtigen IT-Services bis zum Jahr 2030 selbst weiterführen. Für die Jahre 2021 bis 2030 plante es für die Erneuerung der Hard- und Software rund 60 Mio. Euro ein. Einen georedundanten Betrieb außerhalb der Liegenschaft sah es nicht als zwingend an. Es begründete dies damit, dass es sich hierbei nicht um ein Rechenzentrum, sondern um eine „IT-Ausstattung“ handele. Den Begriff der „IT-Ausstattung“ erläuterte es nicht näher. Diese sei

„technisch so ausgelegt, dass eine erweiterte Dislozierung im Sinne einer Georedundanz umgesetzt“ werden könne. Die hierzu erforderliche Infrastruktur fehle jedoch bauseitig.

## 16.2 Würdigung

Spätestens die Refokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung erfordert, die für einsatzwichtige IT-Services der Bundeswehr benötigten Rechenzentren georedundant zu betreiben. Die Sabotage- und Cyberangriffe auf IT-Services der Verwaltung zeigen, dass ein Ausfall von Rechenzentren der Bundeswehr ein realistisches Risiko darstellt.

Daher ist es nicht nachvollziehbar, dass das BMVg seine eigenen Vorgaben für den georedundanten Betrieb von einsatzwichtigen Rechenzentren nicht stringent umgesetzt hat. Hierdurch gefährdet es nicht nur die Verfügbarkeit einsatzwichtiger IT-Services, sondern riskiert zudem einen signifikanten Datenverlust und einen hohen finanziellen Schaden. Deshalb genügt es nicht, dass das BMVg das Rechenzentrum lediglich grundsätzlich georedundant betreiben möchte, insoweit eine geeignete Infrastruktur bereitsteht.

Indem das BMVg das einsatzwichtige Rechenzentrum als „IT-Ausstattung“ abwertet, um infrastrukturelle Anpassungen zu vermeiden, konterkariert es seine Ansprüche hinsichtlich der Landes- und Bündnisverteidigung. Die „IT-Ausstattung“ erfüllt unzweifelhaft die Voraussetzungen eines Rechenzentrums nach den Definitionen der Bundeswehr und des BSI. Hierfür gelten Mindeststandards für die Informationssicherheit. Die Bedeutung des Rechenzentrums zeigt sich neben dem Wert des Datenbestandes auch in den geplanten Ausgaben für die Erneuerung der Hard- und Software.

Deshalb sollte das BMVg das Rechenzentrum für einsatzwichtige IT-Services schnellstmöglich gemäß den eigenen Vorgaben, georedundant an einem weiteren Standort betreiben. Dabei sollte es prüfen, inwieweit verlegefähige oder mobile Rechenzentren kurzfristig einen Beitrag leisten können.

## 16.3 Stellungnahme

Das BMVg prüfe regelmäßig, welche Voraussetzungen im Hinblick auf die Zeitenwende und die Fokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung organisatorisch, strukturell und logistisch zu schaffen sind. Die Prüfung diene dazu, um die Forderung nach Georedundanz für IT-Projekte bedarfsgerecht und wirtschaftlich umzusetzen.



Die „IT-Ausstattung“ sei technisch so ausgelegt, dass eine erweiterte Dislozierung georedundant gemäß den Standort-Kriterien für Rechenzentren im Geschäftsbereich des BMVg ab dem Jahr 2026 umgesetzt werden könne. Die Umsetzung solle in Rechenzentren stattfinden, die vom IT-Dienstleister bereitzustellen sind.

Das BMVg hat nicht ausgeführt, inwieweit es dieses Vorhaben mit seinem IT-Dienstleister vereinbart und welche Auswirkungen dies auf die bestehende „IT-Ausstattung“ hat.

## 16.4 Abschließende Würdigung

Ob der IT-Dienstleister das Rechenzentrum ab dem Jahr 2026 sicher betreiben kann, ist fraglich, etwa weil die baulichen Voraussetzungen nicht geschaffen sind. Zudem muss das BMVg für das einsatzwichtige Rechenzentrum zunächst noch planen, wann und wie es die einsatzwichtigen IT-Services in den Rechenzentrumsverbund für den Geschäftsbereich einbinden und das Rechenzentrum damit georedundant betreiben kann. Hierbei ist noch nicht berücksichtigt, dass nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes der Rechenzentrumsverbund voraussichtlich erst ab dem Jahr 2030 voll einsatzfähig sein wird. Wenn das BMVg die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr nicht weiter riskieren möchte, muss es belastbar planen, wie und bis wann es den georedundanten Betrieb des Rechenzentrums für die einsatzwichtigen IT-Services sicherstellen kann.

## 17 Bundeswehr verharret in Behelfslösungen, um die Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge aufrecht zu erhalten

---

(Kapitel 1403)

### Zusammenfassung

*Die Bundeswehr verschleppt die Umsetzung europäischer Standards zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge, die den Aufbau einer Managementorganisation vorsehen.*

*Die europäischen Standards erfordern, dass Teilstreitkräfte, die Luftfahrzeuge betreiben, eine Managementorganisation zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit für ihre militärischen Luftfahrzeuge aufbauen oder beauftragen müssen. In Deutschland sind dies Luftwaffe, Heer und Marine. Trotz umfangreicher Untersuchungen, die stets die Vorteile einer zentralen Managementorganisation für alle militärischen Luftfahrzeuge feststellten, steht ihre Umsetzung noch immer aus. Mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeuge, die nach europäischen Standards betrieben werden sollen, wird sie zunehmend dringlich. Ansonsten sind weiterhin ineffiziente Behelfslösungen für das Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit militärischer Luftfahrzeuge nötig. Dies erschwert die Zusammenarbeit mit der Industrie und europäischen Partnern. Eine zentrale Managementorganisation würde auch mit weniger Aufwand als bislang zu einer besseren Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge beitragen.*

*Das BMVg sollte mit mehr Nachdruck eine uneingeschränkt arbeitsfähige Managementorganisation nach den europäischen Standards umsetzen. Es sollte anhand eines verbindlichen Arbeits- und Zeitplans ein zügiges Überführen aller militärischen Luftfahrzeuge in die Managementorganisation sicherstellen und damit die ineffizienten Behelfslösungen schnellstmöglich abbauen.*

## 17.1 Prüfungsfeststellungen

### Europäische Standards fördern effizienten Betrieb von Luftfahrzeugen

EU-Mitgliedstaaten wollen mit europäischen Standards ihre Zusammenarbeit in der militärischen Luftfahrt erleichtern. Die europäischen Standards ermöglichen das gegenseitige Anerkennen von militärischen Zulassungen und Ausbildungen sowie den Betrieb gemeinsamer Flotten. Die Bundeswehr hatte dies einst im Jahr 2012 initiiert.

Das Umsetzen der europäischen Standards erfordert von der Bundeswehr, Verfahren, Verantwortlichkeiten und Aufgaben neu zu organisieren. So sind Prozesse der Instandhaltung von militärischen Luftfahrzeugen neu auszurichten sowie Anforderungen an die Ausbildung von Instandhaltungspersonal neu festzulegen. Die Bundeswehr verspricht sich davon auch einen sparsameren Personaleinsatz. Das technische Personal ist nunmehr befugt, mehr unterschiedliche Arbeiten als bislang am Luftfahrzeug durchzuführen. Die Bundeswehr hat inzwischen Vorschriften erlassen, die die neuen Verfahren und Verantwortlichkeiten regeln. Sie bildet ihr Personal bereits entsprechend aus und hat begonnen, erste Luftfahrzeugtypen danach instand zu halten. Die Industrie arbeitet schon überwiegend nach den europäischen Standards. Für sie bedeutet es einen Mehraufwand, wenn sie für die Bundeswehr auch noch nach alten Verfahren arbeiten muss.

Die europäischen Standards erfordern zudem, dass Teilstreitkräfte, die Luftfahrzeuge betreiben, eine Managementorganisation zum Aufrechterhalten der Lufttüchtigkeit (Continuing Airworthiness Management Organisation, im Folgenden CAMO) für ihre militärischen Luftfahrzeuge aufbauen oder beauftragen müssen. In Deutschland sind dies Luftwaffe, Heer und Marine. Die CAMO verantwortet die Verkehrssicherheit der Luftfahrzeuge. Sie soll Aufgaben bündeln, die derzeit das Beschaffungsamt der Bundeswehr (Beschaffungsamt) und die Teilstreitkräfte wahrnehmen. Dazu gehören u. a. das Koordinieren aller Instandhaltungsarbeiten und technischen Maßnahmen, das Überwachen des Lebensalters von Bauteilen sowie das Erfassen von Betriebsdaten und Störungsmeldungen. Die Bundeswehr muss hierfür nunmehr Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Personal von den Teilstreitkräften und dem Beschaffungsamt auf die CAMO verlagern. Hinzu kommen neue Aufgaben, wie ein Qualitätsmanagement sowie das Überwachen von befristeten Fluggenehmigungen („Permit-to-Fly“).

Ohne CAMO fehlen zudem Voraussetzungen für einen gemeinsamen Flottenbetrieb mit europäischen Partnern. Die deutsch-französische Lufttransportstaffel in Évreux, Frankreich, wird in einer Kooperation nach den europäischen Standards betrieben, in der die französische CAMO die Verkehrssicherheit der französischen und deutschen

Luftfahrzeuge verantwortet. Die Bundeswehr könnte derzeit keine gemeinsame Flotte federführend mit europäischen Partnern nach europäischen Standards betreiben.

Um Aufgaben zum Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit wahrnehmen zu können, benötigt die CAMO eine Genehmigung vom Luftfahrtamt der Bundeswehr (Luftfahrtamt). Das Luftfahrtamt bewertet, ob Organisation, Verfahren und personelle Ausstattung der CAMO geeignet sind, die Verkehrssicherheit der Luftfahrzeuge sicherzustellen. Die CAMO braucht dafür ausreichend qualifiziertes Personal. Einige Tätigkeiten erfordern eine anerkannte luftfahrzeugtechnische Qualifikation mit mindestens fünfjähriger Erfahrung.

## **Aufbau einer CAMO bisher gescheitert**

Die Bundeswehr untersuchte in den Jahren 2017 und 2021, wie sie eine CAMO aufbauen kann. Die Untersuchungen ergaben stets, dass eine zentrale, alle Luftfahrzeuge der Teilstreitkräfte koordinierende CAMO als eigenständige Dienststelle die europäischen Standards bestmöglich umsetzen würde. Die Bundeswehr erwartete von einer zentralen CAMO gegenüber dezentralen Lösungen Synergien, insbesondere weniger Schnittstellen, verschlankte Prozesse, geringeren Personaleinsatz sowie eine erleichterte Zusammenarbeit mit der Industrie. Dadurch sei auch eine bessere Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge möglich.

Die Teilstreitkräfte und das Beschaffungsamt konnten sich jedoch nicht einigen, wie sie Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Personal in eine zentrale CAMO verlagern wollen. Dennoch entschied das BMVg im Juni 2022, die zentrale CAMO innerhalb der Teilstreitkraft Luftwaffe aufzubauen.

## **Bundesrechnungshof hat zügige Umsetzung gefordert**

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg bereits im November 2022 aufgefordert, eine zentrale CAMO zügig umzusetzen.

Bis Mitte 2023 wollte das BMVg über die Aufgaben- und Personalverlagerung entscheiden. Dafür ließ es anhand einer Aufgabenanalyse, Schnittstellenbetrachtung und Personalbedarfsermittlung eine Feinplanung für eine zentrale CAMO erstellen. Nach der Feinplanung vom September 2023 benötigt die CAMO 562 Dienstposten. Davon sollten 196 Dienstposten mit ihren Aufgaben aus dem Beschaffungsamt auf die CAMO verlagert werden. Die restlichen 366 Dienstposten sollten die drei Teilstreitkräfte bereitstellen. Hinzu kamen 96 Dienstposten, die in der Anfangsphase noch für den parallelen Betrieb neuer und alter Luftfahrzeugtypen benötigt werden. Obwohl die Feinplanung mit allen Beteiligten abgestimmt war, gab es erneut einen Dissens über das Verlagern von

Dienstposten mit den damit verbundenen Aufgaben aus dem Beschaffungsamt auf die CAMO. Dadurch hat sich der Aufbau einer CAMO weiter verzögert.

## Umsetzung einer CAMO mittlerweile überfällig

Die Bundeswehr betreibt bereits erste Luftfahrzeugtypen nach den europäischen Standards in Behelfslösungen, die die fehlende CAMO kompensieren:

- Die Luftwaffe betreibt die Transportflugzeuge A400M unter europäischen Standards in einer Behelfslösung, die aufgrund zunehmender Flottengröße an Grenzen stößt. Sie kann die Verkehrssicherheit der Transportflugzeuge derzeit nur durch personelle Unterstützung von Beschaffungsamt und Industrie sicherstellen.
- Die Marine betreibt neue Hubschraubertypen seit ihrer Einführung im Jahr 2019 ebenfalls nach den europäischen Standards. Dazu hat sie eine waffensystembezogene CAMO eingeführt. Diese übernimmt dabei aufgrund einer Sonderregelung Aufgaben des Beschaffungsamtes.
- Das Heer betreibt seine Luftfahrzeuge noch nicht nach europäischen Standards. Es lehnte Behelfslösungen aufgrund des damit verbundenen Aufwands und den verbleibenden undefinierten Verantwortlichkeiten zwischen Beschaffungsamt und den Teilstreitkräften ab. Es befürwortet den Aufbau einer zentralen CAMO für alle militärischen Luftfahrzeuge der Teilstreitkräfte.

Die Bundeswehr beschafft derzeit neue Luftfahrzeugtypen, die von Beginn an nach den europäischen Standards betrieben werden sollen. Sie erwartet die Auslieferung neuer Kampfhubschrauber ab dem Jahr 2024, neuer Marineflieger ab dem Jahr 2025, neuer Kampfflugzeuge ab dem Jahr 2026 und neuer Transporthubschrauber ab dem Jahr 2027. Für das Aufrechterhalten der Verkehrssicherheit müssen mit Auslieferung die CAMO oder entsprechende Behelfslösungen umgesetzt sein. Die Bundeswehr hat noch keinen Arbeits- und Zeitplan zum Überführen ihrer Luftfahrzeuge in die CAMO.

## 17.2 Würdigung

Die konsequente Umsetzung europäischer Standards mit einer zentralen CAMO leistet einen Beitrag, um den Betrieb von Luftfahrzeugen effizienter zu gestalten, Prozesse zu beschleunigen und auch die europäische Zusammenarbeit zu erleichtern.

Obwohl umfangreiche Untersuchungen stets die Vorteile einer zentralen CAMO feststellten, mangelt es noch immer an der Entschlusskraft des BMVg, diese auch zügig umzusetzen. Trotz Entscheidungsreife verharret die Bundeswehr weiter in ineffizienten Strukturen. Mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeugtypen, die nach europäischen Standards betrieben werden sollen, wächst der Bedarf an einer zentralen CAMO. Ohne

zentrale CAMO muss die Bundeswehr für die neuen Luftfahrzeuge weitere Behelfslösungen schaffen. Der Bundesrechnungshof hat auch das Risiko gesehen, dass sich dies nachteilig auf die Einsatzbereitschaft der Luftfahrzeuge auswirken könnte. Dass Teilstreitkräfte ihre Bestandsluftfahrzeuge weiter nach alten Verfahren betreiben müssen, erhöht den Koordinationsaufwand der Bundeswehr und erschwert einen effizienten Betrieb ihrer Luftfahrzeuge. Es beeinträchtigt zudem die Zusammenarbeit mit der Industrie, die bereits nach den europäischen Standards arbeitet und mit europäischen Partnernationen.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die CAMO Aufgaben, die bisher das Beschaffungsamt wahrgenommen hat, ohne qualifiziertes Personal des Beschaffungsamtes übernehmen kann. Er hat dem BMVg empfohlen, eine zentrale CAMO durchzusetzen. Zudem sollte es weitere Schritte einleiten, um die ausgeplante CAMO nunmehr rechtzeitig mit der Auslieferung neuer Luftfahrzeuge bestmöglich umzusetzen.

## 17.3 Stellungnahme

Das BMVg hat mitgeteilt, es habe mittlerweile den Aufgabenzuschnitt der CAMO überarbeitet. Es werde lediglich die Aufgaben aus dem Beschaffungsamt auf die CAMO übertragen, die nach den europäischen Standards vom Luftfahrtamt zu genehmigen seien. Dazu gehörten die Instandhaltungsplanung und -steuerung. Entgegen der ursprünglichen Planung würden Aufgaben des technisch-logistischen Managements, wie Produktbeobachtungen und das Obsoleszenzmanagement (u. a. Umgang mit veralteten Bauteilen), im Beschaffungsamt verbleiben. Auch beim Beauftragen von Leistungen der Industrie werde das Beschaffungsamt die CAMO unterstützen.

Die stärkere Fokussierung auf genehmigungspflichtige Aufgaben reduziere den Personalbedarf der CAMO auf 508 Dienstposten. Darin seien 50 Dienstposten für neue Aufgaben aus der Umsetzung der europäischen Standards enthalten, die die CAMO bis spätestens Ende 2027 vom Beschaffungsamt erhalten solle. Die restlichen Dienstposten kämen aus den betroffenen Teilstreitkräften. Damit sei der Dissens über das Verlagern von Dienstposten aus dem Beschaffungsamt geklärt. Zweifel an der Aufgabewahrnehmung durch qualifiziertes Personal seien mit der gewählten Aufgabenverteilung unbegründet.

Die Leitung des BMVg habe im April 2024 bekräftigt, eine zentrale CAMO als eigene Dienststelle innerhalb der Luftwaffe aufzustellen, um die materielle Einsatzbereitschaft und Durchsetzungsfähigkeit im Einsatz zu stärken. Das BMVg gehe weiterhin davon aus, dass die CAMO zum April 2025 arbeitsfähig sei. Ab Oktober 2025 werde die CAMO die Verkehrssicherheit der Transportflugzeuge A400M als erste Luftfahrzeuge verantworten. Sobald die Leitung des BMVg über die Grobstruktur der CAMO entschieden

habe, werde die Übernahme weiterer Luftfahrzeuge aus den Teilstreitkräften und deren Betrieb nach europäischen Standards geplant.

## 17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das BMVg den Aufbau einer zentralen CAMO weiter verschleppt.

So nimmt das BMVg in Kauf, dass die CAMO womöglich erst Ende 2027 über das Personal verfügt, mit dem sie alle Aufgaben nach den europäischen Standards erfüllen kann und bis dahin nur eingeschränkt arbeitsfähig ist. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für wenig ambitioniert, bis Oktober 2025 lediglich die Transportflugzeuge A400M in die CAMO zu überführen. Das BMVg lässt offen, wann es weitere Luftfahrzeuge in die CAMO überführen möchte. Ohne zentrale CAMO benötigt die Bundeswehr nicht nur für den Betrieb der vorhandenen, sondern auch der neu ausgelieferten Luftfahrzeuge weiterhin Behelfslösungen. Sie binden mehr Personal als nötig und obendrein beeinträchtigen sie weiter die Zusammenarbeit mit der Industrie und den europäischen Partnern.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMVg mit dem Beschaffungamt und den Teilstreitkräften Luftwaffe, Heer und Marine einen Kompromiss gefunden hat. Ob mit der Fokussierung auf genehmigungspflichtige Aufgaben noch eine tragfähige Lösung für die CAMO umgesetzt wird, wird sich zeigen. Die damit verbundenen Schnittstellen schmälern Synergien, die das BMVg zuvor durch das Bündeln weiterer Aufgaben in seiner bestmöglichen Lösung einer CAMO identifiziert hatte. Die CAMO übernimmt in der Kompromisslösung zudem Aufgaben aus dem Beschaffungamt, ohne dass es das hierfür qualifizierte Personal des Beschaffungsamtes erhält.

Das BMVg bleibt aufgefordert, mit mehr Nachdruck eine uneingeschränkt arbeitsfähige CAMO umzusetzen. Es sollte anhand eines verbindlichen Arbeits- und Zeitplanes ein zügiges Überführen aller militärischen Luftfahrzeuge in die CAMO sicherstellen und damit schnellstmöglich die ineffizienten Behelfslösungen abbauen.

## Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

# 18 Auszahlungsspitzen zum Jahresende beeinträchtigen Haushaltstransparenz

(Kapitel 2301 Titel 687 06, Titel 896 03, Titelgruppe 01 und Kapitel 2302 Titel 687 76)

## Zusammenfassung

*Das BMZ zahlt einen großen Teil seiner Mittel zum Jahresende aus. Die lokalen Kooperationspartner im Ausland verwenden diese teilweise erst im Folgejahr. Dadurch ist unklar, wie viele Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit im jeweiligen Jahr eingesetzt werden.*

*Seine Vorhaben in der Entwicklungszusammenarbeit führt das BMZ nicht selbst durch. Es nutzt hierfür Partner. Das BMZ zahlt die Mittel an seine Partner über mehrere Jahre jeweils schwerpunktmäßig im November und Dezember (Jahresende) aus. Diese Auszahlungsspitzen zum Jahresende sind nicht plausibel in der grundsätzlich auf ein ganzjähriges Engagement ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit.*

*Die Partner arbeiten häufig mit lokalen Kooperationspartnern (Letztempfänger) zusammen, an die sie die Mittel des BMZ weiterreichen. Die Letztempfänger verwenden einen Teil der zum Jahresende ausgezahlten Mittel erst im Folgejahr. Durch die Vorauszahlungen ist intransparent, wie viele Mittel tatsächlich in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dies schränkt auch die Budgethoheit des Parlaments ein.*

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



## 18.1 Prüfungsfeststellungen

### **Bundesrechnungshof analysiert Auszahlungsverhalten des BMZ**

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

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

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

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

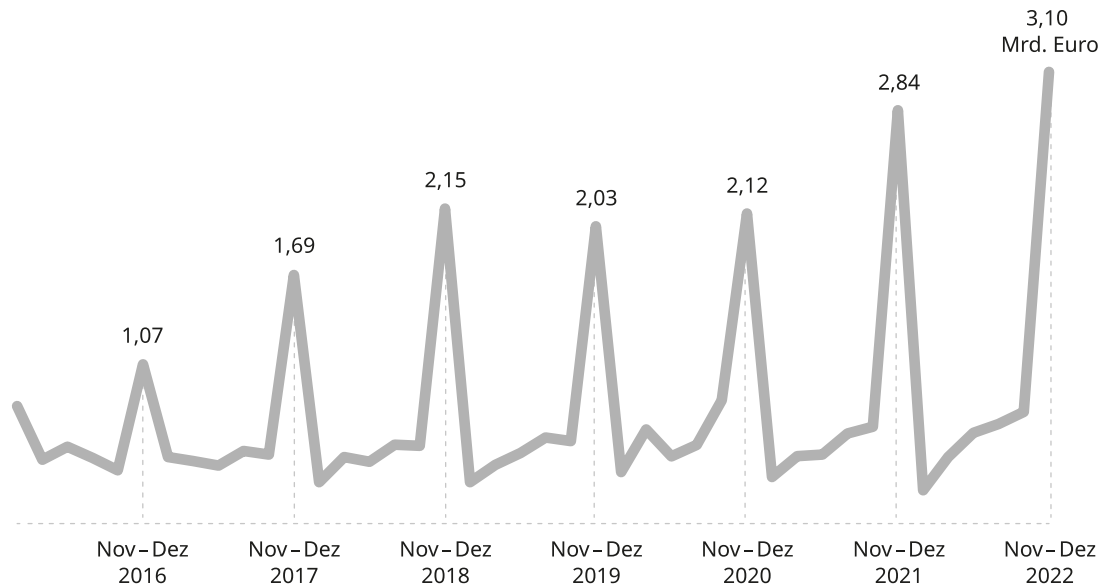
### **Hohe Auszahlungen zum Jahresende**

Das BMZ zahlte die Mittel überwiegend zum Jahresende an die Partner aus. Im folgenden Jahr forderten die Partner ihre Mittel vor allem ab der zweiten Jahreshälfte an. Den größten Teil erhielten sie erneut zum Jahresende. Dadurch entstanden jährlich wiederkehrende Auszahlungsspitzen zum Jahresende bei gleichzeitig geringen Auszahlungen in der ersten Jahreshälfte (Abbildung 18.1). Diese Auszahlungsspitzen stiegen im betrachteten Zeitraum um 190 %, die Gesamtauszahlungen der vier Titel um insgesamt 61 %.

Abbildung 18.1

## Regelmäßige Auszahlungsspitzen zum Jahresende

In den Jahren 2016 bis 2022 zahlte das BMZ für vier Titel auffällig viele Mittel erst im November und Dezember aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes für die Jahre 2016 bis 2022; Kapitel 2301 Titel 687 06, Titel 896 03, Titelgruppe 01 und Kapitel 2302 Titel 687 76.

Für die vier Titel zusammen stieg der Anteil der Auszahlungen zum Jahresende an den jährlichen Auszahlungen von 30 % im Jahr 2016 auf 54 % im Jahr 2022. Für das gesamte erste Halbjahr sank hingegen der Anteil korrespondierend von 48 auf 21 %. In allen Jahren kam es somit zu Auszahlungsspitzen zum Jahresende. Dabei zahlte das BMZ außer im Jahr 2016 stets mehr Mittel zum Jahresende aus als im gesamten ersten Halbjahr. Für einen der Titel lag der höchste Auszahlungsanteil in einem Jahr bei 79 % zum Jahresende. Der niedrigste Anteil für das erste Halbjahr betrug in diesem Titel 10 %.

## 18.2 Würdigung

Über Jahre hinweg stiegen die Auszahlungen bei den vier untersuchten Titeln regelmäßig zum Jahresende sprunghaft an. Ein vermeintlich erhöhter Mittelbedarf zum Jahresende ist aber nicht plausibel. Krisen und dadurch bedingte Mittelbedarfe folgen keinem zeitlichen Muster. Dies schließt externe Einflüsse als Ursache der Auszahlungsspitzen aus. Die regelmäßigen Auszahlungen zum Jahresende sind vielmehr nur mit dem Handeln des BMZ bzw. seiner Partner zu erklären. Damit kann das BMZ sie beeinflussen.

Die hohen Auszahlungen zum Jahresende führen dazu, dass die Mittel nicht in voller Höhe im laufenden Jahr verwendet werden können. Stattdessen setzen die Partner und die Letztempfänger diese Mittel teilweise erst im Folgejahr ein. Sie benötigen dadurch zunächst weniger neue Mittel. Dies zeigen die geringen Auszahlungen des BMZ jeweils im ersten Halbjahr.

Der Bundesrechnungshof sieht das derzeitige Auszahlungsverhalten des BMZ kritisch. Dadurch ist nicht transparent, wie viele Mittel in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich eingesetzt werden.

Das BMZ sollte Auszahlungsspitzen zum Jahresende abbauen, indem es seine Mittel zeitlich näher an der tatsächlichen Verwendung für die Entwicklungszusammenarbeit verausgabt. Ziel muss es sein, die Mittelverwendung im Haushalt des BMZ transparenter zu gestalten.

## 18.3 Stellungnahme

Das BMZ hat die Darstellung des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen.

Seine Auszahlungen würden auf Planungsentscheidungen zu langjährigen Finanzzusagen basieren. Ursache für die hohen Auszahlungen am Jahresende seien die etablierten Entscheidungssysteme. Diese würden einen umfangreichen Prozess von der Mittelbereitstellung bis hin zu den Aufträgen oder Zuwendungsbescheiden an die Partner umfassen. Das Auszahlungsverhalten widerspräche nicht der Projektarbeit, sondern würde den Bedarfen vor Ort folgen. Wann diese entstehen, hänge vom Verlauf der Vorhaben, den Fälligkeiten und den Mittelanforderungen der Partner ab.

Zudem hat das BMZ widersprochen, dass die Bedarfe der Partner im ersten Halbjahr nahezu gedeckt seien. Auszahlungen an seine Durchführungsorganisationen leiste es grundsätzlich nicht als Vorkasse, sondern erst nach erbrachten Leistungen.

Das BMZ hat bemängelt, dass aus Abbildung 18.1 nicht die über den Betrachtungszeitraum gestiegenen Mittel für die vier Titel hervorgingen. Dadurch würde zwar die Entwicklung der Auszahlungen dargestellt, nicht jedoch deren Verhältnis zur Haushaltsentwicklung insgesamt. Für die Jahre 2020 und 2022 hat das BMZ auf Besonderheiten hingewiesen, wie die Corona-Pandemie, vorläufige Haushaltsführung und einen Ergänzungshaushalt. Diese hätten dazu geführt, dass viele Mittel erst ab Juli beplant und verausgabt wurden. Die Abbildung suggeriere wegen dieser Besonderheiten eine tatsächlich nicht vorhandene Tendenz.

## 18.4 Abschließende Würdigung

Entwicklungspolitische Ziele, beispielsweise in den Bereichen Bildung und Gesundheit, können nachhaltig nur durch ein ganzjähriges Engagement erreicht werden. Daher besteht bei der entwicklungspolitischen Arbeit kein Saisoncharakter. Die Erklärungen des BMZ zu den Auszahlungsspitzen am Jahresende überzeugen nicht und sein Auszahlungsverhalten bleibt unplausibel.

Es ist unstrittig, dass das BMZ Mittel auf der Grundlage etablierter Entscheidungssysteme bereitstellt. Diese können hohe Auszahlungen am Jahresende jedoch allenfalls für das erste Projektjahr erklären. Die ersten Auszahlungen kann das BMZ in der Regel erst nach den aufwendigen Vorbereitungen von Vorhaben leisten. Ab dem zweiten Projektjahr stehen den Partnern die Mittel aber bereits ab Jahresanfang zur Verfügung.

Die Darstellung des BMZ zu Auszahlungen an seine Durchführungsorganisationen ist verkürzt und überzeugt ebenfalls nicht. Zwar zahlt das BMZ diesen die Mittel grundsätzlich erst, wenn sie Zahlungen geleistet haben. Allerdings gehen die Durchführungsorganisationen dabei regelmäßig gegenüber den Letztempfängern in Vorkasse. Die zugrundeliegenden Verfahren ermöglichen dabei auch längere Verwendungsfristen. Dadurch geht das BMZ über die Durchführungsorganisation gerade doch in Vorkasse.

Auch die Kritik des BMZ an der grafischen Darstellung der Auszahlungsspitzen greift nicht. Diese traten Jahr für Jahr auf. Sie wiederholten sich damit unabhängig von Besonderheiten wie in den Jahren 2020 und 2022. Darüber hinaus sind die Auszahlungsspitzen dreimal so stark gestiegen wie die Gesamtauszahlungen der vier Titel. Weder der Anstieg der Mittel des BMZ noch die genannten Besonderheiten können daher die Auszahlungsspitzen zum Jahresende erklären. Auch die steigende Tendenz ist besorgniserregend, da das BMZ zuletzt den überwiegenden Teil der Mittel zum Jahresende auszahlte.

Im Ergebnis kann das BMZ die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Die am Jahresende ausgezahlten Mittel verwenden die Partner und Letztempfänger teilweise erst im Folgejahr. Dadurch ist intransparent, wie viele Mittel tatsächlich in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Diese Intransparenz beeinträchtigt die Budgethoheit des Parlaments. Für die Haushaltsaufstellung sollte erkennbar sein, wie viele Mittel aus dem Vorjahr bei den Partnern und Letztempfängern noch vorhanden sind.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Auszahlungsspitzen abzubauen. In den Projekten noch nicht benötigte – insbesondere jahresübergreifende – Vorauszahlungen sind zu vermeiden. Insgesamt erhöht dies die Transparenz im Haushalt des BMZ und stärkt das Parlament in seiner Budgethoheit.

## Bundesschuld

(Einzelplan 32)

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

(Kapitel 3205 Titel 575 11)

## Zusammenfassung

*Der Bund nutzt für die grünen Bundesanleihen auch Ausgaben, deren klima- oder umweltschützende Wirkung er nicht nachweisen kann. Dadurch könnte er sein Ziel verfehlen, den Markt für grüne Anleihen weiterzuentwickeln und Investoren langfristig von diesem Instrument zu überzeugen.*

*Der Bund begibt seit dem Jahr 2020 grüne Bundesanleihen. Diese Wertpapierart hat inzwischen ein Gesamtvolumen von mehr als 70 Mrd. Euro erreicht. Mit den grünen Bundesanleihen möchte die Bundesregierung den Markt für grüne Geldanlagen weiterentwickeln. Für die Emission grüner Bundesanleihen ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zuständig.*

*Die Bundesregierung ordnet den Erlösen grüner Bundesanleihen Ausgaben zu, für die sie keine messbare grüne Wirkung fordert. Sie kann bei mehr als zwei Dritteln der Ausgaben keine grüne Wirkung direkt messen. Die Bundesregierung rechnet zudem ganze Ausgabenkategorien als grün an, ohne dabei zwischen den wirksamen und den unwirksamen Einzelmaßnahmen einer Ausgabenkategorie zu unterscheiden. Sachlogisch wäre aber, nur die Ausgaben für wirksame Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen. All dies könnte dazu führen, dass die Bundesregierung ein zu hohes Volumen an grünen Ausgaben ansetzt. Das könnte nicht nur das Ansehen des Bundes als Emittent für grüne Bundesanleihen, sondern auch die Entwicklung des Marktes für grüne Anleihen insgesamt gefährden.*

*Das BMF sollte deshalb klare und messbare Auswahlkriterien für die Klassifizierung von Ausgaben als grün entwickeln und anwenden. Zudem sollte es nur Ausgaben als grün bewerten, deren klima- oder umweltschützende Wirkung es belegen kann. Basis für das Emissionsvolumen der grünen Bundesanleihen sollten die Ausgaben für wirksame grüne Einzelmaßnahmen sein.*

## 19.1 Prüfungsfeststellungen

### **Grüne Bundesanleihen erhöhen nicht die Ausgaben des Bundes für den Klima- und Umweltschutz**

Der Bund begibt seit dem Jahr 2020 grüne Bundesanleihen. Diese Wertpapierart hat inzwischen ein Gesamtvolumen von mehr als 70 Mrd. Euro erreicht. Der Bund ist damit – gemessen am Volumen – einer der größten Emittenten grüner Anleihen. Das BMF ist für das Schuldenmanagement des Bundes zuständig. Dazu gehört auch die Emission grüner Bundesanleihen.

Der Bund will mit den grünen Anleihen eine Vorbildfunktion einnehmen und den noch jungen Markt für grüne Geldanlagen weiterentwickeln. Dies soll insbesondere dazu beitragen, Mittel des privaten Sektors für die grüne Transformation zu mobilisieren, um beispielsweise den Klimaschutz zu fördern.

Den grünen Bundesanleihen ordnet der Bund Ausgaben des Bundeshaushalts zu, die seiner Ansicht nach die Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsziele Deutschlands unterstützen. Grüne Bundesanleihen entsprechen grundsätzlich konventionellen Bundesanleihen. Im Vergleich dazu haben sie jedoch zumeist eine geringere Rendite. Für die Aussicht, dass der Bund klima- oder umweltschützende Ausgaben finanziert, verzichten Käufer grüner Bundesanleihen auf höhere Zinserträge. Dadurch spart der Bund Zinsausgaben.

Über die Ausgaben des Bundes entscheidet der Haushaltsgesetzgeber im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren. Erst im Nachhinein legt das BMF gemeinsam mit den jeweils zuständigen Bundesministerien fest, welche Ausgaben des Bundeshaushalts es als klima- oder umweltschützend bewertet und den grünen Bundesanleihen zuordnet. Grüne Bundesanleihen erhöhen damit nicht die Ausgaben für den Klima- und Umweltschutz im Bundeshaushalt.

### **Bundesregierung fordert keine messbare klima- oder umweltschützende Wirkung bei der Auswahl der grünen Ausgaben**

Die Bundesregierung legt im „Rahmenwerk für Grüne Bundeswertpapiere“ (Rahmenwerk) fest, welche Ausgaben sie als grün betrachtet und den grünen Bundesanleihen zuordnen kann. Solche grünen Ausgaben

- dürfen bestimmte Ausschlusskriterien nicht verletzen und
- müssen Deutschlands Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsziele unterstützen.

Ausgaben, die „hauptsächlich auf fossilen Energieträgern [...] oder Kernenergie“ beruhen oder damit verbunden sind, darf die Bundesregierung den grünen Bundesanleihen laut Rahmenwerk nicht zuordnen. Gleiches gilt z. B. für Ausgaben, die in einem wesentlichen Zusammenhang mit Rüstung, Verteidigung, Tabak, Alkohol oder Glücksspiel stehen.

Das Rahmenwerk enthält keine konkreten Vorgaben dazu, wann eine Ausgabe die Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsziele Deutschlands unterstützt. Insbesondere gibt es keine Grenz- oder Schwellenwerte, die grüne Ausgaben erfüllen müssen – etwa hinsichtlich der Einsparungen von Treibhausgasemissionen.

Damit kann die Bundesregierung den grünen Bundesanleihen laut Rahmenwerk auch Ausgaben zuordnen, die keine messbare grüne Wirkung haben. Das zeigt das folgende Beispiel:

**Beispiel 1:**

Für das Jahr 2020 ordnete die Bundesregierung den grünen Bundesanleihen Ausgaben von 23 Mio. Euro für Projekte der internationalen Energie-, Rohstoff- und Technologiezusammenarbeit zu. Die Projekte dienten dem Austausch mit anderen Staaten zu diesen Themen.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Projekte einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Zugleich räumt sie aber ein, dass die Projekte keinen direkten kausalen Zusammenhang mit messbaren Einsparungen von Kohlendioxid haben.

## Bundesregierung kann Wirkung nur selten unmittelbar nachweisen

In sogenannten Wirkungsberichten möchte die Bundesregierung die grüne Wirkung der Ausgaben belegen. Sie nutzt dafür wahlweise Indikatoren, die

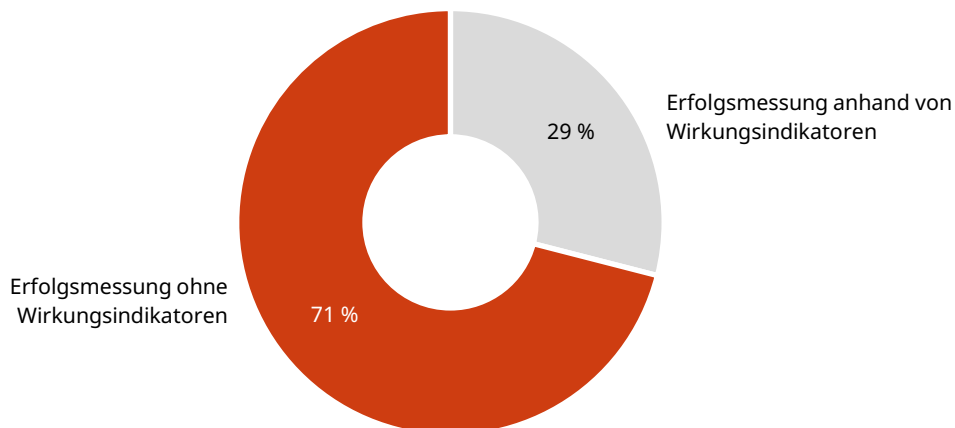
- einen Input (z. B. eingesetzte Mittel),
- einen Output (z. B. die Anzahl sanierter Gebäude),
- eine Aktivität (z. B. ein gefördertes Vorhaben) oder
- eine Wirkung (z. B. vermiedene Treibhausgasemissionen)

messen.

Abbildung 19.1

### Mehr als zwei Drittel der zugeordneten Ausgaben nicht mit Wirkungsindikatoren unterlegt

Nur mit Wirkungsindikatoren kann der Bund die grüne Wirkung von Ausgaben belastbar ermitteln und ausweisen. Gleichwohl verwendet der Bund diese Indikatoren nur für 29 % der Ausgaben, die er den grünen Bundesanleihen zuordnet.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Wirkungsbericht Grüne Bundeswertpapiere 2021, BMF.

Insgesamt kann die Bundesregierung für 29 % der Ausgaben, die sie den grünen Bundesanleihen zuordnet, Indikatoren vorlegen, die eine Wirkung messen (Wirkungsindikatoren). Für die restlichen Ausgaben nutzt sie die übrigen drei Indikatoren (Input-, Output- oder Aktivitätsindikatoren).

Nur Wirkungsindikatoren können unmittelbar eine grüne Wirkung belegen. Bei allen anderen Indikatoren sind zusätzliche Annahmen erforderlich, um auf eine Wirkung schließen zu können. Das verdeutlicht auch folgendes Beispiel:



### **Beispiel 2:**

Die Bundesregierung nutzt für die Maßnahme „Waldklimafonds“ einen Aktivitätsindikator. Demzufolge hat sie 99 neu bewilligte und 192 laufende Vorhaben finanziert. Zu einem großen Teil hat sie hierbei Forschungs- und Bildungsprojekte zum Klimaschutz im Wald und zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel gefördert. Weitere Indikatoren, etwa die hierdurch geschützte Waldfläche, weist der Wirkungsbericht nicht aus.

Anhand der verfügbaren Indikatoren können Anleger darauf schließen, wie viele Projekte die Bundesregierung gefördert hat. Ohne weitere Annahmen können diese Indikatoren die konkrete grüne Wirkung dieser Projekte aber nicht belegen. Um auf eine grüne Wirkung zu schließen, müssten Anleger annehmen, dass diese Vorhaben einen relevanten Output beeinflussen, z. B. die geschützte Waldfläche. Dieser Output müsste dann tatsächlich zu einer grünen Wirkung führen, z. B. zu einer bestimmten Menge gespeicherten Kohlendioxids.

## **Bundesregierung bestimmt grüne Ausgaben nicht auf Basis von Einzelmaßnahmen**

Die Bundesregierung ordnet den grünen Bundesanleihen teilweise sämtliche Ausgaben eines Haushaltstitels und somit ganze Ausgabenkategorien zu. In diesen Fällen betrachtet sie nicht die Wirkung der einzelnen Maßnahmen in der jeweiligen Ausgabenkategorie. Aber nicht alle Einzelmaßnahmen innerhalb einer Ausgabenkategorie haben auch eine nachweisbar grüne Wirkung.

Weist die Bundesregierung allerdings ganze Ausgabenkategorien als grün aus, kann dies dazu führen, dass sie auch Ausgaben für unwirksame Einzelmaßnahmen den grünen Anleihen zuordnet. Dies verdeutlicht das folgende Beispiel:

### **Beispiel 3:**

Die Bundesregierung ordnete den grünen Bundesanleihen Ausgaben von 60,7 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt 2020 für Beratungen zur Energieeffizienz zu. Im Jahr 2020 seien über 160 000 Energieberatungen durchgeführt worden. Die jährlichen Treibhausgasemissionen hätten sich dadurch um 0,6 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente reduziert.

Die Bundesregierung berücksichtigte dabei die Ausgaben für alle Energieberatungen. Ausgaben für Energieberatungen, die nicht zu Folgemaßnahmen führten und damit keine Treibhausgasemissionen einsparten, rechnete sie nicht heraus.

Dementsprechend werden den grünen Bundesanleihen auch Ausgaben für Einzelmaßnahmen zugeordnet, bei denen die Bundesregierung die grüne Wirkung nicht nachgewiesen hat.

## 19.2 Würdigung

Der Bund muss bei der Auswahl der Ausgaben, die er den grünen Bundesanleihen zuordnen möchte, die klima- und umweltschützende Wirkung der daraus finanzierten Maßnahmen stärker in den Blick nehmen. Das bislang praktizierte Verfahren wird der Vorbildfunktion des Bundes und dem Anspruch, den der Bund an „seine“ grünen Anleihen haben sollte, nicht gerecht. Im Einzelnen:

- Die Bundesregierung hat versäumt, Grenz- und Schwellenwerte für die Auswahl der grünen Ausgaben festzulegen. Mit solchen Werten hätte sie zielgenauer bestimmen können, wann eine Ausgabe als grün zu bewerten ist. Das bislang praktizierte Verfahren kann dazu führen, dass die Bundesregierung Ausgaben in ihre Auswahl für die grünen Bundesanleihen aufnimmt, bei denen sie nicht sicher sagen kann, ob die daraus finanzierten Maßnahmen tatsächlich grün wirken.
- Zudem verwendet sie gerade einmal für 29 % der Ausgaben Wirkungsindikatoren. Sie kann also für den überwiegenden Anteil der Ausgaben nicht unmittelbar eine grüne Wirkung belegen.
- Hinzu kommt, dass sie in einigen Fällen ganze Ausgabenkategorien als grün bewertet. Dies birgt die Gefahr, dass dabei auch – mit Blick auf den Umwelt- und Klimaschutz – unwirksame Einzelmaßnahmen miterfasst werden.

All dies könnte dazu führen, dass die Bundesregierung ein zu hohes Volumen an grünen Ausgaben ansetzt. Im Ergebnis könnten damit – hinsichtlich der Wirkung der grünen Bundesanleihen – die Erwartungen der Anleger und die Realität auseinanderfallen.

Käufer grüner Anleihen verzichten auf Zinserträge und erwarten im Gegenzug „für ihr Geld“ eine umwelt- oder klimaschützende Wirkung. Tritt diese Wirkung in der Realität nicht ein, könnte die Nachfrage nach grünen Anleihen sinken. Das könnte wiederum dazu führen, dass Anleger beim Kauf grüner Anleihen höhere Zinsen verlangen. Der Zinsvorteil grüner Anleihen würde schrumpfen. Der Bund und womöglich auch andere Emittenten grüner Anleihen müssten höhere Zinsen zahlen. In letzter Konsequenz könnte dies die Weiterentwicklung des Marktes für grüne Anleihen gefährden.

Aber gerade das – also die Weiterentwicklung des Marktes für grüne Anleihen – ist neben einer Zinseinsparung für den Bund erklärtes Ziel der Bundesregierung. Die Emission grüner Bundesanleihen führt nicht zu zusätzlichen grünen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und damit auch nicht zu zusätzlichen grünen Maßnahmen des

Bundes. Diese Funktion können grüne Bundesanleihen aufgrund der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen systembedingt nicht erfüllen.

Deshalb sollte sich der Bund darauf konzentrieren, mit seiner Auswahl grüner Ausgaben und der Wirkungsmessung – im positiven Sinne – Maßstäbe zu setzen. Daran könnten sich auch andere Emittenten orientieren. Wenn sich die grünen Bundesanleihen im Markt qualitativ abheben, weil sie die grüne Wirkung in den Mittelpunkt stellen, könnten Anleger diesen Maßstab voraussetzen und auch von anderen Emittenten verlangen. Dann würden grüne Anleihen insgesamt mehr grüne Wirkung erzielen.

Vor diesem Hintergrund sollte das BMF zügig klare und messbare Kriterien für die Auswahl grüner Ausgaben entwickeln und anwenden. Ziel sollte sein, die grüne Wirkung von Ausgaben grundsätzlich anhand von Wirkungsindikatoren zu messen und auszuweisen. Ist dies ausnahmsweise nicht möglich, sollte das BMF transparent darlegen, mit welchen Annahmen es auf die ausgewiesene Wirkung schließt. Statt ganze Ausgabenkategorien als grün anzurechnen, sollte das BMF zudem die Auswahl – soweit möglich – auf Ebene der Einzelmaßnahmen vornehmen.

## 19.3 Stellungnahme

Das BMF hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes in einer mit den betroffenen Ressorts abgestimmten Stellungnahme widersprochen. Es hat mitgeteilt, dass es das Ziel einer hohen Transparenz über die Wirkung von Maßnahmen zwar uneingeschränkt teile. Der Bundesrechnungshof lege aber einen sehr ambitionierten Maßstab an. Denn er fordere ausschließlich durch Wirkungsindikatoren belegte grüne Wirkungen. Das BMF bezweifle aber, dass dieser ambitionierte Maßstab dem Marktstandard entspreche. Zudem habe es einen solchen Maßstab nicht in seinem Rahmenwerk verankert. Die grünen Bundesanleihen würden auch nicht so beworben.

Die Bundesregierung wähle stattdessen bestimmte umwelt- und klimabezogene Projekte aus, deren Ausgaben sie den Emissionserlösen grüner Bundesanleihen zuordne. Diese Projekte erfüllten die im Rahmenwerk vorgegebenen transparenten Kriterien, die sich z. B. auf die Ziele der Maßnahmen, mögliche Wirkungsindikatoren und das Berichtswesen bezögen. Damit folge die Bundesregierung einem international etablierten Marktstandard, den sogenannten Green Bond Principles der International Capital Market Association. Dieser Marktstandard fordere keine garantierte grüne Wirkung der Ausgaben, die den grünen Anleihen zugeordnet werden.

Das Rahmenwerk und die Wirkungsberichte der Bundesregierung stellten die zugrunde gelegten Annahmen sowie die Einschränkungen in der Wirkungsberichterstattung für Anleger transparent dar. Auf diese Weise werde deutlich, dass die genutzten Indikatoren variieren, und neben Input- oder Aktivitätsindikatoren auch detaillierte

Beschreibungen repräsentativer oder beispielhafter Projekte umfassen könnten. Hierauf greife die Bundesregierung insbesondere dann zurück, wenn Wirkungsindikatoren nicht vorlägen. Im Übrigen habe eine externe Beratungsgesellschaft das Vorgehen der Bundesregierung in einer sogenannten Second Party Opinion verifiziert und durchweg als robust bestätigt.

Für bestimmte staatliche Ausgaben könne eine Wirkung zudem nicht sicher nachgewiesen werden. Das betreffe z. B. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Das BMF lehne es ab, mittels Annahmen auf eine Wirkung zu schließen. Denn gerade wenn eine Wirkung nicht sicher nachgewiesen werden könne, widerspreche dies dem Anspruch der Bundesregierung an Sorgfalt und Transparenz.

Das BMF gehe nicht davon aus, dass das Volumen an grünen Ausgaben zu hoch sei. Im Gegenteil: Die angerechneten Ausgaben würden die tatsächlichen grünen Haushaltsausgaben systematisch und deutlich unterschreiten. Denn der Bund wähle die den grünen Anleihen zugeordneten Ausgaben sorgfältig und auf Basis transparenter Kriterien aus. Er ordne zudem nicht alle grünen Haushaltsausgaben den grünen Anleihen zu. Stattdessen nehme er umsichtige Sicherheitsabschläge vor. Deshalb unterschreite das Emissionsvolumen grüner Bundesanleihen die tatsächlichen grünen Ausgaben im Bundeshaushalt deutlich.

Zu den drei vom Bundesrechnungshof dargestellten Beispielen hat sich das BMF im Einzelnen wie folgt geäußert:

- Zur internationalen Energie-, Rohstoff- und Technologiezusammenarbeit hat das BMF erklärt, dass es im Wirkungsbericht die Projekte, die Schwerpunktthemen und die anrechenbaren Ausgaben beschrieben habe. Die Einschränkungen hinsichtlich der grünen Wirkung habe es dabei transparent gemacht.
- Beim Waldklimafonds stehe – so das BMF – insbesondere der Praxisbezug und der Wissenstransfer im Fokus. Eine direkte Messung der Wirkung bezogen auf eine Minderung des Kohlendioxids sei nicht möglich. Dies gelte aber für viele Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.
- Mit Blick auf die Energieberatungen hat das BMF erklärt, dass es die vom Bundesrechnungshof verwendete Definition von Wirkung für zu eng gefasst halte. Bei der Energieberatung handele es sich um eine „ermöglichende Aktivität“, die „systemisch“ zu bewerten sei. Ohne Beratung hätte womöglich keine Sanierung stattgefunden, oder aber die Qualität der Sanierung hätte schlechter und damit auch deren Wirkung geringer ausfallen können.

Darüber hinaus hat das BMF erklärt, dass der Markt für grüne Finanzinstrumente zunehmend von Wettbewerb geprägt sei. Dennoch seien Anleger weiterhin bereit, beim Kauf grüner Bundesanleihen auf Erträge zu verzichten. Diese stabile Nachfrage bestätige die Vorgehensweise der Bundesregierung.

Im Übrigen habe die Bundesregierung im 2. Quartal 2024 eine Aktualisierung des Rahmenwerks angestoßen. Ziel sei, das Rahmenwerk an aktuelle Marktstandards anzupassen und die Wirkungsorientierung zu verbessern. Die Bundesregierung werde dabei die Erwartungen der Anleger und auch die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Die grünen Bundesanleihen müssten aber absetzbar und wirtschaftlich bleiben.

## 19.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen des BMF überzeugen nicht. Das BMF bestätigt mit seiner Stellungnahme, dass die Bundesregierung bei den grünen Bundesanleihen bislang einen wenig ambitionierten Ansatz verfolgt. Denn sie rechnet auch Ausgaben für Maßnahmen als grün an, deren grüne Wirkung sie nicht belegen kann. Sie sollte aber nur solche Ausgaben berücksichtigen, die nachweislich eine grüne Wirkung haben. Dieses Ambitionsniveau hält der Bundesrechnungshof für einen erstklassigen staatlichen Emittenten – wie es der Bund ohne Zweifel ist – für selbstverständlich. Die Bundesregierung sollte sich hier daher nicht mit einem niedrigeren Ambitionsniveau zufriedengeben, selbst wenn dies möglicherweise noch mit einem Marktstandard vereinbar sein sollte.

Fraglich ist zudem, wie die Bundesregierung mit ihrem Verfahren die tatsächlich grünen Ausgaben bestimmen will. Nach ihrer Definition reicht es aus, wenn die daraus finanzierten Maßnahmen auf eine grüne Wirkung abzielen. Ob diese Ausgaben aber wirklich grün sind, hängt nicht von der Zielsetzung, sondern von der Zielerreichung ab. Und die Zielerreichung kann die Bundesregierung nur selten messen. In der Folge könnte sie das Volumen der grünen Ausgaben systematisch zu hoch ansetzen. Offenbar sieht auch die Bundesregierung dieses Risiko. Andernfalls würde sie nicht mit Sicherheitsabschlägen arbeiten.

Auch die Ausführungen des BMF zu den drei dargestellten Beispielen überzeugen aus den bereits genannten Gründen nicht. Beim Thema Energieberatungen weicht das BMF zudem der eigentlichen Kritik aus. Denn auch der Bundesrechnungshof hält diese Maßnahme für eine „ermöglichende Aktivität“. Anders als das BMF hält er jedoch nur die Ausgaben für solche Energieberatungen für anrechenbar, die überhaupt erst zu einer Sanierung oder zu einer qualitativ hochwertigeren Sanierung geführt haben. Für die Anrechenbarkeit kommt es folglich darauf an, dass die Maßnahme erfolgreich ist und in der Realität – und nicht nur in der Theorie – eine klima- oder umweltschützende Wirkung hat. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei der Einschätzung, dass die in den Beispielen dargestellten Ausgaben in diesen und in vergleichbaren Fällen nicht als grün angerechnet werden sollten.

Hier besteht zudem ein Zusammenhang zu Prüfungserkenntnissen aus den vergangenen Jahren. So hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt, dass die

Bundesregierung die Frage der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen vernachlässigt (siehe z. B. die Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ergänzungsband, Nummer 34).

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung im Rahmenwerk und in den Wirkungsberichten transparent darstellt, dass sie nicht für alle grünen Ausgaben eine grüne Wirkung nachweisen kann. Das ist aber nicht der entscheidende Punkt. Denn dies ändert nichts daran, dass die Bundesregierung Ausgaben für Maßnahmen als grün bewertet, die keine grüne Wirkung haben, oder deren grüne Wirkung sie nicht belegen kann. Dies hält der Bundesrechnungshof nicht nur mit Blick auf das Ziel der Weiterentwicklung des Marktes für grüne Anleihen für bedenklich. Er bezweifelt zudem, dass diese Maßnahmen durchgängig einen „klaren Umweltnutzen schaffen“, so wie es die vom BMF herangezogenen Green Bond Principles eigentlich fordern. Auch dieser Marktstandard zielt auf eine tatsächliche Verbesserung bzw. einen tatsächlichen grünen Nutzen in der Realität ab. Insgesamt sollte die Bundesregierung also bei den grünen Bundesanleihen einen strengen Maßstab anlegen.

Die Bundesregierung kann – innerhalb der rechtlichen Grenzen – selbst festlegen, in welchem Umfang sie grüne Bundesanleihen emittiert. Natürlich müssen diese Anleihen absetzbar und wirtschaftlich sein, was ein Mindestvolumen erforderlich macht. Dies darf aber nicht auf Kosten der Wirksamkeit gehen. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung nur solche Ausgaben als grün bewerten, deren grüne Wirkung sie belegen kann.

Darüber hinaus erkennt der Bundesrechnungshof an, dass die Bundesregierung ihr Rahmenwerk überarbeiten und an aktuelle Marktstandards anpassen möchte. Damit räumt die Bundesregierung den Verbesserungsbedarf de facto ein. Es reicht jedoch nicht aus, die Entwicklungen am Markt für grüne Anleihen nachzuzeichnen. Vielmehr sollte die Bundesregierung – ihrem eigenen Anspruch folgend – den Markt für grüne Anleihen weiterentwickeln und selbst Maßstäbe setzen, um den Marktstandard positiv zu beeinflussen. Dies dürfte für einen großen Emittenten wie den Bund, dessen Anleihen stabil nachgefragt werden, möglich sein. Auch vor diesem Hintergrund bleibt der Bundesrechnungshof bei seinen Empfehlungen.

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

---

### Zusammenfassung

*Mangels IT-Unterstützung können Finanzämter den deutschen Steueranspruch in Auslandsfällen nicht sichern – mit der Folge von Steuerausfällen.*

*Um zu vermeiden, dass Steuerschulden bei im Ausland ansässigen Steuerpflichtigen entstehen oder anwachsen, ermöglicht § 50a Absatz 7 Einkommensteuergesetz (EStG) einen Steuerabzug. Verkauft zum Beispiel eine im Ausland ansässige Person ihr inländisches Grundstück an eine im Inland ansässige Person, so ist der Gewinn in Deutschland einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtig. Um den deutschen Steueranspruch zu sichern, kann das Finanzamt gegenüber dem Käufer einen Steuerabzug anordnen. Dieser hat dann für die im Ausland ansässige Person den angeordneten Betrag von dem Kaufpreis einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen.*

*Im Ausland ansässige Steuerpflichtige kamen häufig ihren steuerlichen Verpflichtungen in Deutschland nicht nach. Dennoch nutzten die Finanzämter die gesetzliche Möglichkeit des Steuerabzugs kaum. Denn aufgrund eines fehlenden IT-Verfahrens ist der Aufwand dafür sehr hoch.*

*Seit mehr als zehn Jahren ist ein IT-Verfahren für die Anordnung des Steuerabzugs in Arbeit. Bis heute steht es den Finanzämtern nicht zur Verfügung. Die Konzeption wurde bei einem hohen Fertigstellungsgrad unterbrochen.*

*Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, die IT-Unterstützung voranzubringen. Je später sie den Finanzämtern zur Verfügung steht, desto mehr Steuereinnahmen gehen Bund und Ländern verloren.*

## 20.1 Prüfungsfeststellungen

Im Ausland Ansässige können in Deutschland steuerpflichtig sein, wenn sie inländische steuerpflichtige Einkünfte erzielen. Dazu gehören beispielsweise Mieteinnahmen aus inländischen Grundstücken, Renten oder Gewinne aus Immobilienverkäufen. Auch beschränkt Steuerpflichtige müssen steuerlich erhebliche Sachverhalte bei den Finanzämtern anzeigen und Steuererklärungen innerhalb der gesetzlichen Fristen abgeben.

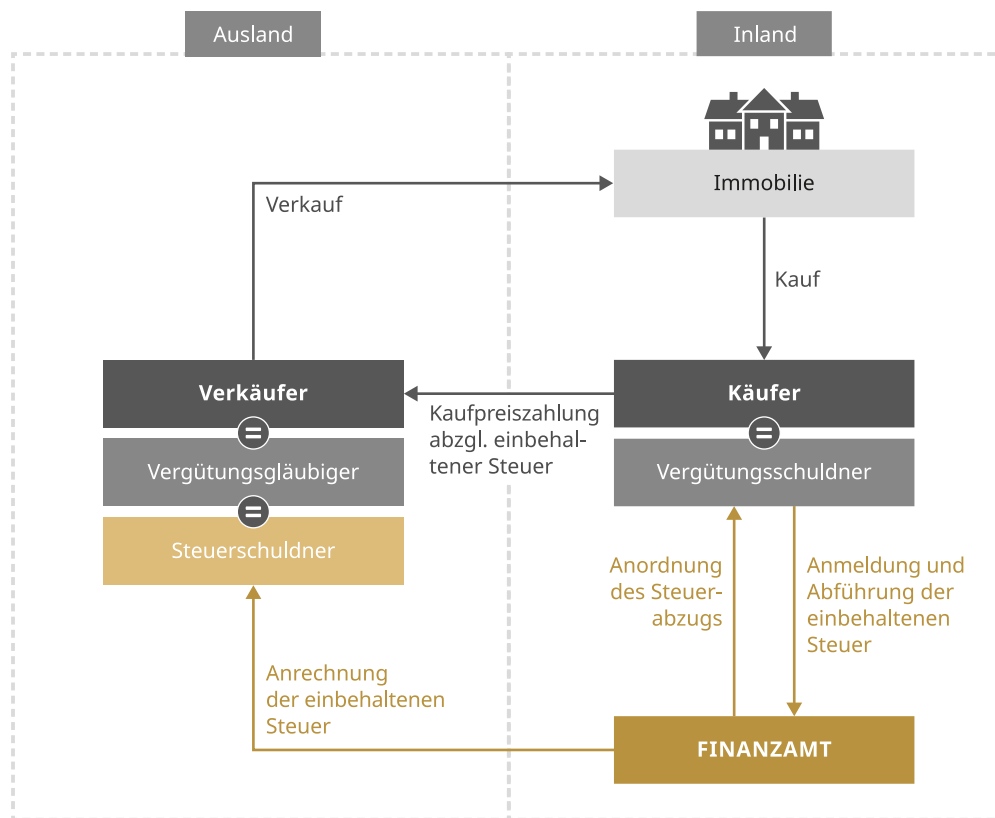
Um die Einkommen- oder Körperschaftsteuer bei Auslandsfällen zu sichern, kann das Finanzamt einen Steuerabzug nach § 50a Absatz 7 EStG anordnen. Der inländische Vergütungsschuldner hat dann von seiner Zahlung an den ausländischen Vergütungsgläubiger Steuern in der angeordneten Höhe einzubehalten. Den Betrag muss er beim Finanzamt anmelden und für den im Ausland ansässigen Steuerpflichtigen abführen. Der Steuerabzug sichert den deutschen Steueranspruch und verhindert, dass Steuerrückstände entstehen oder anwachsen.



Abbildung 20.1

## Steuerabzug nach § 50a Absatz 7 EStG am Beispiel eines Grundstücksverkaufs

Eine im Ausland ansässige Person verkauft ihr inländisches Grundstück (sog. Vergütungsgläubiger). Der Gewinn ist in Deutschland steuerpflichtig. Um den deutschen Steueranspruch zu sichern, kann das Finanzamt gegenüber dem Käufer (sog. Vergütungsschuldner) einen Steuerabzug anordnen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass beschränkt Steuerpflichtige ihre steuerlichen Pflichten vernachlässigten: Viele gaben Steuererklärungen verspätet oder gar nicht ab, sodass die Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen schätzen mussten. In Schätzungsfällen beglichen die Steuerpflichtigen die mit Steuerbescheid festgesetzten Steuern häufig nicht. Vollstreckungen im Ausland waren für die Finanzämter aufwendig und nur selten erfolgreich. Lebt der Steuerpflichtige in einem Staat außerhalb der Europäischen Union, haben die Vollstreckungsstellen häufig kaum eine Möglichkeit, Steuerrückstände im Wohnsitzstaat beizutreiben.

Die Finanzämter nutzten die Möglichkeit des Steuerabzugs nach § 50a Absatz 7 EStG trotzdem nur selten. Es sind dafür viele Arbeitsschritte manuell durchzuführen. Das Verfahren ist sehr zeitaufwendig und fehleranfällig. Elektronisch eingehende Steueranmeldungen können nur manuell bearbeitet werden und müssen daher ausgedruckt werden. Auch die manuelle Überwachung des Eingangs der Anmeldungen und der Zahlungen erschwert den Vollzug der Vorschrift und macht sie „unhandlich“. Eine IT-Unterstützung gibt es nicht. Soweit die Finanzämter den Steuerabzug nutzten, führte dies zu erheblichen Steuereinnahmen. Allein in einem für beschränkt steuerpflichtige Körperschaften zuständigen Finanzamt beliefen sich die Einnahmen in den Jahren 2015 bis 2018 auf rund 36 Mio. Euro. Diese Steuereinnahmen resultierten nur aus einer der Anwendungsmöglichkeiten, nämlich aus steuerpflichtigen Gewinnen aus Grundstücksveräußerungen.

Obwohl die Grundlagen für ein IT-Verfahren bereits im Jahr 2013 geschaffen wurden, steht das Verfahren bis heute den Finanzämtern nicht zur Verfügung. Die konzeptionelle Entwicklung wurde im Jahr 2022 nach Fertigstellung von 80 % unterbrochen. Der geplante Fertigstellungstermin ist längst überschritten. Es ist nicht absehbar, wann die Finanzämter es nutzen können.

## 20.2 Würdigung

Das Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 7 EStG ist nur dann effizient und effektiv, wenn es technisch unterstützt wird. Dadurch reduzieren sich der Zeitaufwand und das Fehlerpotenzial des derzeitigen manuellen Verfahrens. Dies dürfte die Akzeptanz des Verfahrens bei den Finanzämtern steigern und somit die Grundlagen stärken, um den deutschen Steueranspruch in Auslandsfällen zu sichern.

Das BMF muss die seit mehr als zehn Jahren in der Entwicklung befindliche IT-Unterstützung endlich voranbringen und den Finanzämtern zur Verfügung stellen.

## 20.3 Stellungnahme

Das BMF hat erklärt, dass die Verfahrensentwicklung unterbrochen wurde, weil andere Vorhaben wichtiger gewesen seien. Zudem seien einige fachliche Anforderungen nicht geklärt und technische Vorarbeiten nicht abgeschlossen gewesen. Das BMF hat darauf verwiesen, dass diese Gründe nach wie vor bestünden. Gleichwohl wolle es sich für die Aufnahme des Verfahrens in den Vorhabenplan des IT-Großprojekts der Steuerverwaltung KONSENS (**Ko**ordinierte **n**eu(e) **S**oftwareentwicklung der **S**teuerverwaltung) für das Jahr 2025 einsetzen. So könnten zumindest die unterbrochenen konzeptionellen Arbeiten geordnet fortgesetzt und abgeschlossen werden.

## 20.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Ausführungen des BMF bestätigt: Die Verfahrensentwicklung ist in den letzten Jahren nicht vorangekommen. Er begrüßt die Bereitschaft des BMF, den eingetretenen Stillstand aufzulösen. Er erwartet aber, dass es seine Möglichkeiten ausschöpft, um die Arbeiten nun ohne weiteren Verzug voranzubringen. Ziel muss sein, den Steuerabzug stärker zu nutzen und damit den deutschen Steueranspruch bestmöglich zu sichern.

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

---

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

### Zusammenfassung

*Die Steuerermäßigung bei einer Doppelbelastung mit Erbschaft- und Einkommensteuer wird selten und meist zu Unrecht gewährt. Der Aufwand ist erheblich. Dabei gibt es die erwarteten Härtefälle nicht.*

*Es ist möglich, dass Teile eines geerbten Vermögens zunächst der Erbschaftsteuer und später der Einkommensteuer unterliegen. Diese Doppelbelastung ist grundsätzlich systemgerecht. Für besondere Härtefälle wollte der Gesetzgeber sie mindern. Auf Antrag kann das Finanzamt die Einkommensteuer ermäßigen (§ 35b Einkommensteuergesetz – EStG).*

*Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Doppelbelastung nur selten vorkommt. Sie fällt gering aus und führt in keinem Fall zu einer besonderen Härte. Die Ermäßigung zu ermitteln ist komplex, der Verwaltungsaufwand erheblich. Auch wird die Norm meist fehlerhaft angewendet.*

*Die Ermäßigung begünstigt wenige Steuerpflichtige ohne tragfähige Begründung. Dies widerspricht dem Gebot einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will die Steuerermäßigung trotzdem fortführen. Es befürchtet, ihre Aufhebung könne von den Betroffenen als Steuererhöhung wahrgenommen werden.*

*Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Norm zu streichen. Dies entspricht auch der mehrheitlichen fachlichen Auffassung der Länder. Eine mangelhafte und verfehlt Steuerermäßigung mit der Begründung fortzuführen, ihre Abschaffung könnte als Steuererhöhung wahrgenommen werden, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht.*

## 21.1 Prüfungsfeststellungen

Geerbtes Vermögen natürlicher Personen unterliegt der Erbschaftsteuer. Erzielen die Erben aus diesem Vermögen Einkünfte, unterliegen diese der Einkommensteuer. Dabei kann ein Teil der Einkünfte betragsmäßig bereits Bestandteil der Erbschaft gewesen sein. Zum Beispiel: In der Erbschaft ist ein Grundstück enthalten, dessen Wert über den Anschaffungskosten liegt (d. h. mit stillen Reserven), und der Erbende veräußert dieses Grundstück einkommensteuerpflichtig. In diesen Fällen werden die stillen Reserven beim Erbenden durch den Erbfall mit Erbschaftsteuer und durch die Veräußerung mit Einkommensteuer belastet. Ein anderes Beispiel sind offene Forderungen des Erblassers, die als Teil der Erbschaft der Erbschaftsteuer unterliegen und die bei Einzug durch den Erbenden einkommensteuerpflichtige Einkünfte darstellen. Um besondere Härten durch diese Doppelbelastungen zu vermeiden, schuf der Gesetzgeber die Möglichkeit, auf Antrag die Einkommensteuer zu ermäßigen (§ 35b EStG).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Doppelbelastung mit Erbschaft- und Einkommensteuer in der Praxis selten vorkam und in den wenigen Fällen zumeist gering war.

Zudem ist die Ermäßigung schwierig zu berechnen und daher verwaltungsaufwendig und fehleranfällig. Bei den untersuchten Fällen ergab sich eine Fehlerquote bezogen auf die Fallzahl von 90 % und bezogen auf das Ermäßigungsvolumen von gut 87 %. Hochgerechnet auf die im Untersuchungszeitraum gewährte Entlastung von durchschnittlich 8,5 Mio. Euro pro Jahr ergibt dies einen Steuerausfall von jährlich 7,4 Mio. Euro.

## 21.2 Würdigung

Der Gesetzgeber hat entschieden, dass Erbschaft- und Einkommensteuer nebeneinander erhoben werden: Die Erbschaftsteuer belastet den unentgeltlichen Zugang von Vermögen bei den Erbenden. Die Einkommensteuer hingegen belastet die erwirtschafteten Einkünfte. Dies gilt auch dann, wenn Erbende den Wert geerbter Vermögensgegenstände am Markt realisieren, etwa mit dem Verkauf eines geerbten Grundstücks oder dem Einzug einer geerbten Forderung. Somit werden unterschiedliche wirtschaftliche Vorgänge in Bezug auf dieselben Vermögensgegenstände nebeneinander besteuert. Eine daraus entstehende Doppelbelastung ist grundsätzlich systemgerecht.

Mit der Ermäßigung der Einkommensteuer wollte der Gesetzgeber die Doppelbelastung in besonderen Härtefällen mindern. Solche kommen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in der Praxis aber nicht vor. Die Annahme des Gesetzgebers, die Doppelbelastung mit Erbschaft- und Einkommensteuer könne zu besonderen

Härten führen, hat sich nicht bestätigt. Damit entfällt die Grundlage für die Steuerermäßigung.

Die Konsequenz: Durch die Ermäßigung fällt die Einkommensteuer für eine kleine begünstigte Gruppe ohne tragfähige Begründung geringer aus als für die Mehrheit der Steuerpflichtigen. Dies widerspricht dem Gebot einer gleichmäßigen Besteuerung der Steuerpflichtigen nach ihrer Leistungsfähigkeit. So entsteht die Einkommensteuer etwa in voller Höhe, wenn der Erblasser zu Lebzeiten sein Vermögen einkommensteuerpflichtig veräußert.

Dessen ungeachtet belegen die Feststellungen, dass die Steuerermäßigung weit überwiegend zu Unrecht gewährt wird. Die Komplexität der Norm und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand stehen in einem deutlichen Spannungsfeld zu ihrer geringen praktischen Relevanz.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Steuerermäßigung nach § 35b EStG abzuschaffen. Dieser Ansicht schlossen sich die Länder mehrheitlich fachlich an. Die Abschaffung würde zudem den Verwaltungsaufwand mindern.

## 21.3 Stellungnahme

Das BMF will die Steuerermäßigung gleichwohl fortführen. Eine hohe Fehlerquote und geringe Fallzahlen böten keinen Anlass, die Vorschrift aufzuheben. Vielmehr sei bei den Ländern darauf hinzuwirken, die Fehlerquote bei der Bearbeitung zu verringern. Der Gesetzgeber habe die Steuerermäßigung in Kenntnis der voraussichtlich geringen Fallzahl eingeführt. Es sei davon auszugehen, dass die Zahl der betroffenen Fälle in Zukunft zunehmen werde. Außerdem könne eine Aufhebung von den Betroffenen als Steuererhöhung wahrgenommen werden. Daher sei eine Initiative zur Aufhebung der Vorschrift nicht vorgesehen.

## 21.4 Abschließende Würdigung

Die Haltung des BMF, die Steuerermäßigung fortzuführen, findet in den Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Grundlage. Sie lässt außer Acht, dass sich die gesetzgeberische Grundlage für die Steuerermäßigung, besondere Härten zu vermeiden, in der Praxis nicht bestätigt hat – mit der Folge nicht zu rechtfertigender Begünstigungen. Auch berücksichtigt sie nicht die mehrheitliche fachliche Auffassung der Länder. Eine mangelhafte und verfehlte Steuerermäßigung mit der Begründung fortzuführen, ihre Abschaffung könnte als Steuererhöhung wahrgenommen werden, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Er bekräftigt seine Empfehlung, die Vorschrift zu streichen.

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

---

### Zusammenfassung

*Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sieht darüber hinweg, dass die Daten des Country-by-Country-Reporting nicht für eine risikoorientierte Fallauswahl bei der Betriebsprüfung genutzt werden.*

*Deutschland tauscht mit anderen Staaten Steuerdaten aus, um grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und -verkürzungen durch multinationale Unternehmen frühzeitig zu erkennen (Country-by-Country-Reporting). Zuständig für den Austausch ist das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Die Länder nutzen aber die Daten nicht, um Unternehmen für künftige Betriebsprüfungen zu bestimmen.*

*Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Länder dafür zu sensibilisieren, das Country-by-Country-Reporting für die Prüfungsplanung zu nutzen. Er hat es dabei als sinnvoll angesehen, dem ohnehin mit dem Datenaustausch befassten BZSt eine erste Risikoeinschätzung als Aufgabe zu übertragen. Das BMF hat erwidert, dass die Länder selbst über ausreichende Fachkompetenz verfügten, um eine Risikoeinstufung vorzunehmen. Es hält eine Unterstützung durch den Bund für unnötig.*

*Der Bundesrechnungshof widerspricht dem BMF: Er sieht es in der Pflicht, die Datennutzung für eine risikoorientierte Fallauswahl der Betriebsprüfungen aktiv voranzubringen. Es liegt nahe, dieses Anliegen durch eine zentrale erste Risikoeinschätzung des BZSt zu unterstützen.*

## 22.1 Prüfungsfeststellungen

### Multinationale Großunternehmen übermitteln länderbezogene Berichte

Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und weitere Staaten haben sich im sogenannten „Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Projekt“ zusammengeschlossen. Dessen Gegenstand ist es, schädlichem Steuerwettbewerb zwischen Staaten sowie der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen durch Gewinnverkürzung und -verlagerung in Niedrigsteuerstaaten entgegenzuwirken. Die OECD veröffentlichte im Jahr 2015 ein Maßnahmenpaket. Dazu zählt ein dreistufiger Ansatz für die Dokumentation der Preise, die für den Leistungsaustausch zwischen Unternehmen eines multinationalen Konzerns vereinbart werden (Verrechnungspreise):

- ein Überblick über die Geschäftstätigkeit (Master File),
- spezifische Aufzeichnungen der Geschäftsvorfälle mit nahestehenden Personen (Local File) und
- länderbezogene Berichte an die Steuerverwaltungen (Country-by-Country-Reporting).

Der deutsche Gesetzgeber setzte die Maßnahmen auf nationaler Ebene um. So verpflichtete er Unternehmen eines multinationalen Konzerns mit Umsatzerlösen von insgesamt mindestens 750 Mio. Euro im Wirtschaftsjahr, ab dem Jahr 2016 jährlich einen Bericht an die Steuerverwaltung zu übermitteln. Ein solcher Bericht enthält für jeden Staat, in dem das Unternehmen tätig ist, zusammengefasste Daten wie z. B. die Umsatzerlöse, den Gewinn vor Steuern, die Ertragsteuern und die Beschäftigtenzahlen. Zudem zählt er alle Konzernunternehmen auf und ordnet diese dem jeweiligen Staat und den ausgeübten Geschäftstätigkeiten zu.

Die Steuerverwaltungen der teilnehmenden Staaten tauschen die Berichte untereinander aus. Ziel ist es, sie für eine allgemeine Bewertung der Gewinnverkürzungs- und Gewinnverlagerungsrisiken zu nutzen und die aufgedeckten Risiken zu überprüfen. In Deutschland sind hierfür die Betriebsprüfungsstellen der Länder zuständig.

### Austausch der Berichte über das BZSt

Die verpflichteten inländischen Unternehmen und die für die ausländischen Unternehmen jeweils zuständigen Behörden der Teilnehmerstaaten übermitteln jährlich rund 3 000 Berichte an das BZSt. Das BZSt sendet die Berichte aus dem Inland an alle betroffenen Behörden der Teilnehmerstaaten. Zudem leitet es die Berichte aus dem In- und Ausland an die zuständigen Landesfinanzbehörden im Inland weiter. Zuvor nimmt



es eine eingeschränkte inhaltliche Kontrolle vor. Diese bezieht sich darauf, ob der Bericht auswertbar ist und einem im Inland ansässigen Unternehmen per Steuernummer zugeordnet werden kann.

## Auswertungstool des BZSt

Die Bundesbetriebsprüfung des BZSt hat für die Berichte ein Auswertungstool entwickelt (sog. „CbCR-Tool“), mit dessen Hilfe die Verwaltung einen Konzern im Hinblick auf mögliche Steuerausfallrisiken einschätzen kann. Es beinhaltet mehrere Anwendungsebenen, um den Konzern auf verschiedene Risikoparameter zu untersuchen. So umfasst es:

- Einzelanalysen auf der Basis von Kennzahlen für jeden einzelnen Staat (Landesanalyse),
- Konzernanalysen auf der Basis aller berechneten Werte (Ratios, Scores) und
- Konzernanalysen auf der Basis der ausgeübten Funktionen (Funktionsanalyse).

Beispielsweise kann mit der Landesanalyse verglichen werden, wie sich die Konzerndaten im Verhältnis zu den Durchschnittswerten des jeweiligen Staates verhalten. Dazu werden Kennzahlen des einzelnen Staates und des Konzerns vergleichend dargestellt. Größere Abweichungen weisen auf ein erhöhtes steuerliches Risiko hin und geben erste Anhaltspunkte, in welchen Teilbereichen intensiver geprüft werden sollte. Zusammengefasst wird das Risiko je Staat in einem „risikogewichteten durchschnittlichen Jahrescore“, sodass indirekt auch ein Vergleich der Staaten möglich ist.

Das CbCR-Tool wird vom BZSt gepflegt, weiterentwickelt und den Ländern zur Verfügung gestellt.

## Keine Nutzung der Berichte für risikoorientierte Fallauswahl

Die Betriebsprüfungsstellen der Länder wählen Unternehmen für künftige Prüfungen nach verschiedenen Kriterien aus. Dazu gehören z. B. die Unternehmensgröße, Erkenntnisse aus Vorprüfungen oder überprüfungswürdige Kontrollmitteilungen. Eine Zufallsauswahl ergänzt diese Kriterien. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Betriebsprüfungen die Informationen aus dem Country-by-Country-Reporting nicht dafür nutzen, um Unternehmen für künftige Prüfungen zu bestimmen. Die Länder verfügen nicht über genügend Personal, das in der Anwendung des CbCR-Tools geübt ist. Vereinzelt wurden die Berichte während bereits begonnenen Prüfungen hinzugezogen, vor allem bei der Prüfung inländischer Konzernobergesellschaften. Die Mehrzahl der Berichte blieb unberücksichtigt.

## 22.2 Würdigung

Kernziel des Country-by-Country-Reporting ist es, den Finanzverwaltungen zu ermöglichen, grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und -verkürzungen durch multinationale Unternehmen frühzeitig zu erkennen. Die Vollzugspraxis wird dem aber nicht gerecht. Denn die Daten aus dem Country-by-Country-Reporting bleiben regelmäßig ungenutzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Betriebsprüfungsstellen der Länder dafür zu sensibilisieren, die Berichte bei der Aufstellung ihrer Prüfungspläne heranzuziehen. Dafür sollte analysiert werden, von welchen Unternehmen ein überdurchschnittliches oder aber vermindertes Steuerausfallrisiko ausgeht.

Zudem hat der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert zu prüfen, ob dem BZSt eine erste Risikoeinschätzung als Aufgabe übertragen werden kann. So könnte das BZSt die bereits bewerteten Berichte an die Länder versenden. Für diese Aufgabenzuweisung könnte sprechen, dass dem BZSt sämtliche Berichte vorliegen und es ohnehin eine erste Qualitätskontrolle durchführt. Zudem verfügt es für das CbCR-Tool über die nötige Fachkompetenz, um eine bundeseinheitliche und zuverlässige Risikoeinstufung der Berichte vorzunehmen.

## 22.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf verwiesen, dass das Country-by-Country-Reporting nicht primär der Fallauswahl vor einer Prüfung diene. Vielmehr solle es nach der Entscheidung für eine Prüfung zur Auswahl von Prüffeldern genutzt werden. Zudem sei eine angemessene Berücksichtigung der Berichte durch die Betriebsprüfung bei Großbetrieben bereits sichergestellt.

Die erste Risikoeinschätzung eines Berichts an das BZSt zu übertragen werde von den Ländern mehrheitlich abgelehnt. Die Länder verfügten selbst über ausreichende Fachkompetenz, um eine Risikoeinstufung vorzunehmen. Dadurch binde man keine Personalkapazitäten im BZSt.

## 22.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des BMF nicht für stichhaltig. In Übereinstimmung mit dem Kernziel des Country-by-Country-Reporting hält er es für richtig, die daraus bezogenen Daten für eine risikoorientierte Fallauswahl zu nutzen. So würden die Kapazitäten in den Betriebsprüfungsstellen zielgerichteter eingesetzt. Die Berichte nur für die Prüffeldauswahl während einer Prüfung heranzuziehen würde bedeuten,

sie nur bei Unternehmen zu nutzen, die ohnehin geprüft werden. Bei einer Vielzahl ungeprüfter Unternehmen blieben sie dagegen unberücksichtigt. Zudem ist für die Betriebsprüfungsstellen im Vorfeld nicht immer ersichtlich, ob ein Unternehmen einem berichtspflichtigen Konzern angehört. Dies trifft insbesondere auf die Konzerngesellschaften ausländischer Konzernobergesellschaften zu. Auch weisen in- und ausländische Konzerngesellschaften mehrheitlich nicht die entsprechende Größe auf, um im Sinne der Betriebsprüfungsordnung dauergeprüft zu werden. Oft bleiben sie daher ungeprüft, obwohl ein Bericht für sie übermittelt wurde.

Der Verweis des BMF auf die Kompetenz der Länder für eine Risikoeinstufung lässt die Feststellungen des Bundesrechnungshofes außer Acht: Die Länder nutzen die Berichte tatsächlich nicht entsprechend.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMF in der Pflicht, Sinn und Zweck des Country-by-Country-Reporting gegenüber den Ländern stärker zur Geltung zu bringen. Hierfür muss es sich das Anliegen zu Eigen machen, dass die Berichte für eine risikoorientierte Fallauswahl der Betriebsprüfungsstellen herangezogen werden. Der Bundesrechnungshof sieht sich bestärkt, dass es sachgerecht ist, eine zentrale erste Risikoeinschätzung durch das BZSt vorzuschalten.

## 23 Reform der Pflichtveranlagung überfällig

---

### Zusammenfassung

*Bund und Länder sind sich seit langem darüber einig, dass die Regelungen zur Pflichtveranlagung überarbeitet werden müssen – mit dem Ziel eines verwaltungsökonomischen Verfahrens. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will eine Reform jedoch bis in das Jahr 2030 hinausschieben.*

*Mit dem Lohnsteuerabzug ist das Besteuerungsverfahren beim Bezug von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit grundsätzlich abgeschlossen. Weichen die einbehaltenen Steuerbeträge von der endgültigen Einkommensteuer des Beschäftigten ab, kann dies im Nachhinein mit einer Veranlagung ausgeglichen werden. In gesetzlich bestimmten Fällen muss das Finanzamt von Amts wegen eine solche Veranlagung durchführen (Pflichtveranlagung). Dann ist der Beschäftigte verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Der Aufwand für die Finanzämter ist erheblich.*

*Die Regelungen zur Pflichtveranlagung sind seit Jahren reformbedürftig. Das BMF hat jedoch darauf verwiesen, dass kein elektronisches Verfahren in der Lage sei, die Daten für die erforderliche Evaluierung „auf Knopfdruck zu liefern“. Dies sei voraussichtlich erst im Jahr 2030 der Fall. Das BMF will bis dahin nicht tätig werden.*

*Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf zu prüfen, wie es die Pflichtveranlagungstatbestände zeitnah evaluieren kann. Es muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, dies mit den aktuell vorhandenen Daten zu erreichen. Auf Grundlage der Evaluierung müssen die Regelungen geschärft werden, um damit den Aufwand für die Finanzämter und die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren.*

## 23.1 Prüfungsfeststellungen

### **Pflichtveranlagung bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit aufwendig und fiskalisch unvorteilhaft**

Bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit wird die Einkommensteuer in einem besonderen Verfahren erhoben: Arbeitgeber haben die Einkommensteuer, die auf den Arbeitslohn ihrer Beschäftigten entfällt, bei jeder Lohnzahlung einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen (Lohnsteuer). Mit dem Lohnsteuerabzug ist das Besteuerungsverfahren grundsätzlich abgeschlossen.

Die einbehaltenen Lohnsteuerbeträge entsprechen aber oft nicht der zutreffenden Einkommensteuer. Mit der Veranlagung für das betroffene Jahr können diese Abweichungen im Nachhinein ausgeglichen werden. Zum einen geschieht dies auf Antrag des Beschäftigten. Zum anderen muss das Finanzamt in gesetzlich bestimmten Fällen eine Pflichtveranlagung durchführen (§ 46 Absatz 2 Einkommensteuergesetz – EStG). Der zugrunde liegende Gedanke: Es ist davon auszugehen, dass die Einkommensteuer durch den Lohnsteuerabzug nicht abgegolten ist. Dann ist der Beschäftigte verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben.

Der Gesetzgeber hat die Tatbestände der Pflichtveranlagung stetig erweitert. Erfasst sind etwa Fälle, in denen der Beschäftigte

- neben dem Lohn auch Lohnersatzleistungen von mehr als 410 Euro bezogen hat (z. B. Kurzarbeitergeld oder Elterngeld),
- neben dem Lohn Einkünfte von mehr als 410 Euro bezogen hat, die nicht dem Lohnsteuerabzug zu unterwerfen waren (z. B. Vermietungs- oder Kapitaleinkünfte),
- als zusammenveranlagter Ehegatte mit der Steuerklasse V, VI oder IV mit Faktor besteuert worden ist, oder
- nebeneinander Lohn von mehreren Arbeitgebern, Vergütungen für mehrjährige Tätigkeiten oder bestimmte Entschädigungen bezogen hat.

Die zahlreichen Anwendungsfälle haben dazu geführt, dass die Pflichtveranlagung bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit die Regel und nicht die Ausnahme ist. Dabei führt sie oft zu Steuererstattungen, insbesondere beim Bezug von Lohnersatzleistungen. Der Aufwand für die Finanzämter ist erheblich. Da sie an den Grundsatz der einheitlichen und gleichmäßigen Besteuerung gebunden sind, dürfen sie nicht zwischen Erstattungs- und Nachzahlungsfällen unterscheiden. Sie müssen in allen Fällen auf die Abgabe einer Einkommensteuererklärung hinwirken. Geben Beschäftigte keine Einkommensteuererklärung ab, müssen die Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen schätzen. Die Folge: Auch wenn Beschäftigte ihren steuerlichen Pflichten nicht nachkommen, erhalten sie häufig „von Amts wegen“ eine Steuererstattung.

## Umfassender Reformbedarf unstreitig – Reform gleichwohl verschoben

Bund und Länder sind sich seit dem Jahr 2020 darüber einig, dass die Regelungen zur Pflichtveranlagung überarbeitet werden müssen und hierfür zu evaluieren sind. Sie sahen als Ziel der Überarbeitung, auf Tatbestände zu verzichten, die zu keinen oder nur ganz geringen steuerlichen Mehrergebnissen führen und somit aus verwaltungsökonomischen Gründen keine Pflichtveranlagung auslösen sollten. In den Blick nahmen sie insoweit z. B. Fälle mit Bezug von Lohnersatzleistungen, Fälle der Steuerklassenkombination III/V sowie Fälle, in denen der Beschäftigte bestimmte Entschädigungen (insbesondere Abfindungen) oder Lohn von mehreren Arbeitgebern bezogen hat. Die Finanzverwaltung bekomme zahlreiche Daten übermittelt, die entsprechend ausgewertet werden könnten.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass kein aktuelles elektronisches Verfahren in der Lage sei, die für die Evaluierung der Pflichtveranlagung erforderlichen Daten „auf Knopfdruck zu liefern“. Ein solches Verfahren stehe ungefähr im Jahr 2030 zur Verfügung. Das BMF will die Evaluierung bis dahin verschieben.

## 23.2 Würdigung

Eine Reform der Pflichtveranlagung ist überfällig. Bund und Länder sind sich lange hierüber einig. Ohne die Regelungen zunächst zu evaluieren haben sie bereits erörtert, wie diese zu reformieren sind und welche Ziele dabei erreicht werden sollten. Dazu haben sie bestimmte Fallgruppen in den Blick genommen und überlegt, wie die vorliegenden Daten ausgewertet werden können.

Umso weniger verständlich ist die Haltung des BMF, die für die Reform der Pflichtveranlagungstatbestände erforderliche Evaluierung über viele Jahre hinauszuschieben. Diese Haltung lässt außer Acht, dass mit der Reform der Verwaltungsaufwand der Finanzämter deutlich reduziert werden könnte.

Das BMF darf sich nicht darauf zurückziehen, dass kein elektronisches Verfahren in der Lage sei, die für die Evaluierung erforderlichen Daten „auf Knopfdruck zu liefern“. Die gemeinsamen Überlegungen von Bund und Ländern lassen erkennen, dass durchaus Ansätze für eine Datenauswertung bestehen. Das BMF sollte daher alternative Möglichkeiten prüfen, um die Pflichtveranlagungstatbestände zeitnah auf Basis der aktuell übermittelten Daten zu evaluieren. Es muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, um zu einer schnellen Schärfung der Regelungen zu gelangen und damit den Aufwand für die Finanzämter und die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren.

## 23.3 Stellungnahme

Das BMF hat seine Haltung bekräftigt, eine Evaluierung der Pflichtveranlagungstatbestände weiter hinauszuschieben – auch weil es andere Präferenzen habe. Zudem hat es den zwischen Bund und Ländern seit dem Jahr 2020 unstreitigen Reformbedarf nun teilweise zurückgewiesen. Die Änderung einzelner Tatbestände sei bereits diskutiert worden und im Ergebnis nicht angezeigt, oder aber die Diskussion sei noch nicht abgeschlossen. Eine Evaluierung sei nicht angebracht, solange sich die Tatbestände noch maßgeblich ändern könnten. Wegen der fehlenden Datengrundlage komme derzeit allein ein pauschaler Abbau von Pflichtveranlagungstatbeständen infrage. Diesen sehe das BMF äußerst kritisch, da dem Fiskus in keinem Fall Steuereinnahmen entgehen dürften. Im Übrigen obliege der Vollzug des EStG den Landesfinanzbehörden in eigener Zuständigkeit. Die für eine Evaluierung erforderlichen Daten könnten demzufolge nur von den Ländern erhoben und ausgewertet werden.

## 23.4 Abschließende Würdigung

Die Auffassung des BMF steht nicht im Einklang mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, soweit sie den unstreitigen Reformbedarf missachtet. Sie erscheint auch in sich widersprüchlich. So verweist sie zum einen auf die fehlende Datengrundlage für Reformmaßnahmen – zum anderen führt sie an, dass bestimmte Maßnahmen im Ergebnis nicht angezeigt seien. Der Bundesrechnungshof hält hierzu fest: Entscheidungen über Bestand oder Anpassung von Pflichtveranlagungstatbeständen ohne hinreichende und belastbare Evaluierung geschehen „im Blindflug“.

Zudem verkennt das BMF seine Aufsichtsverantwortung. Die Landesfinanzbehörden werden im Auftrag des Bundes tätig, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder teilweise dem Bund zufließen. Dies betrifft auch die Einkommensteuer. Die Landesfinanzbehörden unterstehen infolgedessen der Bundesaufsicht, die sich auf Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Ausführung erstreckt. Daher ist es dem BMF nicht nur unbenommen, Daten der Länder anzufordern und auszuwerten. Es ist hierzu verpflichtet, wenn die Ziele der Gesetz- und Gleichmäßigkeit sowie der Wirksamkeit des Vollzugs dies nahelegen.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Das BMF muss die überfällige Evaluierung auf einer bestmöglichen Datengrundlage nun umgehend voranbringen und so die Grundlage für eine Reform schaffen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund bereits aktuell geführter Reformdiskussionen.

---

Bonn, den 11. Dezember 2024

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diese Bemerkungen gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes