



zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030

Fax: 0228 99 721-1039

E-Mail: presse@brh.bund.de

Internet: www.bundesrechnungshof.de



Bemerkungen 2017

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung und die ihr unterstellte Bundesverwaltung, Rechenschaft über ihre Entscheidungen abzulegen und Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen. Die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat ist daher ein zentrales Element parlamentarischer Kontrolle des Regierungshandelns und Ausdruck der Gewaltenteilung. Auch die Öffentlichkeit erhält so Informationen über das Regierungshandeln, die zur politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger beitragen und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates stärken können.

Eine wichtige Grundlage für das Entlastungsverfahren sind die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Sie analysieren die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Und sie geben Empfehlungen, wie Defizite abgestellt oder Haushaltsmittel effizienter und effektiver eingesetzt werden können.

Im Einzelnen umfassen die Bemerkungen neben den Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung eine Bewertung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Diese hat der Bundesrechnungshof mit Blick auf die für die 19. Wahlperiode anstehenden politischen Weichenstellungen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 25. Oktober 2017 als Sonderbericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vorab zugeleitet.

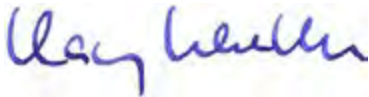
Der vorliegende Band enthält zudem 25 Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2016 von Bedeutung sind. Diese konzentrieren sich auf die Fälle, bei denen der Bundesrechnungshof – mit Blick auf die Entlastung der Bundesregierung – wesentliche Mängel im Verwaltungshandeln oder den zugrunde liegenden Vorschriften festgestellt hat. Die Beiträge befassen sich u. a. mit der Finanzierung von Forschungseinrichtungen, dem Ausbau von Bundesfernstraßen, Beschaffungen der Bundeswehr, Leistungen der Jobcenter, Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, der Steuerung von IT-Großprojekten, Ausgaben der Rentenversicherung und den Aufgaben in der Finanzverwaltung.

Einen schnellen Einstieg in die Themen ermöglichen die mit einem blauen Balken kenntlich gemachten Kurzfassungen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2017 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel verbindet das Parlament diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Die Bemerkungen 2017 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen.
Als Broschüre können sie bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes
angefordert oder als elektronisches Dokument im Internet unter der Adresse
www.bundesrechnungshof.de abgerufen werden.

Bonn, im Dezember 2017



Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		1
Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016	6	52
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	6	54
1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	6	55
1.3 Haushaltsverlauf 2016	7	55
1.4 Haushaltsabschluss	7	57
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	8	64
1.6 Haushaltsüberschreitungen	9	69
1.7 Ausgabereste	9	72
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	10	76
1.9 Gewährleistungen	10	79
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	11	82
1.11 Vermögensrechnung	11	83
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	12	87
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		104
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode	15	106
2.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2021	15	110
2.2 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen	16	120
2.3 Einhaltung der Schuldenregel	17	141
2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2017	18	146
2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur	19	149
2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur	20	169
2.7 Verschuldung und Schuldendienst	21	181
2.8 Gewährleistungen	21	185
2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung	22	191

Seite
ZusammenfassungSeite
Volltext

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

3	Großzügige Regelungen zu Lehrverpflichtungen schränken die Personalkapazität für den Lehrbetrieb ein	24	203
4	Bundesministerium des Innern steuert Beratertätigkeiten bei IT-Großprojekten unzureichend	25	206

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

5	IT-Projekt der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder fast viermal teurer als geplant	26	211
6	Illegaler Handel mit Kraftstoff verursacht hohen Steuerschaden	27	214

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

7	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ignoriert jahrelang Risiken seiner zahlungsrelevanten IT-Systeme	28	218
---	--	----	-----

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

8	Aufsicht unzureichend; Abrechnungsfehler der Länder führen bei der Grundsicherung im Alter zu Mehrausgaben des Bundes	29	224
9	Unklare Regelungen für Ortsabwesenheiten – Jobcenter behandeln Leistungsberechtigte uneinheitlich	30	228
10	Lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II – Jobcenter betreuten Selbstständige über Jahre unzureichend	31	232
11	Rentenversicherung will Millionen für überflüssige Ausweise ausgeben	33	238

Bundesagentur für Arbeit

12	Bundesagentur für Arbeit zahlt fast 55 Mio. Euro für nicht genutzte Plätze in Bildungsmaßnahmen	34	244
----	---	----	-----

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

13	Ausgaben für Bauprojekte an Bundeswasserstraßen nicht transparent	35	248
14	Verzicht auf Einnahmen in Millionenhöhe für Nutzung von Bundeswasserstraßen	36	251
15	Wirtschaftlichkeit des Ausbaus der Bundesautobahn A 8 zwischen Chiemsee und Bundesgrenze nicht nachgewiesen – Einsparpotenzial von 110 Mio. Euro	37	255
16	Aufwendiger Ausbau einer Kreuzung der B 2 in Weißenburg verursacht für den Bund Mehrkosten von 10 Mio. Euro	38	259

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)			
17	Bundeswehr muss ihre Schiffe wirtschaftlich mit Kraftstoff versorgen	39	263
18	Bundeswehr beschafft Material und nutzt dieses nicht wie vorgesehen	40	268
19	Sanitätsdienst Bundeswehr: Organisation der physiotherapeutischen Versorgung nur zögerlich verbessert	41	272
20	Nutzen und Wirtschaftlichkeit von Kooperationen der Bundeswehr bei der Instandhaltung von Luftfahrzeugen zweifelhaft	42	275
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)			
21	50 Mio. Euro für Beseitigung von Baumängeln über 24 Jahre im Bundeshaushalt nicht transparent ausgewiesen	44	280
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)			
22	Erhebliche Mängel bei der Förderung eines Zuwendungsempfängers führten zu Überzahlungen in Millionenhöhe	45	284
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)			
23	Finanzierung von Forschungseinrichtungen – Bundesministerium für Bildung und Forschung muss seine Verantwortung für die Prüfung der Mittelverwendung besser wahrnehmen	47	290
Allgemeine Finanzverwaltung			
24	Verstöße gegen steuerliche Pflichten konsequent verfolgen	48	295
25	Kontrollverfahren kann Steuerausfälle kaum verhindern	49	298
26	Finanzämtern fehlt IT-Unterstützung zur Bearbeitung von Steuererklärungen großer Personengesellschaften	50	301
27	Steuervorteile für Tabakindustrie abschaffen	51	303

Vorbemerkung

Der vorliegende Band enthält die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2016 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind – die sogenannten Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

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

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe.¹ Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er in den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bemerkungen) zusammen. Sie sind eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung, über die der Deutsche Bundestag und der Bundesrat jährlich entscheiden.

In den Bemerkungen teilt der Bundesrechnungshof insbesondere mit,

- ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und ob die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben,
- mit welchen wesentlichen Ergebnissen er die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geprüft hat und
- welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt.

Gegenstand der Bemerkungen sind somit die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Sie können sich zudem auf alle Maßnahmen beziehen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken können, auch wenn sie noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben.

Der Bundesrechnungshof verbindet die Berichterstattung über seine Prüfungsergebnisse mit einer Darstellung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Bislang waren zusätzlich auch die Ausführungen zu den wesentlichen Eckpunkten und Entwicklungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts (sog. Einzelplananalysen) Teil der Bemerkungen. Der Bundesrechnungshof erwägt, die Einzelplananalysen künftig nach den Haushaltsberatungen gesondert zu

¹ Nähere Informationen zu den Aufgaben, zur Organisation, zur Stellung, zum Haushalt und zum Personal des Bundesrechnungshofes sowie zum Prüfungsverfahren können auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden (URL: <http://www.bundesrechnungshof.de>).

veröffentlichen und diese Informationen damit einem breiten Adressatenkreis aktueller zur Verfügung zu stellen.

Der Bundesrechnungshof gibt die Bemerkungen in zwei Bänden heraus:

- Der vorliegende Band (Hauptband) enthält den Allgemeinen Teil der Bemerkungen. Dieser umfasst die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung, zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes sowie die übergreifenden und querschnittlichen Prüfungsergebnisse. Daneben enthält der Hauptband auch die einzelplanbezogenen Prüfungsfeststellungen.
- In einem Ergänzungsband (Addendum) kann der Bundesrechnungshof im jeweils darauffolgenden Frühjahr über weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse berichten. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vollständig vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung und unmittelbar auch dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Zugleich stellt er sie der Öffentlichkeit vor. Danach können sie auch auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.²

Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Sie werden intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss beraten. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet dabei regelmäßig die politisch Verantwortlichen zu den Beratungen hinzu. In der überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Eigen. Dann fasst er Beschlüsse, mit denen er die Bundesregierung auffordert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen sowie 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. In diesem Zusammenhang fordern sie die Bundesregierung

2 URL: <http://www.bundesrechnungshof.de>

auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen.

Der Bundesrechnungshof begleitet die Umsetzung der Beschlüsse und hält nach, ob die Bundesregierung den Empfehlungen gefolgt ist. Auch in dieser Zeit müssen die jeweils betroffenen Bundesministerien dem Rechnungsprüfungsausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und so die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr beeinflussen.

In vielen Fällen setzen die Verwaltungen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unmittelbar um. Dann ist eine Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat regelmäßig nicht erforderlich.

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

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

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof hinterfragt daher zum einen, ob die geprüften Stellen ihre Ressourcen wirtschaftlich verwenden und die Maßnahmen auch tatsächlich zum gesetzten Ziel führen. Zum anderen achtet er aber auch auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und prüft, ob die geltenden Normen und Grundsätze eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Prüfungsfeststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle 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.

Mit einem Nachprüfungsverfahren sowie mit Kontrollprüfungen hinterfragt der Bundesrechnungshof, 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 Grundprinzipien. 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 solchen Entscheidungen zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

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

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen fasst er in Berichten nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zusammen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen, insbesondere dem Haushaltsausschuss und seinem Rechnungsprüfungsausschuss, intensiv beraten. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen.

Darüber hinaus kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 BHO). Der Bundesrechnungshof 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.

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

5 Bundesrechnungshof fördert und unterstützt die Transparenz des Verwaltungshandelns durch Herausgabe von Prüfungsergebnissen

Wenn der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen oder seine Berichte nach § 99 BHO dem Parlament zuleitet, veröffentlicht er sie zugleich im Internet. Darüber hinaus kann er in geeigneten Fällen auch seine Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO und seine Abschließenden Prüfungsmittelungen herausgeben oder veröffentlichen. Diese Möglichkeit nutzt er, sofern dies mit dem Schutz von

Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Auf diese Weise wird das Verwaltungshandeln nicht nur für das Parlament, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Presse transparent. Die bislang veröffentlichten Bemerkungen, Berichte und Prüfungsmitteilungen sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes in der Rubrik „Veröffentlichungen“ abrufbar.³

6 Bundesrechnungshof erhält verfassungsfeste und deutlich erweiterte Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung

Im Zuge der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat auch eine Änderung des Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz beschlossen. Dadurch erhält der Bundesrechnungshof erstmals explizite und in der Verfassung abgesicherte Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Dies können Landesstellen, Kommunen oder auch juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts sein. Ein jahrzehntelanger Streit um die Reichweite der Erhebungsrechte der externen Finanzkontrolle des Bundes geht damit zu Ende.

Der Bundesrechnungshof hat bereits auf die deutlich erweiterten Erhebungsrechte reagiert. Er hat u. a. ein sogenanntes „Projektprüfungsgebiet“ eingerichtet, das die Finanzhilfen des Bundes nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen prüfen wird.

Dabei kam dem Bundesrechnungshof auch zugute, dass er sich zum 1. Januar 2017 neu aufgestellt hat. Mit einer umfassenden Organisationsreform hat er seine Abteilungen stärker als bisher auf wesentliche Politikfelder ausgerichtet. Die bislang eigenständigen Prüfungsämter des Bundes hat er in unselbstständige Außenstellen umgewandelt. Dadurch hat er eine Hierarchieebene abgeschafft und das Personal unmittelbar in seine Abteilungen und Prüfungsgebiete integriert. Zudem hat er mit dem Instrument „Projektprüfungsgebiet“ die Möglichkeit geschaffen, auf neue und komplexe Handlungsfelder der Verwaltung noch schneller und zielgenauer zu reagieren.

³ URL: <http://www.bundesrechnungshof.de>

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2016 mit 317,4 Mrd. Euro um 0,5 Mrd. Euro über dem Soll. Ohne die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ lagen die Ausgaben bei 310,9 Mrd. Euro. Die Einnahmen waren ebenfalls 0,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betrugen 2,1 Mrd. Euro. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 156,1 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2016 hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 478,0 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 252 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 866 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2015 hat der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung 2015 sowie die Bemerkungen 2016 des Bundesrechnungshofes hierzu. Der Deutsche Bundestag hat die Entlastung der Bundesregierung noch nicht auf die Tagesordnung gesetzt.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor. Der Bundesrechnungshof prüfte, ob diese Rechnungen ordnungsgemäß erstellt wurden. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren. Für seine Prüfung bestimmte er 1 926 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,39 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass

der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in dieser Größenordnung liegt (Nr. 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsverlauf 2016

Das Haushaltsgesetz 2016 vom 21. Dezember 2015 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 316,9 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,1 Mrd. Euro geplant.

Um zusätzliche staatliche Investitionen auch bei der Bildungsinfrastruktur auf den Weg bringen zu können, stockte der Bund das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Mrd. Euro auf. Für diese Zuweisung war ein Nachtragshaushalt erforderlich. Darin wurden außerdem die Zinsausgaben an die aktuelle Entwicklung angepasst und um 3,5 Mrd. Euro abgesenkt. Im Ergebnis blieb der Bundeshaushalt 2016 mit einem Soll von 316,9 Mrd. Euro ohne neue Schulden ausgeglichen.

Auch im Haushaltsgesetz 2016 war wie bereits im Vorjahr vorgesehen, einen zum Abschluss des Haushaltsjahres gegenüber dem Haushaltssoll positiven Saldo der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zuzuführen. Außerdem sollte der über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgehende Teil des Bundesbankgewinns (0,7 Mrd. Euro) der Rücklage zugeführt werden. Auf der Grundlage dieser Regelungen konnten der Rücklage zum Haushaltsabschluss 2016 weitere 6,5 Mrd. Euro zugeführt werden. Die im Haushaltsjahr 2016 geplante Entnahme aus der Rücklage von 6,1 Mrd. Euro war nicht notwendig. Zum Haushaltsabschluss 2016 enthielt die Rücklage damit 12,6 Mrd. Euro mehr als ursprünglich geplant.

Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) nicht geregelt. Angesichts der Probleme bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise erscheint der Einsatz eines im laufenden Bundeshaushalt absehbaren Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte vorübergehend vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde demgegenüber den Jährlichkeitsgrundsatz erheblich beeinträchtigen. Auf dieses Instrument sollte daher möglichst bald wieder verzichtet werden. Eventuelle Überschüsse sollten in künftigen Haushaltsjahren wieder zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) eingesetzt werden (Nr. 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Haushaltsabschluss

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen mit 317,4 Mrd. Euro um 0,5 Mrd. Euro über dem Soll des Nachtragshaushalts. Der Bundeshaushalt 2016 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Ergebnis der

Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 6,2 Mrd. Euro sowie von Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro konnten insgesamt 6,5 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Nachtragshaushalt waren vor allem bei den Zinsausgaben, beim Zukunftsinvestitionsprogramm und bei den Gewährleistungen zu verzeichnen.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings nicht die Finanzierungsbedingungen wider, da darin auch Agio-Einnahmen von 6 Mrd. Euro enthalten sind. Durch die Aufstockung von Wertpapieren erzielte der Bund bei sinkendem Marktzins einen höheren Ausgabepreis (über 100 %) und entsprechende Agio-Einnahmen. Dafür muss er wegen des höheren Zinskupons jedoch künftig höhere Zinsen zahlen. Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, könnte der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 0,5 Mrd. Euro höher als im Nachtragshaushalt veranschlagt. Die Steuereinnahmen überstiegen das Soll um 0,9 Mrd. Euro. Die sonstigen Einnahmen lagen 5,8 Mrd. Euro über dem Soll. Auf eine geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,1 Mrd. Euro konnte verzichtet werden (Nr. 1.4.3 der Bemerkungen).

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Jahr 2016 ist das erste Jahr, in dem die neue Schuldenregel nach Ablauf einer im Grundgesetz festgelegten Übergangsphase gilt. Mit der Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden.

Die neue Schuldenregel wurde sowohl bei der Aufstellung des Haushalts 2016 als auch beim Nachtragshaushalt eingehalten.

Die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenbremse betrug im abgelaufenen Jahr –1,0 Mrd. Euro, was einen Überschuss darstellt. Während der Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auskam, war der Finanzierungssaldo der Sondervermögen positiv. Daraus errechnete sich ein struktureller Überschuss von 0,8 Mrd. Euro. Die Schuldenregel mit einer strukturellen Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten (Nr. 1.4.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, soll im Regelfall an das Sondervermögen ITF fließen. Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der Gewinn 3,2 Mrd. Euro. Abweichend vom Regelfall wurde – entsprechend einer

Vorgabe des Haushaltsgesetzes 2016 – der über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgehende Teil des Bundesbankgewinns von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zugeführt. Wie bereits im Vorjahr wurden damit keine Schulden des ITF getilgt (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

Die Haushaltsrechnung enthält seit dem Haushaltsjahr 2013 eine „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“. Hierin werden neben den erlassenen Ansprüchen auch befristete und unbefristete Niederschlagungen, Vergleiche und Vertragsänderungen sowie Verzichte aus andern Gründen dargestellt. Das Gesamtvolumen der Einnahmeausfälle belief sich im Haushaltsjahr 2016 auf 3,6 Mrd. Euro (Nr. 1.5.2 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2016 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch konnte das BMF nicht auf eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr zurückgreifen. Für den Haushalt 2017 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2016 zur Verfügung (Nr. 1.5.3 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2016 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 1,9 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,2 Mrd. Euro. Der Gesamtbetrag von 2,1 Mrd. Euro entspricht 0,7 % des Haushalts-Solls. Er liegt um 1,8 Mrd. Euro über dem Vorjahresergebnis von 0,3 Mrd. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2016) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2015) berichten.

Am Ende des Haushaltsjahres 2015 waren Mittel von 11,8 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2016 übertragbar. Tatsächlich in das Haushaltsjahr 2016 übertragen wurden Ausgabereste von 9,8 Mrd. Euro. Dies waren 0,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2016 stehen 16,7 Mrd. Euro an übertragbaren Mitteln grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2017 zur Verfügung. Dieser Betrag ist um 4,9 Mrd. Euro höher als zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015 (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie stehen zudem zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Von den in das Haushaltsjahr 2016 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 2,4 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 94 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben des BMF bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen sind. Von den in das Haushaltsjahr 2017 übertragbaren Ausgaben waren 2,8 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies waren 431 Mio. Euro oder 18 % mehr als im Vorjahr (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsjahr 2016 waren Verpflichtungsermächtigungen von 71,4 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 4,4 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 41,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 57 %; im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 67 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 4,2 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein. Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2016 ging damit gegenüber dem Vorjahr erheblich zurück. Fast die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Alle Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etabilität von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen (Nr. 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2016 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 156,1 Mrd. Euro zu leisten. Von den bis zum Jahr 2016 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 43,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2017 und 34,4 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2018 (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Durch das Haushaltsgesetz 2016 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 486,4 Mrd. Euro zu übernehmen. Der Gewährleistungsrahmen stieg damit gegenüber dem Vorjahr um 9,5 Mrd. Euro an. Ende 2016 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 359,1 Mrd. Euro übernommen.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2016 mit 85,9 Mrd. Euro genutzt.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2016 insgesamt 2,6 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,8 Mrd. Euro gegenüber (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Im Gegensatz zu anderen Haushaltsmitteln stehen sie zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgaben in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2016 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 639 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (1 223 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 417 Mio. Euro oder 34,1 %. Einen deutlichen Schwerpunkt mit einem raschen Zuwachs von Selbstbewirtschaftungsmitteln bildet dabei der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen einschließlich des Infrastrukturvermögens sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2016 insgesamt 252 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 866 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 116 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF in den letzten Jahren an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern sowie fehlende Positionen in der Vermögensrechnung zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Jedoch ist der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig. Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 25 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Mit dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur. Ab dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Abweichend vom Errichtungsgesetz des ITF wurde der über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgehende Teil des Bundesbankgewinns von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zugeführt. Im Gegensatz zu den Jahren 2009 und 2014 konnte der ITF im Haushaltsjahr 2016 somit nicht an der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank partizipieren. Auch die Überschüsse im Bundeshaushalt 2016 wurden nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten des ITF eingesetzt, sondern dienten zur Finanzierung der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“. Das ursprüngliche Ziel, die zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich günstigeren Zeiten zu tilgen, wurde im Ergebnis zumindest mittelfristig aufgegeben. Die vom damaligen Gesetzgeber beabsichtigte Tilgung der Verbindlichkeiten in einem überschaubaren Zeitraum ist in weite Ferne gerückt (Nr. 1.12.1 der Bemerkungen).

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) sollte Finanzinstituten bei der Überwindung von Kapital- und Liquiditätsengpässen helfen. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS. Zum Jahresende 2015 wurde der FMS für neue Maßnahmen geschlossen.

Der seit Bestehen des FMS aufgelaufene Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2016 auf 22,5 Mrd. Euro. Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen (Nr. 1.12.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (CO₂-Emissionshandel). Seit der Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens EKF im Jahr 2014 kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Für das Jahr 2016 sah das Haushaltsgesetz hierfür 713 Mio. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF lagen bei 1,6 Mrd. Euro.

Mit der Gewährung jährlicher Bundeszuschüsse wird das ursprüngliche Ziel verfehlt, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt, die nach gegenwärtigem Stand in den kommenden Jahren signifikant ansteigen wird. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatieren. Es würde zudem die Kontrolle durch das Parlament erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen würden. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten (Nr. 1.12.6 der Bemerkungen).

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai 2013 bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser entstandenen nicht versicherten Schäden finanziert.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung im Jahr 2013 vom Bund mit Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Insgesamt wurden 3,0 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2016 aus dem Sondervermögen verausgabt, davon 773 Mio. Euro im Jahr 2016.

Der Bund hat bereits von seiner Möglichkeit Gebrauch gemacht, nicht benötigte Mittel von 1,217 Mrd. Euro aus dem Fonds an den Bundeshaushalt abzuführen.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund auch hiervon bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen (Nr. 1.12.7 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFF) soll einen Beitrag zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet leisten und zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen herangezogen werden. Mit Blick auf den Adressatenkreis – finanzschwache Kommunen – beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %.

Ursprünglich wurde dem Sondervermögen ein einmaliger Betrag von 3,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Durch das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wurde das Zuweisungsvolumen durch eine zweite Tranche von ebenfalls 3,5 Mrd. Euro auf insgesamt 7,0 Mrd. Euro erhöht. Mit den Änderungen wurde auch die Möglichkeit geschaffen, finanzschwachen Kommunen Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Zudem wurde der Förderzeitraum verlängert. Die haushaltsrechtliche Ermächtigung für die zweite Tranche und damit die Aufstockung des Sondervermögens wurde bereits im Vorfeld der Änderung des Grundgesetzes durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2016 geschaffen. Dieses trat Anfang des Jahres 2017 in Kraft.

Im Haushaltsjahr 2016 wurden Mittel von 146,2 Mio. Euro in Anspruch genommen. Die Mittelabflussquote liegt bezogen auf das im Haushaltsjahr 2016 tatsächlich zugrunde liegende Fondsvolumen von 3,5 Mrd. Euro bei 4,2 %. Die nicht verausgabten Haushaltsmittel wurden einer Rücklage zugeführt. Im Interesse eines am Jährlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Haushalts empfiehlt der Bundesrechnungshof, Ausgaben künftig erst dann zu veranschlagen, wenn sie etatreif sind.

Auch beim KInvFF sieht der Bundesrechnungshof die strengen Maßstäbe, die an die Errichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen anzulegen sind, nicht als erfüllt an. Vorteile gegenüber einer Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt sind nicht erkennbar. Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich auf 7,0 Mrd. Euro verdoppelten Fondsmittel, der Erweiterung der vom Fonds umfassten Förderbereiche und der teilweisen Ausdehnung des zulässigen Förderzeitraums um vier Jahre gehören die Finanzhilfen in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen (Nr. 1.12.8 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode

2.0

Der Haushaltsentwurf 2018 wird aufgrund der Bundestagswahl nicht parlamentarisch beraten und beschlossen (Grundsatz der Diskontinuität). Er beschreibt aber die finanzielle Ausgangsbasis und die Handlungserfordernisse der neuen Wahlperiode. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bleiben die Rahmenbedingungen günstig. Die Bundesregierung kann zum vierten Mal nacheinander einen Haushaltsentwurf vorlegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Dies gelingt dank eines konjunkturell stabilen Umfelds mit hoher Beschäftigung, niedriger Arbeitslosigkeit sowie erwarteten steigenden Steuereinnahmen und niedriger Zinsen. Auch im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2021 soll der Bund ohne neue Schulden auskommen. Mittel- und langfristig muss der Bundeshaushalt allerdings erhebliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen bewältigen. Hierzu gehören der demografische Wandel, der sich vor allem in steigenden Leistungen an die Rentenversicherung zeigt und der wachsende Investitionsbedarf in die Infrastruktur. Ob der Bundeshaushalt bei den sogenannten Ewigkeitskosten der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung auf Dauer von zusätzlichen eigenen Aufwendungen verschont wird, bleibt abzuwarten. Bei der Finanzierung von Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union weiterhin überproportional belastet. Der Bund unterstützt in steigendem Maße die Aufgabenerfüllung von Ländern und Kommunen. Dies führt zu einer Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten, die seitens des Bundes nur mit Schwierigkeiten gesteuert und geprüft werden können. Positiv zu bewerten ist daher, dass dem Bundesrechnungshof Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeräumt werden, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Auf seinen Vorschlag hin hat der Deutsche Bundestag zudem die notwendigen Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung bei Finanzhilfen implementiert.

2.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2021

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis 2021 beruhen auf der insgesamt positiven Einschätzung der Bundesregierung aus der Frühjahrsprojektion 2017 zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Ausgaben im Jahr 2018 auf 337,5 Mrd. Euro steigen; das sind 8,4 Mrd. Euro und damit 2,6 % mehr als das Soll 2017. Einige Einzelpläne weisen wiederum deutliche Ausgabensteigerungen auf. Die Ausgabenpolitik bleibt also weiterhin expansiv ausgerichtet. Bei den Steuereinnahmen

ist ein Zuwachs von 7,8 Mrd. Euro bzw. 2,6 % auf 308,8 Mrd. Euro eingeplant. Um den Haushalt 2018 auszugleichen, sollen 8,2 Mrd. Euro aus der im Jahr 2015 gebildeten „Asylrücklage“ entnommen werden. Eine Nettokreditaufnahme ist, wie in den Haushalten seit dem Jahr 2014, nicht vorgesehen (vgl. Nr. 2.1.1 der Bemerkungen).

Seit dem Jahr 2007 sind neue Sondervermögen wie der „Energie- und Klimafonds“ und der „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ außerhalb des Bundeshaushalts errichtet worden. Durch diese Nebenhaushalte können Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt werden. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, auf „Umwegfinanzierungen“ von Aufgaben über Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel sollten als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden (vgl. Nr. 2.1.2 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben auf 356,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 anwachsen. Auf der Einnahmenseite soll sich der Anstieg der Steuereinnahmen bis auf 341,6 Mrd. Euro fortsetzen. Neue Kredite für den Haushaltsausgleich sind nicht geplant. Gegenüber dem bisherigen Finanzplan ergeben sich zusätzliche Ausgabenbelastungen vor allem bei den Verteidigungsausgaben. Niedrigere Planungsansätze weisen die Sozialausgaben auf. Allerdings steigen sie im Finanzplanungszeitraum immer noch an. Entlastend wirken die ab dem Jahr 2019 zusätzlich veranschlagten Mauteinnahmen, die für die Haushalte 2018 und 2019 vorgesehenen Rücklagenentnahmen sowie die teilweise Auflösung der im bisherigen Finanzplan enthaltenen Globalen Mindereinnahmen (vgl. Nrn. 2.1.3 und 2.1.4 der Bemerkungen).

2.2 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Das Zahlenwerk des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis 2021 enthält eine Reihe finanzwirtschaftlicher Risiken, die die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts auf mittel- und langfristige Sicht beeinträchtigen können. Hierzu gehören insbesondere die steigenden Aufwendungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel sowie dem Erhalt und der Modernisierung der Infrastruktur. Hinzu kommen die Belastungen im Zusammenhang mit der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, der Bewältigung der Flüchtlingslage sowie der neu geregelten Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Auf europäischer Ebene sind wegen des Austritts des Vereinigten Königreichs sowie möglicher Folgen aus der Staatsschuldenkrise zusätzliche Lasten nicht ausgeschlossen.

Bei der Finanzierung von Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union weiterhin überproportional belastet. Nach dem Haushaltsentwurf 2018 stellt der Bund hierfür 21 Mrd. Euro bereit; auch mittelfristig ist mit Lasten in zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen. Ein erheblicher Teil hiervon wird über die Umsatzsteuer an die Haushalte der Länder und Kommunen verteilt.

Als Ergebnis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen übernimmt der Bund ab dem Jahr 2020 zusätzliche Belastungen in der Größenordnung von jährlich 10 Mrd. Euro. Insgesamt summiert sich die finanzielle Unterstützung des Bundes zugunsten von Ländern und Kommunen auf mehr als 76 Mrd. Euro im Jahr 2018. Die Fortschritte bei der Entflechtung von Aufgaben sind demgegenüber gering. Beschlossen ist immerhin die Übernahme der Bundesautobahnen durch eine in Bundesverantwortung stehende Gesellschaft. Bis zum Wirkbetrieb müssen hier allerdings noch erhebliche Umsetzungsaufgaben bewältigt werden. Bei der sozialen Wohnraumförderung übernehmen die Länder die endgültige Übertragung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ab dem Jahr 2020.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass seine Überlegungen und Vorschläge für eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben in der neuen Wahlperiode weiter verfolgt werden. Ziel muss sein, mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken zu erreichen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen zu stärken. Positiv zu bewerten ist, dass dem Bundesrechnungshof Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeräumt worden sind, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Auf seinen Vorschlag hin hat der Deutsche Bundestag die notwendigen Steuerungs- und Kontrollrechte für die Bundesverwaltung geschaffen. Der Bund ist damit in der Lage, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung vor allem von Mischfinanzierungsmitteln in angemessener Weise zu kontrollieren (vgl. Nrn. 2.2.1 bis 2.2.6 der Bemerkungen).

Auch wenn sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes durchaus positiv darstellt, sollte angesichts bestehender und ggf. neuer Herausforderungen die strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts wieder stärker in den Fokus genommen werden. Da die Einsparmöglichkeiten auf der Ausgabenseite begrenzt erscheinen, sollte vor allem die Einnahmenseite des Bundeshaushalts in den Blick genommen werden, um für die Bewältigung der finanzwirtschaftlichen Herausforderungen vorzusorgen und ggf. Steuerentlastungen nachhaltig finanzieren zu können. Eine – nach den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung regelmäßig vorzusehende – kritische Prüfung der Steuervergünstigungen könnte erhebliche finanzwirtschaftliche Spielräume eröffnen. Hohes Konsolidierungspotenzial weisen die Subventionen bei der Energiebesteuerung auf. Auch der vergleichsweise niedrige Steuersatz beim Dieselmotorkraftstoff sollte kritisch hinterfragt werden. Zudem steht die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren geforderte Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes aus (vgl. Nr. 2.2.7 der Bemerkungen).

2.3 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Danach darf der Bund in konjunkturellen Normallagen eine strukturelle Kreditobergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme bleibt nach dem Haushaltsentwurf 2018 und dem Finanzplan bis 2021 unter der zulässigen Obergrenze. Im

Haushaltsentwurf 2018 rechnet die Bundesregierung mit einem negativen Finanzierungssaldo von 8,5 Mrd. Euro, das durch die Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der „Asylrücklage“ sowie den Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) ausgeglichen werden soll. Die aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 und 2016 gebildete „Asylrücklage“ von 18,7 Mrd. Euro würde aufgrund der geplanten Entnahmen in den Haushalten 2017 und 2018 auf 3,8 Mrd. Euro sinken. Dieser Restbetrag soll nach der Finanzplanung zum Haushaltsausgleich im Jahr 2019 verwendet werden. Der Bundesrechnungshof hält die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten für problematisch, da sie den Jährlichkeitsgrundsatz nachhaltig beeinträchtigt. Zudem dürfte die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht den EU-Haushaltsregeln entsprechen. Daher sollte auf dieses Instrument möglichst schnell verzichtet werden.

Der vorgesehene Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich richtig, um ungünstige Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. So wird der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen bereits bei der Haushaltsplanung in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen (vgl. Nr. 2.3 der Bemerkungen).

2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2017

Seit dem Jahr 2012 wird der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts im sogenannten Top-Down-Verfahren aufgestellt. Hierzu legt das Bundeskabinett verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne fest, um die neue Schuldenregel umzusetzen. Im März 2017 beschloss das Bundeskabinett die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2018 und zum Finanzplan bis 2021. Die Steuerschätzung vom Mai 2017 enthielt höhere Steuereinnahmeprognosen aufgrund günstigerer gesamtwirtschaftlicher Einschätzungen. Andererseits waren die Ergebnisse der Bund-Länder-Verhandlungen mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 im Finanzplan noch zu berücksichtigen. Per Saldo verbesserten sich Planungsbeträge für den Zeitraum 2018 bis 2021 um insgesamt 17,2 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss.

Seit dem Jahr 2016 ergänzt die Bundesregierung die Haushaltsaufstellung um haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, die sogenannten Spending Reviews. Für die beiden im letzten Aufstellungsverfahren ausgewählten Themenfelder „Wohnungswesen“ und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz“ liegen Abschlussberichte mit Empfehlungen vor. Da die Einsparung von Haushaltsmitteln bei der Analyse nicht im Vordergrund steht, sind die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung für den Zyklus

2017/2018 mit den Themen „Beschaffung standardisierter Massengüter“ und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ zwei Bereiche aufgenommen hat, die aus politischer und finanzwirtschaftlicher Sicht von aktuellem Interesse sind (vgl. Nr. 2.4 der Bemerkungen).

2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Sozialausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2018 gegenüber dem Soll 2017 um 3,3 Mrd. Euro auf 173,8 Mrd. Euro steigen. Ungeachtet des mit 1,9 % vergleichsweise geringen Anstiegs bilden sie den mit Abstand größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Dies beruht vor allem auf den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung, für den Arbeitsmarkt sowie auf seinem finanziellen Einsatz für die flüchtlingsbedingten Aufwendungen. Zudem übernimmt der Bund zunehmend Sozialausgaben, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung vornehmlich Länder und Kommunen zuständig sind. Dies betrifft vor allem die Sozialhilfe. Nach dem Finanzplan wird der Anteil der Sozialausgaben am Haushaltsvolumen sogar noch steigen – von 51,5 % (2018) auf 52,2 % (2021). Die Zinsausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2018 erstmals seit dem Jahr 2013 wieder steigen. Im Vergleich zur Sozialausgabenquote bewegt sich der Anteil der Investitionen auf einem niedrigen Niveau (vgl. Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Auf die Leistungen des Bundes für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) entfällt nach dem Haushaltsentwurf 2018 etwas mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Den größten Anteil daran machen die Leistungen an die Rentenversicherung von 93,7 Mrd. Euro aus. Sie sollen nach dem Finanzplan bis 2021 auf 103,3 Mrd. Euro steigen. Der Anstieg beruht auf der demografischen Entwicklung sowie auf Leistungsverbesserungen insbesondere aus dem Rentenpaket (Mütterrente und der Einführung der abschlagsfreien Rente ab 63) und dem Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (vgl. Nrn. 2.5.2 und 2.5.3 der Bemerkungen).

Die günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung nur mit leicht steigenden Arbeitsmarktausgaben von 37,1 Mrd. Euro (2017) auf 38,3 Mrd. Euro. Dies setzt voraus, dass die Integration der schutzberechtigten Flüchtlinge in den ersten Arbeitsmarkt ohne größere Reibungsverluste verläuft. Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit soll aufgrund der prognostizierten stabilen Arbeitsmarktsituation Reserven aufbauen können: Die Rücklage soll bis zum Jahr 2021 auf gut 29 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Nr. 2.5.4 der Bemerkungen).

Die Zuschüsse über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung bleiben mit jährlich 14,5 Mrd. Euro auf hohem Niveau. Trotz eines Ausgabenanstiegs von 4,3 % im Jahr 2016 sind die Kassen derzeit noch gut gefüllt,

da der Aufwuchs durch höhere Beitragseinnahmen weitgehend aufgefangen werden konnte. Das Finanzpolster in der Gesetzlichen Krankenversicherung umfasste zum Jahresende 2016 insgesamt 25 Mrd. Euro. In einigen Bereichen der Krankenversorgung steigen die Ausgaben nicht zuletzt aus Gründen der demografischen Entwicklung deutlich. Ohne Kostensenkungsmaßnahmen dürften sich der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt mittelfristig erhöhen (vgl. Nr. 2.5.5 der Bemerkungen).

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt nach wie vor von historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Von einem weiteren Rückgang der Zinsausgaben wie in den letzten Jahren geht die Bundesregierung aber nicht mehr aus. Nach dem Haushaltsentwurf 2018 sollen die Zinsausgaben leicht steigen – von 18,5 Mrd. Euro (2017) auf 20,8 Mrd. Euro. Ein Grund hierfür ist, dass mit Agio-Einnahmen wie in den letzten Jahren nicht mehr gerechnet wird. In den nachfolgenden Finanzplanungsjahren sollen die Zinsausgaben nur moderat steigen. Gegenüber früheren Finanzplanungen sind bei den Haushaltsansätzen für Zinsausgaben erhebliche Entlastungen zu verzeichnen: Sie belaufen sich im Zeitraum 2014 bis 2020 auf 109 Mrd. Euro. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, soll bei knapp über 6 % verharren. Dies entspricht dem Niveau von 1977 bei einer dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Das Zinsänderungsrisiko ist angesichts einer jährlichen Bruttokreditaufnahme von durchschnittlich 175 Mrd. Euro nicht unerheblich, wobei der Anstieg der Zinsausgaben durch die Verlängerung der Zinsbindungsfristen abgemildert würde (vgl. Nr. 2.5.6 der Bemerkungen).

2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen bilden die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2017 wird mit einem weiter wachsenden Steueraufkommen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Für den Bund sollen die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2021 um jährlich mehr als 3 % auf dann 341,6 Mrd. Euro steigen. Auch die volkswirtschaftliche Steuerquote erhöht sich. Sie wird zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,3 % des BIP geschätzt und liegt damit um 0,8 Prozentpunkte über dem Ist 2016 (22,5 %). Allerdings profitiert der Bund von diesem Anstieg aufgrund der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen immer weniger. Sein Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen sinkt seit dem Jahr 2011 (43,3 %) in der Tendenz fortwährend. Die Einführung der Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ist weiterhin ungewiss (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen an die Länder. Der Rückgang aufgrund der bis zum Jahr 2019 degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird sich nicht fortsetzen. Ab dem Jahr 2020 werden die Bundesergänzungszuweisungen als Ergebnis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ausgeweitet. Mit den Gemeindesteuerkraftzuweisungen sowie den Zuweisungen zum Forschungsförderungsausgleich gibt es zwei neue Zuweisungen. Hinzu kommen die Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland. Das Finanzvolumen der steu-

erlichen Zuweisungen wird dementsprechend deutlich ansteigen (vgl. Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2018 zusammen 30,8 Mrd. Euro veranschlagt – abzüglich einer Globalen Mindereinnahme von 2,1 Mrd. Euro. Den größten Einzelposten bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 9,2 Mrd. Euro. Dazu zählen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten wie insbesondere die Lkw-Maut mit 5,7 Mrd. Euro. Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden. Nennenswerte Erlöse aus Kapitalveräußerungen (Privatisierungseinnahmen) sind nicht mehr vorgesehen (vgl. Nr. 2.6.3 der Bemerkungen).

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte von 1,26 Billionen Euro (2016) wird sich bis zum Jahresende 2017 voraussichtlich nur unwesentlich gegenüber dem Vorjahr verändern. Sie ist seit dem Jahr 2014 leicht rückläufig. Die Schuldenstandsquote des Bundes, also seine Schulden in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft, geht stärker zurück und wird sich zum Jahresende 2017 voraussichtlich erstmals wieder im Bereich der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) bewegen. Allerdings bestehen die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, weiter. In welchem Umfang diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen werden, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind. Die Bruttokreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum mit jährlich durchschnittlich 175 Mrd. Euro auf hohem Niveau (vgl. Nr. 2.7 der Bemerkungen).

2.8 Gewährleistungen

Das Risiko des Bundes, aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in Anspruch genommen zu werden, kann mittel- und langfristig den Bundeshaushalt belasten. Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 soll der Gewährleistungsrahmen wie im Vorjahr 494,2 Mrd. Euro betragen. Die Obergrenzen für Gewährleistungen im Haushaltsgesetz wurden bisher nicht ausgeschöpft. Zum Ende 2016 waren 364,7 Mrd. Euro belegt. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 75,0 % (vgl. Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zur Finanzmarktstabilisierung (vgl. Nr. 2.8.2 der Bemerkungen) sowie zugunsten der europäischen Rettungsschirme (vgl. Nr. 2.8.3 der Bemerkungen) gegeben. Letztere dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Nachdem Irland, Spanien, Portu-

gal und Zypern ihre Finanzhilfeprogramme beendet haben, stehen die Finanzhilfen für Griechenland im Fokus. Ob aus diesen Hilfsprogrammen bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab und ist derzeit nicht seriös abzuschätzen (vgl. Nr. 2.8.4 der Bemerkungen).

2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (negativer Finanzierungssaldo) und seinen Schuldenstand zu begrenzen sowie die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten. Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich. Der Europäische Rechnungshof hat im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt. Die Deutsche Bundesbank kommt bei der Analyse der europäischen Fiskalregeln ebenfalls zu einer kritischen Einschätzung. Sie empfiehlt, insbesondere die Fiskalregeln durch eine einfache und transparente Ausgestaltung zu stärken sowie die Einhaltung der Regeln zielgenauer und weniger politisch zu bewerten – ggf. durch Einschaltung einer anderen Institution als der EU-Kommission. Auch der Bundesrechnungshof hält es für zielführend, die Ernsthaftigkeit der Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen. Jahrelanges Zögern der EU-Gremien bei Regelverletzungen kann dazu führen, das Vertrauen in die Krisenfestigkeit der Währungsunion zu schwächen (vgl. Nr. 2.9.1 der Bemerkungen).

Für das strukturelle Defizit sieht der europäische Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert hat Deutschland bereits seit dem Jahr 2012 unterschritten. Für den Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung in ihrem Stabilitätsprogramm mit einem – auch strukturell – positiven Finanzierungssaldo von $\frac{1}{4}$ bzw. $\frac{1}{2}$ % des BIP. Bei der Rückführung der Schuldenstandsquote erfüllt Deutschland ebenfalls die europäischen Vorgaben. Nach Einschätzung der Bundesregierung soll die Schuldenstandsquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2021 auf 57 % des BIP zurückgehen und damit den Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union (vgl. Nr. 2.9.2 der Bemerkungen).

Für Deutschland kommt der Rat der Europäischen Union auf Basis des Deutschen Stabilitätsprogramms zum Schluss, dass Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird. Auf Grundlage der Bewertung durch die Europäische Kommission hat er u. a. empfohlen, dass Deutschland die

öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreibt, die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert sowie die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener senkt. Der empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes mit Blick auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen begrenzt. Auf keinen Fall sollte die im Stabilitätsprogramm angestrebte Rückführung des immer noch hohen Schuldenstandes durch kreditfinanzierte Ausgabenprogramme gefährdet werden (vgl. Nr. 2.9.3 der Bemerkungen).

Deutschland hat die Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP in seinem nationalen Haushaltsrecht verankert. Mit dem Stabilitätsrat wurde ein innerstaatliches Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern installiert. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates weiter gestärkt worden. Ab dem Jahr 2020 überwacht er explizit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Bund und in den Ländern. Zudem ist nunmehr gesetzlich vorgesehen, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist zu bedauern, dass es bei der Neuordnung nicht gelungen ist, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren (vgl. Nr. 2.9.4 der Bemerkungen).

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben, denn seit Jahren weist er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand aus. Angesichts der flüchtlingsbezogenen Aufwendungen sowie den großzügigen finanziellen Zugeständnissen des Bundes bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erscheinen seine Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Der Bund sollte jetzt seine Prioritäten darauf setzen, die langfristige Tragfähigkeit seiner Finanzen abzusichern. Gelingt dies nicht, kann Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in der Europäischen Union verlieren (vgl. Nr. 2.9.5 der Bemerkungen).

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

3 Großzügige Regelungen zu Lehrverpflichtungen schränken die Personalkapazität für den Lehrbetrieb ein

Die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung hat ihre Lehrkapazität unnötig eingeschränkt. Das Vorgehen der Hochschule steht nicht im Einklang mit der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Lehrverpflichtung an Hochschulen. Im Ergebnis reduziert dies die Personalkapazität für die Lehre.

Lehrende an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS Bund) sind grundsätzlich verpflichtet, je Woche 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) von jeweils 45 Minuten Dauer zu leisten. Die HS Bund legte fest, dass den Lehrenden jeweils zwei Wochen für Prüfungsleistungen und Gremienarbeit ohne Ausgleich zumutbar sind. Erbringen Lehrende darüber hinaus Prüfungsleistungen oder Gremienarbeit, wird ihnen dieser Zeitaufwand als Guthaben gesondert angerechnet (Überdeputat). Das Überdeputat können die Lehrenden in der Folgezeit zulasten ihrer Regellehrverpflichtung abbauen. Entstandene Überdeputate entsprachen einer Personalkapazität von jährlich drei Vollzeitkräften und Personalausgaben von rund 300 000 Euro.

Dies ist weder zweckgerecht noch wirtschaftlich. Es widerspricht der „Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Lehrverpflichtungen (...) für Professorinnen und Professoren an Hochschulen“ (KMK-Vereinbarung). Danach ist der Zeitaufwand für Prüfungen bereits in der Regellehrverpflichtung von 18 LVS pro Woche berücksichtigt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte bereits im Jahr 2014 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, den Umfang der Lehrverpflichtungen bei seinem Fachbereich Finanzen der HS Bund an die KMK-Vereinbarung anzupassen. Das BMF setzte dies Anfang des Jahres 2017 um.

Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, dass auch das BMI nun umgehend damit beginnt, die Regeln für seinen Zuständigkeitsbereich entsprechend fortzuentwickeln.

4 Bundesministerium des Innern steuert Beratertätigkeiten bei IT-Großprojekten unzureichend

Das BMI hat Beratertätigkeiten bei zwei IT-Großprojekten nur unzureichend geplant, gesteuert und kontrolliert. So hat das BMI die Berater nach geleistetem Arbeitsaufwand vergütet, ohne zu wissen, inwieweit es angemessene Arbeitsergebnisse für die Honorare erhalten hat. Da das BMI den zu erbringenden Erfolg der Berater nicht im Einzelnen vereinbart hat, hätte es ihre Tätigkeit intensiver begleiten müssen.

Das BMI will die IT des Bundes mit den beiden Großprojekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ modernisieren, zentralisieren und die Sicherheit verbessern. Dazu beauftragte es Berater. Das BMI muss die Termine, Kosten und Qualität der Projektergebnisse sicherstellen.

In den Jahren 2015 und 2016 ließ es 109 von 110 Beraterverträgen nach geleistetem Arbeitsaufwand abrechnen, regelte darin aber nicht im Einzelnen den erwarteten Beratungserfolg. Ab dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2022 plant das BMI für beide Projekte über 230 Mio. Euro für externe Berater auszugeben.

Die Beratertätigkeiten plante das BMI nur grob. Welche Arbeiten der Berater mit welchem Aufwand zu welchen Ergebnissen führten, hatte das BMI nicht vollständig ermittelt. Ein Qualitätsmanagement für die IT-Großprojekte, das auch die Beratertätigkeiten umfasste, richtete das BMI nicht ein. Es bewertete die Arbeitsergebnisse der Berater ohne einheitliche Maßstäbe; oftmals fehlten Prüfkriterien vollständig. Ob die von den Beratern erbrachte Leistung angemessen war, blieb vielfach offen.

Der Bundesrechnungshof hat vom BMI gefordert, die Arbeitszeit externer Berater effizient zu nutzen. Es sollte Beratertätigkeiten, insbesondere wenn diese nach Aufwand bezahlt werden, fortlaufend planen und steuern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI ein Qualitätsmanagement einrichtet und dieses in IT-Großprojekten verbindlich anwendet.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

5 IT-Projekt der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder fast viermal teurer als geplant

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder hat ein unwirtschaftliches IT-Projekt durchgeführt. Für das Einführen eines neuen technischen Verbundes von Hard- und Software-Komponenten hat sie doppelt so lange wie geplant benötigt. Die Kosten haben sich von 30 Mio. Euro auf 115 Mio. Euro nahezu vervierfacht. Das BMF, das die Aufsicht über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder ausübt, sollte überwachen, dass sich diese Probleme bei künftigen IT-Projekten nicht wiederholen.

Ein technischer Verbund von Hard- und Software-Komponenten, auf dem Anwendungsprogramme entwickelt und ausgeführt werden können, wird als IT-Plattform bezeichnet. Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) entschied, ihre nicht länger einsetzbare IT-Plattform zu erneuern. Einige Vorprojekte führte sie im Jahr 2007 im Projekt „Phoenix“ zusammen; dieses sollte 30 Mio. Euro kosten und Ende 2009 abgeschlossen sein.

Im Projektverlauf stellte die VBL fest, dass sie einige fachliche Anforderungen mit der neuen IT-Plattform nicht wie geplant umsetzen konnte. Der Bundesrechnungshof führt dies darauf zurück, dass die VBL ihre fachlichen Anforderungen vor Projektbeginn nur unzureichend festlegte. Das Projekt verlängerte sich dadurch bis Ende des Jahres 2012. Die Projektkosten stiegen in dieser Zeit auf 115 Mio. Euro. Hierzu trug auch bei, dass die VBL vor, während und zum Abschluss des Projekts stets nur eine IT-Lösung betrachtete. Verfügbare Handlungsalternativen, die ein wirtschaftliches Vorgehen ermöglicht hätten, berücksichtigte die VBL nicht.

Das BMF wird angesichts der festgestellten gravierenden Probleme seine Aufsicht bei künftigen Projekten stärker ausüben müssen.

6 Illegaler Handel mit Kraftstoff verursacht hohen Steuerschaden

Dieselähnliche Gemische werden illegal als Kraftstoff gehandelt. Dadurch wird die Energiesteuer in mehrstelliger Millionenhöhe hinterzogen. Deutschland dient bei dem illegalen Kraftstoffhandel als Drehscheibe in Europa. Das BMF hat das Problem über ein Jahrzehnt lang unterschätzt. Es hat bisher zu wenig wirksame Maßnahmen ergriffen, um diese Form organisierter Kriminalität zu bekämpfen.

Als Designer Fuels werden Gemische bezeichnet, die aus mehr als 70 % Dieselmotorkraftstoff (Diesel) und aus anderen Stoffen bestehen. Designer Fuels werden so exakt gemischt, dass sie ähnliche Eigenschaften wie Diesel aufweisen und damit als Kraftstoff verwendet werden können. Dann deklarieren die Täter sie als technische Öle, wodurch sie steuerfrei werden.

Während Diesel zollamtlich überwacht und versteuert werden muss, ist das bei Designer Fuels nicht der Fall. Die Steuerfreiheit für Designer Fuels gilt nur, solange sie nicht als Kraftstoff deklariert oder abgegeben werden. Sonst wird die Energiesteuer – wie beim Diesel auch – in Höhe von 43 Cent je Liter fällig. Werden Designer Fuels illegal als Diesel abgegeben, wird die Energiesteuer hinterzogen.

Die Steuerhinterziehung mit Designer Fuels ist schon seit 2002 bekannt. Der Umfang der dadurch entstandenen Steuerschäden in Deutschland lässt sich nur schätzen, liegt aber nach Berechnungen des Zollkriminalamtes mindestens im dreistelligen Millionenbereich. Diese Form der Kriminalität nimmt seit Jahren zu, sodass mit steigenden Steuerschäden zu rechnen ist.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes reichen die vom BMF eingeleiteten Maßnahmen nicht aus, um diese Kriminalitätsform nachhaltig einzudämmen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMF national oder auf EU-Ebene Maßnahmen einleitet, um den Transport von Designer Fuels unter zollamtliche Überwachung zu stellen und den illegalen Handel in Deutschland zu unterbinden. Zudem hat der Bundesrechnungshof gefordert, den Personalbedarf bei der Zollverwaltung zur Bekämpfung dieser organisierten Kriminalitätsform zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

7 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ignoriert jahrelang Risiken seiner zahlungsrelevanten IT-Systeme

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle hat insgesamt mehrere hundert Millionen Euro mit ordnungswidrig betriebenen IT-Systemen ausgezahlt. Seit dem Jahr 2014 bekannte Mängel hat es trotz gegenteiliger Zusage nicht abgestellt. Schwächen des Internen Kontrollsystems haben Buchungs- und Auszahlungsfehler begünstigt.

Die Bewirtschafter von Haushaltsmitteln des Bundes sind meist mit eigenen IT-Systemen an das zentrale Buchführungssystem des Bundes angeschlossen. Hierzu müssen sie haushaltsrechtlich vorgeschriebene Kontrollen für einen ordnungsmäßigen und sicheren Verfahrensbetrieb gewährleisten.

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zahlt jährlich Fördermittel in dreistelliger Millionenhöhe IT-gestützt aus. Bereits im Jahr 2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BAFA zwei untersuchte Förderverfahren nicht in Einklang mit den Vorschriften betrieb. Auch bei einer Kontrollprüfung im Jahr 2017 fehlten weiterhin zentrale Verfahrensunterlagen, z. B. in Kraft gesetzte Dienstanweisungen. Zudem hatte das BAFA Vorgaben zur Funktionstrennung bei der Verfahrensentwicklung und -pflege sowie Verarbeitung nicht beachtet.

Stichprobenweise geprüfte Belege zeigten u. a., dass das BAFA in mehreren Fällen Fördergeld auf falsche Konten überwiesen hatte. Seiner Auffassung nach sei dies überwiegend auf individuelle Bearbeitungsfehler zurückzuführen und im Massenverfahren nicht auszuschließen. Diese Einschätzung greift aber aus Sicht des Bundesrechnungshofes zu kurz, solange das BAFA systematische Kontrollmaßnahmen – wie ein zuverlässiges Vier-Augen-Prinzip – nicht definiert, dokumentiert und umgesetzt hat.

Das BAFA muss nun endlich die haushaltsrechtlichen Vorschriften einhalten und angemessene Interne Kontrollsysteme für seine Verfahren entwickeln.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

8 Aufsicht unzureichend: Abrechnungsfehler der Länder führen bei der Grundsicherung im Alter zu Mehrausgaben des Bundes

Das BMAS hat nicht kontrolliert, ob in einigen Ländern festgestellte gravierende Abrechnungsfehler bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auch in anderen Ländern vorliegen. Es stellt auch nicht sicher, dass die Länder die Arbeit der Grundsicherungsstellen in Stichproben überprüfen.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Grundsicherung im Auftrag des Bundes aus. Zuständig hierfür sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Träger (Grundsicherungsstellen). Das BMAS muss beaufsichtigen, wie die Länder die Grundsicherung ausführen.

Der Bund erstattet den Ländern die Nettoaussgaben für Geldleistungen der Grundsicherung vollständig. Die Nettoaussgaben ergeben sich aus den Bruttoausgaben abzüglich der Einnahmen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen in ausgewählten Ländern erhebliche Mängel bei der Abrechnung der Nettoaussgaben fest. Dem Bund entstanden durch die fehlerhaften Abrechnungen der Länder Mehraussgaben von rund 10 Mio. Euro. Das BMAS kontrollierte nicht, ob die anderen Länder richtig abrechnen, obwohl sich diese Prüfung aufdrängen musste. Es nahm seine Aufsichtspflicht gegenüber den Ländern unzureichend wahr.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, die Abrechnung der Nettoaussgaben einheitlich und insgesamt stärker zu beaufsichtigen. Er erwartet vom BMAS unter anderem, mit den Ländern zu vereinbaren, dass diese die Arbeit der Grundsicherungsstellen regelmäßigen Stichprobenkontrollen unterziehen.

9 Unklare Regelungen für Ortsabwesenheiten – Jobcenter behandeln Leistungsberechtigte uneinheitlich

Nach mehr als sechs Jahren hat das BMAS immer noch nicht klar geregelt, wie erwerbsfähige Leistungsberechtigte für die Jobcenter erreichbar sein müssen. Es versäumte, eine vom Gesetzgeber im Jahr 2011 beschlossene Neuregelung für sogenannte Ortsabwesenheiten durch eine Rechtsverordnung in Kraft zu setzen. Dadurch nimmt das BMAS hin, dass die Jobcenter die Leistungsberechtigten nach unterschiedlichen Maßstäben behandeln.

Personen, die Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben (Leistungsberechtigte) müssen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch für die Jobcenter erreichbar sein. Grundsätzlich müssen sich die Leistungsberechtigten im sogenannten Nahbereich der Jobcenter aufhalten, um unverzüglich jede zumutbare Beschäftigung aufnehmen zu können. Der Gesetzgeber regelte vorübergehende Abwesenheiten der Leistungsberechtigten (Ortsabwesenheiten) im Jahr 2011 neu. Die Neuregelung trat bislang jedoch nicht in Kraft, da das BMAS sie noch nicht durch eine Rechtsverordnung präzisierete.

Die Jobcenter wenden deshalb seit Jahren die alte gesetzliche Regelung sowie verschiedene Hinweise der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an. Diese Regelungen sind unklar und missverständlich. Die Hinweise der Bundesagentur gelten überdies nur für einen Teil der Jobcenter. Dadurch bewilligen die Jobcenter Ortsabwesenheiten nicht nach einheitlichen Maßstäben.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, baldmöglichst eine Rechtsverordnung zu erlassen, um die im Jahr 2011 neu gefasste gesetzliche Vorschrift in Kraft zu setzen und so die Bewilligungspraxis der Jobcenter zu harmonisieren. In dieser Rechtsverordnung sollte das BMAS den Nahbereich, die Dauer und die Voraussetzungen für Ortsabwesenheiten einheitlich und unmissverständlich bestimmen.

10 Lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II – Jobcenter betreuten Selbstständige über Jahre unzureichend

Jobcenter haben selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger oftmals über Jahre hinweg nicht in die Arbeitsvermittlung einbezogen. Dies hat dazu geführt, dass die Leistungsberechtigten ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden und weiter Arbeitslosengeld II bezogen.

Wenn Selbstständige ein geringes Einkommen erwirtschaften, können sie zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen. Nach geltendem Recht müssen sie – wie alle anderen Arbeitslosengeld II-Empfänger – sämtliche Möglichkeiten ausschöpfen, ihre Hilfebedürftigkeit und damit den Bezug von Arbeitslosengeld II zu beenden. Die Jobcenter müssen die Selbstständigen dabei unterstützen und sie ggf. auch in eine zur Verfügung stehende abhängige Beschäftigung vermitteln (Grundsätze des „Förderns und Forderns“).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter dieser Pflicht nur unzureichend gerecht wurden, sodass die Leistungsberechtigten weiter Arbeitslosengeld II bezogen. Auch wenn die selbstständige Erwerbstätigkeit den Leistungsberechtigten nur geringe Einkommen erbrachte und keine realistische berufliche Perspektive bot, nahmen die Jobcenter dies hin. So stagnierte das Einkommen selbstständig erwerbstätiger Arbeitslosengeld II-Empfänger in 80 % der geprüften Fälle dauerhaft auf niedrigem Niveau oder es sank sogar. Oft erzielten die Selbstständigen ein monatliches Einkommen unter 450 Euro und bezogen seit mehr als vier Jahren durchgehend Arbeitslosengeld II.

Für eine Weiterbewilligung reichte den Jobcentern in der Regel – zum Teil über Jahre hinweg –, dass die Selbstständigen die Erwartung erklärten, ihre Einkünfte zukünftig steigern zu können. Einkommensnachweise waren nur bei einzelnen Jobcentern vorhanden. Daher kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Selbstständige Leistungen erhielten, ohne die Voraussetzungen hierfür zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Jobcenter sich verstärkt bemühen, diejenigen selbstständig Erwerbstätigen, die bereits längere Zeit Arbeitslosengeld II erhalten, zu vermitteln. Hierzu muss das BMAS bei seiner Aufsicht über die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) darauf hinwirken, dass diese das geltende Recht und die dazu ergangenen Weisungen durchsetzt und nachhält. Auch die zuständigen Landesbehörden, die die zugelassenen kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende beaufsichtigen, sollten ihren Einfluss entsprechend geltend machen.

Falls es jedoch nicht gelingt, durch die Anstrengungen der Jobcenter, ihrer Träger und der Aufsichtsbehörden die Situation zu verbessern, hält es der Bundesrechnungshof für zweckmäßig, eine gesetzliche Regelung zu schaffen. Diese sollte darauf abzielen, dass die Jobcenter selbstständige Leistungsberechtigte schneller

vermitteln und diese nicht mehr unangemessen lange Arbeitslosengeld II beziehen. Einem Vorschlag der Bundesagentur entsprechend, könnten damit selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger nach Ablauf einer bestimmten Frist verpflichtet sein, alle zumutbaren Beschäftigungen anzunehmen und an allen zumutbaren Integrationsmaßnahmen teilzunehmen.

11 Rentenversicherung will Millionen für überflüssige Ausweise ausgeben

Die Deutsche Rentenversicherung möchte in den kommenden fünf Jahren 9 Mio. Euro für neue Rentenausweise ausgeben. Dafür gibt es bei den Rentnerinnen und Rentnern jedoch keinen Bedarf. Zudem ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Herstellung der Ausweise ohne Vergabe im Wettbewerb rechtlich problematisch.

Die 21 Millionen Rentnerinnen und Rentner können ihren Status mithilfe eines Ausweises nachweisen. Diesen Zweck erfüllen die bisherigen Ausweise ausreichend und mit Kosten von 25 000 Euro pro Jahr wirtschaftlich. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) konnte bislang

- keinen Fall benennen, bei dem der Ausweis nicht anerkannt wurde und
- nur einen Fall benennen, bei dem jemand das Papierformat nachweislich bemängelt hatte.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb der DRV, die neuen Ausweise nicht einzuführen. So ließen sich nach seiner Ansicht unnötige Ausgaben in Millionenhöhe vermeiden.

Bundesagentur für Arbeit

12 Bundesagentur für Arbeit zahlt fast 55 Mio. Euro für nicht genutzte Plätze in Bildungsmaßnahmen

Die Bundesagentur für Arbeit hat berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zu schwach ausgelastet. Sie hat zwischen September 2013 und Dezember 2015 bundesweit für fast 55 Mio. Euro Plätze eingekauft und diese nicht genutzt.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann junge Menschen beim Übergang von der Schule zum Beruf durch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen fördern. Sie erstattet den Trägern, die die Bildungsmaßnahmen durchführen, die Kosten. Grundlage ist ein von der Bundesagentur entwickelter Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von zwei Jahren. Die geförderten jungen Menschen nehmen im Regelfall vom Herbst bis zum Sommer des Folgejahres an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teil. Um während der Vertragslaufzeit auf schwankende Teilnehmerzahlen reagieren zu können, kann der vereinbarte Umfang der Plätze unter- oder überschritten werden. Die Bundesagentur muss jedoch eine Mindestmenge abnehmen und bezahlen, unabhängig von der tatsächlichen Besetzung der Plätze.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Auslastung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Von September 2013 bis Dezember 2015 gab die Bundesagentur bundesweit für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen insgesamt 425,7 Mio. Euro aus. Ausgaben von bis zu 54,5 Mio. Euro (12,8 %) für ungenutzte Plätze hätten vermieden werden können, wenn die Agenturen bundesweit besser geplant hätten.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Bundesagentur berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen über den Bedarf hinaus einkaufte. Sie nahm somit in Kauf, dass sie diese Bildungsmaßnahmen zu schwach auslastete und erhebliche Ausgaben für ungenutzte Plätze entstanden. Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Agenturen ihren Bedarf an Plätzen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer künftig realistisch abschätzen. Die Bundesagentur hat die Auslastung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu erhöhen und damit die Ausgaben für ungenutzte Plätze zu verringern. Die Bundesagentur sollte auch die Laufzeit der Rahmenverträge an die typische Maßnahmedauer von zehn Monaten anpassen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

13 Ausgaben für Bauprojekte an Bundeswasserstraßen nicht transparent

Das BMVI stellt die Ausgaben vieler Bauprojekte an Bundeswasserstraßen im Bundeshaushalt nicht realistisch dar. Es verzichtet darauf, die erwarteten Gesamtausgaben der Projekte regelmäßig zu aktualisieren. Damit erschwert es sich und dem Parlament, die Finanzmittel für wichtige Bauprojekte zu steuern.

Das BMVI listet im Bundeshaushalt 2017 insgesamt 35 Bauprojekte an Bundeswasserstraßen auf, für die es die voraussichtlichen Gesamtausgaben viele Jahre lang unverändert fortschrieb. So schätzt es die Ausgaben für ein Bauprojekt seit 23 Jahren unverändert auf 493,4 Mio. Euro. Im selben Zeitraum stieg der Baupreisindex für den Straßenbau um über 50 %. Zudem stellte das BMVI bei Gesamtprojekten mit langer Laufzeit nicht dar, welche Teile des Projekts bereits abgeschlossen sind, und wie sich Ausgaben der Einzelprojekte entwickeln.

Das BMVI hat seine Darstellung damit gerechtfertigt, dass es die Ausgaben anlassbezogen fortschreibe und nicht pauschal über einen Baupreisindex. Langläuferprojekte werde es künftig in Einzelprojekte aufgliedern.

Der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 enthält erstmals diese Aufgliederung. Der Bundesrechnungshof hält dies nur für einen ersten Schritt. Er hat eine regelmäßige Aktualisierung der zu erwartenden Gesamtausgaben für die Bauprojekte gefordert.

14 Verzicht auf Einnahmen in Millionenhöhe für Nutzung von Bundeswasserstraßen

Seit über 17 Jahren versäumt das BMVI, die wichtigsten Gebühren für die Nutzung der Bundeswasserstraßen zu erhöhen. Es verstößt damit gegen die haushaltsrechtliche Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Auch den Grundsatz, dass Gebühren kostendeckend und angemessen sein müssen, beachtet es nicht hinreichend. Die Einnahmeausfälle des Bundes betragen inzwischen jährlich mehr als 19 Mio. Euro.

Aus der Bundeshaushaltsordnung folgt, dass das Gebührenrecht stets auf dem neuesten Stand zu halten ist. Gebührensätze sind regelmäßig zu aktualisieren.

Seit vielen Jahren weiß das BMVI aufgrund interner Untersuchungen und externer Gutachten, dass die wichtigsten Gebühren zur Benutzung der Bundeswasserstraßen deutlich zu gering sind. Initiativen zur Erhöhung der Gebühren scheiterten dennoch schon auf Ebene des BMVI. Auch wiederholte Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages änderten hieran nichts.

Das BMVI verweist auf die Reform des Gebührenrechts und die Erarbeitung einer Besonderen Gebührenverordnung, die auch die Nutzung der Bundeswasserstraßen mit erfassen soll. Spätestens bis zum Oktober 2021 muss das BMVI diese erarbeitet haben. Zwar wäre eine Anpassung der bisherigen Gebührentatbestände weiterhin möglich, das BMVI beabsichtigt dies jedoch nicht. Es nimmt damit jährliche Einnahmeausfälle für den Bundeshaushalt von mehr als 19 Mio. Euro in Kauf.

Der Bundesrechnungshof hat eine umgehende Aktualisierung der Gebührentatbestände für das Befahren der Bundeswasserstraßen gefordert. Ein weiteres Abwarten ist weder rechtlich vertretbar, noch vor dem Hintergrund jahrelanger Untätigkeit des BMVI nachvollziehbar.

15 Wirtschaftlichkeit des Ausbaus der Bundesautobahn A 8 zwischen Chiemsee und Bundesgrenze nicht nachgewiesen – Einsparpotenzial von 110 Mio. Euro

Das BMVI plant, die Bundesautobahn A 8 vom Inntal bis zur Bundesgrenze sechsstreifig auszubauen. Die Baukosten der 70 km langen Strecke betragen 1,2 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für notwendig, den gesamten Abschnitt sechsstreifig auszubauen, solange die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Das BMVI könnte mindestens 110 Mio. Euro einsparen.

Das BMVI plant, die A 8 vom Inntal bis zur Bundesgrenze sechsstreifig auszubauen. Die Baukosten betragen 1,2 Mrd. Euro. Das BMVI stellte fest, dass die Kosten des Ausbaus höher sind als dessen Nutzen und dass das Projekt daher unwirtschaftlich ist. Gleichwohl hielt es an seiner Planung fest.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMVI die unterschiedlichen Verkehrsbelastungen der Strecke nicht berücksichtigte. Ein sechsstreifiger Ausbau ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nur vom Inntal bis zum Chiemsee notwendig. Für den Abschnitt vom Chiemsee bis zur Bundesgrenze rechtfertigen die Verkehrsbelastungen lediglich einen vierstreifigen Ausbau mit temporärer Seitenstreifenfreigabe für die Spitzenbelastungen im Reiseverkehr. Das BMVI könnte so die Baukosten um mindestens 110 Mio. Euro senken und damit die Wirtschaftlichkeit erhöhen.

Das BMVI lehnt diese Lösung ab. Es hat auf gesetzliche Festlegungen zum sechsstreifigen Ausbau und auf Nachteile für die Sicherheit bei einem vierstreifigen Ausbau mit temporärer Freigabe des Seitenstreifens verwiesen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der vierstreifige Ausbau mit temporärer Freigabe des Seitenstreifens für den Abschnitt vom Chiemsee bis zur Bundesgrenze eine sichere, umweltschonende und kostengünstige Alternative darstellt. Die gesetzliche Festlegung steht einer Änderung der Planung nicht entgegen. Das BMVI ist nach dem Fernstraßenausbaugesetz gehalten, regelmäßig zu prüfen, ob die Planung anzupassen ist. Insbesondere wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeit des sechsstreifigen Ausbaus ist das BMVI verpflichtet, alle Einsparmöglichkeiten zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMVI die Verkehrsqualität einschließlich der Sicherheitsaspekte und die Wirtschaftlichkeit für diese Alternative berechnet und nachweist.

16 Aufwendiger Ausbau einer Kreuzung der B 2 in Weißenburg verursacht für den Bund Mehrkosten von 10 Mio. Euro

Das BMVI hält ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit daran fest, eine Kreuzung der Bundesstraße B 2 in Weißenburg aufwendig auszubauen. Dies verursacht für den Bund Mehrkosten von 10 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte das BMVI aufgefordert, eine Optimierung der bestehenden Kreuzung zu untersuchen. Diese erfüllt alle Anforderungen an die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern will eine Kreuzung der B 2 in Weißenburg aufwendig ausbauen. Dazu soll die B 2 mit zwei Fahrstreifen in einem Trog unter einem darüber liegenden Kreisverkehr geführt werden. Die Planung sieht 14 neue Bauwerke, eine Grundwasserwanne und Betriebstechnik vor. Die geschätzten Baukosten liegen bei 16,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat diese Lösung als deutlich zu aufwendig und unwirtschaftlich bewertet. Er hat dem BMVI empfohlen, eine Optimierung der bestehenden Kreuzung zu untersuchen. Diese ist möglich durch Verbreitern der kreuzenden Straßen und Installation einer zeitgemäßen Ampelanlage, mit der Linksabbieger sicher geführt werden. Sie ist mit wesentlich geringeren Kosten verbunden.

Das BMVI hat eingeräumt, dass mit einer solchen Optimierung eine ausreichende Verkehrsqualität erzielt werden kann. Es ließen sich auch Kosten einsparen. Die Optimierung koste 3,7 Mio. Euro. Dennoch verfolgt das BMVI den aufwendigen Ausbau weiter. Es hat zur Begründung auf die herausragende Bedeutung und den hohen Ausbaustandard sowie auf die Verkehrssicherheit verwiesen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Optimierung der Kreuzung erfüllt alle Anforderungen an die Verkehrssicherheit und Verkehrsqualität. Sie vermeidet Mehrkosten für den Bund von über 10 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI den Ausbau der Kreuzung an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichtet. Dabei hat es vor einer Entscheidung die Wirtschaftlichkeit der Ausbauvarianten zu untersuchen und diese bei seiner Entscheidung nachzuweisen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

17 Bundeswehr muss ihre Schiffe wirtschaftlich mit Kraftstoff versorgen

Entgegen den Zusagen des BMVg aus dem Jahr 2012 hat die Bundeswehr ihre Schiffe weiterhin nicht wirtschaftlich mit Kraftstoff versorgt. Auch bei der Aufbereitung von Kraftstoffen und beim Entsorgen anderer Flüssigkeiten hat sie vermeidbare Mehrausgaben hingenommen.

Die Marine benötigt Kraftstoff für den Betrieb ihrer Schiffe und Boote. Der Bundesrechnungshof untersuchte ab dem Jahr 2015, ob die Marine frühere Defizite beim Bewirtschaften der Schiffskraftstoffe ausräumte. Dabei stellte der Bundesrechnungshof erneut zahlreiche Mängel fest.

So hätte die Bundeswehr bei einem Transportvertrag für Kraftstoffe durch anders gestaltete Lose mehr Wettbewerb erreichen können. Da nach Ausschluss eines Angebots nur ein Anbieter für ein Los verblieben war, hätte die Bundeswehr prüfen müssen, ob die Ausschreibung zu einem wirtschaftlichen Ergebnis führte und die Ausschreibung ggf. aufheben müssen. Weil die Bundeswehr auf Sammeltransporte (gleichzeitige Belieferung mehrerer Schiffe in einem Hafen und Belieferung mehrerer Standorte in einem sog. „Rundlauf“) verzichtete und unnötig weite Transportwege in Kauf nahm, entstanden vermeidbare Ausgaben.

Als die Bundeswehr einen Auftragnehmer für Entsorgungsleistungen suchte, schränkte sie den Wettbewerb unzulässig ein. Denn sie forderte von den Anbietern eine eigene Seebrücke – also eine ins Meer ragende längere Anlegestelle –, obwohl diese gar nicht nötig war. Die Bundeswehr handelte ebenfalls unwirtschaftlich, als sie zuließ, dass wiederholt große Mengen qualitativ einwandfreier Kraftstoffe verunreinigt wurden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher,

- die Verträge für den Transport von Schiffskraftstoff sowie für Entsorgungsleistungen zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen,
- den Bedarf der Bundeswehr für diese Leistungen zu ermitteln,
- die Leistungen ordnungsgemäß neu auszuschreiben und
- beim Abruf von Leistungen auf ein wirtschaftliches Vorgehen zu achten.

18 Bundeswehr beschafft Material und nutzt dieses nicht wie vorgesehen

Die Bundeswehr hat für mobile Satellitenempfangssysteme Transport- und Lagerbehälter beschafft und diese seit fünf Jahren nicht wie vorgesehen genutzt. Sie wird die Behälter voraussichtlich auch künftig nicht zum Transport einsetzen. Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits mehrfach, dass die Bundeswehr Material ohne Bedarf beschaffte.

Die Bundeswehr beschaffte in den Jahren 2012 und 2013 für 450 000 Euro 20 Transport- und Lagerbehälter (sog. Container) für mobile Satellitenempfangssysteme. Diese Container verfügen über eine eigene Stromversorgung, Beleuchtung und Heizung.

Der Bundesrechnungshof stellte in den Jahren 2016 und 2017 fest, dass die Bundeswehr die Container an einigen Standorten überhaupt nicht und an anderen Standorten lediglich als Lagerbehälter nutzte. Für den Transport hatte sie sie noch nie genutzt. Die Bundeswehr begründete dies damit, dass der Transportraum in die Einsatzgebiete beschränkt sei.

Die Bundeswehr beschaffte damit, wie bereits in der Vergangenheit häufiger, Material ohne begründeten Bedarf. Dazu hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das BMVg bereits mehrfach aufgefordert, künftig zunächst den Bedarf zu ermitteln und dabei das technisch Machbare zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr künftig Material nur beschafft, wenn tatsächlich ein Bedarf daran besteht.

19 Sanitätsdienst Bundeswehr: Organisation der physiotherapeutischen Versorgung nur zögerlich verbessert

Das BMVg hat im Jahr 2013 zugesagt, für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie zu sorgen und die Effizienz der bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zu erhöhen. Wesentliche Schritte unternahm die Bundeswehr aber erst, als der Bundesrechnungshof die Angelegenheit im Jahr 2016 erneut prüfte.

Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr erhalten im Rahmen der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung physiotherapeutische Behandlungen. Hierfür verfügt die Bundeswehr über eigene Einrichtungen. Die Soldatinnen und Soldaten können sich aber auch von zivilen Therapeuten behandeln lassen.

Die Ausgaben für Behandlungen durch zivile Therapeuten beliefen sich im Jahr 2012 auf 23 Mio. Euro. Damit hatten sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben seit dem Jahr 2002 mehr als verdoppelt. Der Bundesrechnungshof ging den Ursachen für diese Ausgabenentwicklung im Jahr 2013 nach. Er beanstandete u. a. eine ausufernde Verschreibungspraxis, die durch fehlende Transparenz und Kontrollmöglichkeiten begünstigt wurde. Bei den bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zeigte der Bundesrechnungshof auf, dass diese nicht effizient organisiert waren.

Das BMVg erkannte die Mängel an. In seinen Bemerkungen 2014 (Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 51) hielt der Bundesrechnungshof hiernach verschiedene Maßnahmen fest, mit denen die Bundeswehr die Verschreibungspraxis verbessern und die Effizienz ihrer physiotherapeutischen Einrichtungen steigern wollte.

In einem sogenannten Nachfrageverfahren stellte der Bundesrechnungshof im Jahr 2016 fest, dass die Bundeswehr ihre Zusagen im Wesentlichen noch nicht umgesetzt hatte. Vielmehr unternahm sie wichtige Schritte erst, als der Bundesrechnungshof die Angelegenheit erneut prüfte. Zwar hatte sie die Zahl ihrer physiotherapeutischen Einrichtungen reduziert, jedoch keine Leistungsvorgaben eingeführt. Sie waren nicht besser, sondern teilweise sogar noch schlechter ausgelastet als zuvor. Die jährlichen Ausgaben für Behandlungen durch zivile Therapeuten waren weiter angestiegen und beliefen sich im Jahr 2016 auf 25,7 Mio. Euro (+11,7 % gegenüber dem Jahr 2012).

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr die zugesagten Verbesserungen bei der Verschreibung von Physiotherapie nur zögerlich umsetzt. Dass sie z. B. mehr als drei Jahre benötigte, um einen neuen Rezeptvordruck einzuführen, hält er für nicht hinnehmbar. Er erwartet, dass die Bundeswehr die erforderlichen Untersuchungen und Maßnahmen nunmehr zügig abschließt.

20 Nutzen und Wirtschaftlichkeit von Kooperationen der Bundeswehr bei der Instandhaltung von Luftfahrzeugen zweifelhaft

Das BMVg hat nicht ermittelt, ob es den erwarteten Nutzen bringt und wirtschaftlich ist, wenn die Bundeswehr einige Hubschrauber- und Flugzeugtypen zusammen mit Unternehmen instandhält. Solche Kooperationen bestehen seit mehr als zehn Jahren. Die Bundeswehr hat ihre Soldatinnen und Soldaten in den Kooperationen nicht gezielt eingesetzt und deshalb die erforderlichen Fähigkeiten nur eingeschränkt aufbauen und erhalten können.

Bei der Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung (Instandhaltung) der Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter sowie der Hubschrauber UH Tiger und NH 90 arbeitet die Bundeswehr mit Unternehmen zusammen. In diesen Kooperationen verrichten Soldatinnen und Soldaten unter Anleitung der Unternehmen Instandhaltungsarbeiten. Die Bundeswehr will so erreichen, dass sie insbesondere in Auslandseinsätzen Schäden an den Hubschraubern und Flugzeugen weitgehend selbst untersuchen und beseitigen kann. Außerdem will sie besser erkennen und beurteilen können, was für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Hubschrauber und Flugzeuge erforderlich ist.

Die Kooperationen bestehen zum Teil mehr als zehn Jahre und haben zunehmende Bedeutung für die Bundeswehr. Dennoch unterließ es die Bundeswehr zu überprüfen, ob sie mit den Kooperationen ihre Ziele erreichte. Dem BMVg fehlen damit wesentliche Grundlagen, um den Erfolg der Kooperationen zu bewerten und um sie weiter zu entwickeln.

Die Bundeswehr legte nicht fest, was ihr Personal in den Kooperationen im Einzelnen leisten sollte, um die erforderlichen Fähigkeiten zur Instandhaltung aufzubauen und zu erhalten. Sie stattete die Kooperationen nicht immer bedarfsgerecht mit militärischem Personal aus. Deshalb leistete die Bundeswehr ihren Beitrag zu den Instandhaltungsarbeiten oft nicht vollständig und konnte die erforderlichen Fähigkeiten nur eingeschränkt aufbauen und erhalten.

Das BMVg hat eingeräumt, dass es die Kooperationen nicht übergreifend auf deren Nutzen und die Wirtschaftlichkeit überprüft hat. Zwar hat es angekündigt, den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit einzelner Kooperationen von der Bundeswehr überprüfen zu lassen; Ergebnisse hat es jedoch bisher nicht vorgelegt. Dass die Kooperationen nicht immer angemessen mit Personal ausgestattet waren, hat das BMVg bestätigt, aber das Erreichen der Kooperationsziele nicht für gefährdet gehalten.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVg, umgehend einheitliche Grundsätze und Kriterien für die Erfolgskontrolle der Kooperationen zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage sollte die Bundeswehr sodann den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit der Kooperationen überprüfen. Überdies hat das BMVg dafür zu sorgen, dass die Bundeswehr die Kooperationen bedarfsgerecht organisiert und mit Personal ausstattet.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

21 50 Mio. Euro für Beseitigung von Baumängeln über 24 Jahre im Bundeshaushalt nicht transparent ausgewiesen

Das BMUB will bis zum Jahr 2024 für 50 Mio. Euro Baumängel an dem Berliner Dienstsitz eines Bundesministeriums beseitigen lassen, ohne dies im Bundeshaushalt transparent auszuweisen. Anstatt den Sanierungsbedarf ganzheitlich zu betrachten, hat das BMUB Mängel bislang in kleinteiligen Baumaßnahmen beseitigen lassen und hierfür mehrere Haushaltstitel in Anspruch genommen.

Fünf Jahre nach dem Regierungsumzug erkannten Sachverständige gravierende Brandschutzmängel am Berliner Dienstsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Da die Gewährleistungsfristen bereits verstrichen waren, ließ das BMUB zahlreiche Mängel zulasten des Bundes beseitigen. Den Gesamtsanierungsbedarf ermittelte es im Jahr 2017 mit 50 Mio. Euro. Es beabsichtigt, die Mängelbeseitigung im Jahr 2024 abzuschließen. Das BMUB finanzierte die Mängelbeseitigung zunächst aus seinem Sammeltitel für die „Baumaßnahmen zur Unterbringung der Bundesregierung außerhalb des Parlamentsviertels in Berlin“. Zudem verwendete es Mittel aus dem Konjunkturpaket II. Seit dem Bundeshaushalt 2011 sind entsprechende Mittel außerdem im Einzelplan des BMWi veranschlagt. Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sollen Ausgaben für denselben Zweck jedoch nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

Das BMUB hat die Transparenz des Haushaltsplans eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof hat zudem die Wirtschaftlichkeit der kleinteiligen Mängelbeseitigung über einen Zeitraum von 24 Jahren bezweifelt.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMUB auf, den Gesamtsanierungsbedarf sowie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung offenzulegen. Große Baumaßnahmen sollten grundsätzlich einzeln veranschlagt oder bei einem Sammeltitel Erläuterungen für verbindlich erklärt werden, um so durch die sachliche Bindung an die Baumaßnahme das parlamentarische Budgetrecht zu wahren. Nachträglich erforderliche Ausgaben für eine Baumaßnahme sind dieser auch im Bundeshaushalt transparent zuzuordnen.

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

22 Erhebliche Mängel bei der Förderung eines Zuwendungsempfängers führten zu Überzahlungen in Millionenhöhe

Das BMFSFJ hat einem Zuwendungsempfänger für ein Projekt überhöhte Pauschalen bewilligt, sodass er unzulässige Rücklagen in Millionenhöhe bilden konnte. Zudem hat der Zuwendungsempfänger gegen das Vergaberecht verstoßen, indem er einen Honorarvertrag für ein „Projekt-Controlling“ ohne öffentliche Ausschreibung an ein ehrenamtliches Vorstandsmitglied vergab. Das BMFSFJ ist hiergegen nicht eingeschritten.

Das BMFSFJ bewilligte einem Bildungsträger in der Rechtsform eines Vereins für ein mehrjähriges Projekt zur Fortbildung von 4 000 Fachkräften in den Jahren 2011 bis 2015 Zuwendungen von über 12 Mio. Euro. Der Verein erhielt diese als Vollfinanzierung und zugleich für die Kurse eine Pauschale je Teilnehmertag bewilligt. Dagegen lässt die maßgebliche Förderrichtlinie nur eine Teilfinanzierung und eine wesentlich geringere Pauschale zu. Die überhöhten Pauschalen ermöglichten dem Verein, unzulässige Rücklagen von über 2 Mio. Euro zu bilden. Die Rücklagen fielen erst durch eine Prüfung des Bundesrechnungshofes auf, da die Bewilligungsstelle die Verwendungsnachweise des Vereins nicht darauf prüfte, ob die Höhe der Pauschalen angemessen war.

Das BMFSFJ forderte zwar die überzahlten Mittel zurück, verzichtete aber auf die Hälfte der Zinsen von 80 000 Euro. Ein solcher Forderungsverzicht des Bundes darf jedoch nur als „letztes Mittel“ eingesetzt werden, wenn die Zinsen nicht gestundet oder in Raten zurückgezahlt werden können.

Der Verein mit seiner Geschäftsstelle in Norddeutschland vergab die Dienstleistung für ein „Projekt-Controlling“ an eines seiner ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder mit Wohnort im Raum Bonn. Indem der Verein diese Leistung nicht öffentlich ausschrieb, verstieß er gegen Bewilligungsaufgaben. Im Projektzeitraum fielen hierfür Ausgaben von insgesamt 575 000 Euro für Honorare und zusätzlich erhebliche Reisekosten an. Den Vergabeverstoß stellte das BMFSFJ erst nach Ablauf des Projektes fest, obgleich er es ermöglichte, dass dem ehrenamtlichen Vorstandsmitglied ein erheblicher materieller Vorteil zufließt. Der Bundesrechnungshof hat zudem bezweifelt, dass der Honorarvertrag notwendig war. In einem zweiten, aktuellen Programmabschnitt verzichtet der Verein auf eine hauptamtliche Geschäftsführung und auf eine Controlling-Fachkraft auf Honorarbasis, obwohl nunmehr doppelt so viele Fachkräfte fortgebildet werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die in seiner Förderrichtlinie enthaltenen zuwendungsrechtlichen Vorgaben und Pauschalen zu beachten. Wenn es Zinsen fordert, muss es die haushaltsrechtlichen Vorschriften einhalten. Das BMFSFJ hat zudem sicherzustellen, dass sich die Zuwendungsempfänger an die vergaberechtlichen Regelungen halten.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

23 Finanzierung von Forschungseinrichtungen – Bundesministerium für Bildung und Forschung muss seine Verantwortung für die Prüfung der Mittelverwendung besser wahrnehmen

Das BMBF fördert außeruniversitäre Forschungseinrichtungen mit jährlich mehr als 4 Mrd. Euro. Obwohl es die Verantwortung trägt, sich selbst von der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung dieser Mittel zu überzeugen, verlässt es sich weitgehend auf Wirtschaftsprüfer. Das BMBF übernimmt deren zumeist pauschale Bewertung und nutzt zu wenig seine eigenen Möglichkeiten, um sich ein umfassendes Bild über die Verwendung der Mittel zu machen. So verzichtet es beispielsweise weitgehend auf Vor-Ort-Prüfungen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMBF seiner Verpflichtung zu einer regelkonformen und sachgerechten Prüfung der Mittelverwendung nicht hinreichend nachgekommen ist. Die Prüfung obliegt dem Zuwendungsgeber und darf nicht durch eine Prüfung Dritter ersetzt werden. Nur er kann anhand seiner Vorgaben und Zielsetzungen beurteilen, ob die Fördermittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.

Das BMBF hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es verlagere die Prüfung der Mittelverwendung keineswegs auf Dritte, sondern nutze die Wirtschaftsprüfer, um zusätzliche Anhaltspunkte für seine eigene Prüfung zu erhalten. Es mache sich deren Feststellungen keinesfalls zu eigen und nehme eigene Prüfungshandlungen vor. Seine Prüfungshandlungen habe das BMBF möglicherweise aber nicht hinreichend dokumentiert. Es will seiner Dokumentationspflicht künftig besser nachkommen.

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Ausführungen des BMBF nicht. Er hat es aufgefordert, künftig eine eigenständige, verantwortliche und transparente Bewertung der Verwendung der Fördermittel für die Forschungseinrichtungen sicherzustellen. Es sollte künftig

- auf die standardisierte Übernahme von Prüfungsergebnissen der Wirtschaftsprüfer verzichten,
- im erforderlichen Umfang eigene Prüfungshandlungen vornehmen, dabei risikoorientierte Schwerpunkte setzen und dabei alle Informationsgrundlagen für seine Bewertung nutzen,
- Vor-Ort-Kontrollen vornehmen und eine angemessene Prüfungsintensität sicherstellen sowie
- die Ergebnisse seiner Prüfung umfassend und aussagefähig dokumentieren.

Allgemeine Finanzverwaltung

24 Verstöße gegen steuerliche Pflichten konsequent verfolgen

Seit Jahren prüfen die Finanzämter regelmäßig nicht, ob Verstöße gegen steuerliche Pflichten vorliegen. Daneben erschweren Rechtsunsicherheiten und aufwendige Überprüfungen die konsequente Verfolgung von Pflichtverstößen. Das BMF sollte diese Mängel zügig abstellen.

Das Umsatzsteuergesetz enthält Bußgeldvorschriften, die Verstöße gegen steuerliche Pflichten sanktionieren. Danach handelt ein Unternehmer ordnungswidrig, wenn er z. B. eine Rechnung nicht oder nicht rechtzeitig ausstellt, Aufbewahrungsfristen nicht einhält oder fällige Umsatzsteuer nicht oder nicht vollständig an das Finanzamt entrichtet.

Der Bundesrechnungshof stellte bereits im Jahr 2008 fest, dass die Finanzämter nicht prüften, ob Verstöße gegen steuerliche Pflichten zu ahnden waren. Rechtsunsicherheiten und aufwendige Überprüfungen von Rechnungsbelegen erschweren die Verfolgung von Pflichtverstößen. Das BMF sagte seinerzeit zu, darauf hinzuwirken, dass die Länder die Beschäftigten in den Finanzämtern für die Bußgeldvorschriften sensibilisieren und die Rechtsunsicherheiten beseitigt werden. In einer Kontrollprüfung im Jahr 2015 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Mängel weiterhin bestanden. Die Bußgeldvorschriften fanden in den Finanzämtern kaum Beachtung und wurden praktisch nicht vollzogen.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der seit Jahren bekannten Anwendungsprobleme für nicht hinnehmbar, dass beim Vollzug der steuerlichen Bußgeldverfahren bislang keine wesentlichen Verbesserungen eingetreten sind. Das BMF sollte deshalb unverzüglich auf einen konsequenten Vollzug der Bußgeldvorschriften hinwirken und dafür notwendige Rechtsänderungen veranlassen.

25 Kontrollverfahren kann Steuerausfälle kaum verhindern

Dem BMF ist es bisher nicht gelungen, die Umsatzsteuerzahlungen für Leistungen aus dem EU-Ausland vollständig sicherzustellen. Das hierfür seit 25 Jahren eingesetzte Kontrollverfahren erfasst den überwiegenden Teil der Landwirte nicht, deren Umsätze pauschal besteuert werden (Pauschallandwirte). Steuerausfälle sind so kaum zu verhindern.

Beziehen deutsche Unternehmer Waren oder Dienstleistungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, schulden sie hierfür Umsatzsteuer. Um die Steuerzahlungen der Unternehmer sicherzustellen, setzt die Finanzverwaltung seit 25 Jahren ein automatisiertes Kontrollverfahren ein. Dabei sollen die erklärten und vorangemeldeten ausländischen Leistungsbezüge der Unternehmer mit den Kontrolldaten aus anderen EU-Mitgliedstaaten seit dem Jahr 1993 jährlich und seit dem Jahr 2016 zusätzlich vierteljährlich abgeglichen werden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte am Beispiel der sogenannten Pauschallandwirte, ob das Kontrollverfahren Steuerausfälle verhindern kann. Das BMF hatte die Pauschallandwirte bei der Konzeption des Kontrollverfahrens ausdrücklich als eine Zielgruppe ausgewählt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Kontrollverfahren bei den Pauschallandwirten regelmäßig nicht greift. Es setzt auf Daten auf, zu deren Aufzeichnung die Landwirte nicht verpflichtet sind. Das führt dazu, dass das jährliche Kontrollverfahren nur einen kleinen Teil der Pauschallandwirte erfasst. Das vierteljährliche Verfahren läuft sogar komplett ins Leere. Steuerausfälle können so – seit fast 25 Jahren – bei den Pauschallandwirten kaum verhindert werden. Angesichts der hohen Zahl von 181 000 Pauschallandwirten ist dieser Zustand für den Bundesrechnungshof nicht hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, die Pauschallandwirte über die bei den Finanzämtern ohnehin schon bestehenden Umsatzsteuer-Grundkennbuchstaben in das Kontrollverfahren einzubinden. Damit würde sichergestellt, dass alle Pauschallandwirte sowohl im jährlichen als auch im vierteljährlichen Kontrollverfahren erfasst sind.

26 Finanzämtern fehlt IT-Unterstützung zur Bearbeitung von Steuererklärungen großer Personengesellschaften

Seit dem Jahr 2011 müssen Steuererklärungen für Personengesellschaften beim Finanzamt elektronisch abgegeben werden. Bis heute kann die Finanzverwaltung sie jedoch nicht elektronisch entgegennehmen und bearbeiten, wenn mehr als 500 Gesellschafter beteiligt sind. Die fehlende IT-Unterstützung verursacht einen hohen Verwaltungsaufwand und führt zu Steuerausfällen.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende IT-Unterstützung beanstandet. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass die Finanzverwaltung außerstande ist, die gesetzlichen Vorgaben technisch vollständig umzusetzen. Bund und Länder hatten hierzu seit nunmehr neun Jahren Gelegenheit.

Durch die mangelnde IT-Unterstützung werden wertvolle Personalressourcen bei den Finanzämtern gebunden. Die eigentliche steuerrechtliche Prüfung gerät dadurch in den Hintergrund und es kommt zu Steuerausfällen. So benötigte ein Finanzamt für die Bearbeitung der Steuererklärung einer großen Personengesellschaft mehr als ein Jahr. Es hatte über 380 Seiten Eingabebögen manuell zu erfassen. Dabei unterliefen ihm Fehler zulasten des Fiskus mit steuerlichen Auswirkungen von über 400 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern dafür zu sorgen, dass den Finanzämtern die erforderliche IT-Unterstützung umgehend zur Verfügung gestellt wird.

27 Steuervorteile für Tabakindustrie abschaffen

Tabakwaren, die der Hersteller an seine Beschäftigten unentgeltlich abgibt, sind von der Tabaksteuer befreit. Die Steuerbefreiung ist nicht mehr zeitgemäß, widerspricht der Steuergerechtigkeit und ist gesundheitspolitisch bedenklich. Seit dem Jahr 1989 hat der Bundesrechnungshof mehrfach empfohlen, sie abzuschaffen. Da das BMF dies abgelehnt hat, sind Steuermindereinnahmen von insgesamt 171,7 Mio. Euro entstanden.

Zigaretten und Zigarren unterliegen der Tabaksteuer. Von der Tabaksteuer befreit sind Tabakwaren, die der Tabakwarenhersteller an seine Beschäftigten als Deputat unentgeltlich abgibt. Bundesweit begünstigt dies rund 11 000 Beschäftigte in der Tabakindustrie. So erhält ein Beschäftigter z. B. 600 Zigaretten monatlich (das entspricht rund 31 Schachteln).

Die Steuerbefreiung stammt aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Sie sollte Diebstähle der Beschäftigten reduzieren und die Arbeitsmotivation steigern. Dieses Motiv ist heute überholt. Es ist nicht Aufgabe des Steuerzahlers, die Tabakindustrie vor Straftaten ihrer Beschäftigten zu schützen oder deren Arbeitsmotivation zu steigern. Mit der gleichen Begründung könnte der gesamte Einzelhandel zu Steuervergünstigungen kommen. Die Steuergerechtigkeit ist berührt, da die steuerliche Sonderbehandlung lediglich im Interesse einer kleinen Gruppe liegt. Schließlich ist die Steuerbefreiung gesundheitspolitisch bedenklich. Sie widerspricht den Zielen der Bundesregierung und der WHO, den Anteil der Raucherinnen und Raucher in der Bevölkerung zu senken.

Das BMF hat sich dagegen ausgesprochen, die Steuerbefreiung für das Tabakwaren-Deputat aufzuheben. Die seinerzeitigen Gründe für die Steuerbefreiung seien weiterhin aktuell. Die Steuergerechtigkeit sei nicht nennenswert berührt.

Die Auffassung des BMF überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, die Steuerbefreiung abzuschaffen. Dies hat er seit dem Jahr 1989 mehrfach empfohlen. Durch die Ablehnung des BMF sind seitdem Steuermindereinnahmen von 171,7 Mio. Euro entstanden.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016

1.0

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016 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 1,39 %.

Um zusätzliche staatliche Investitionen auch bei der Bildungsinfrastruktur auf den Weg bringen zu können, stockte der Bund das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ um 3,5 Mrd. Euro auf. Für diese Zuweisung war ein Nachtragshaushalt erforderlich. Der im Vorjahr zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern gebildeten Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ konnten weitere 6,5 Mrd. Euro zugeführt werden. Eine im Haushaltsjahr 2016 geplante Entnahme aus der Rücklage von 6,1 Mrd. Euro war nicht notwendig.

Die Gesamtausgaben des Bundes betrugen im Haushaltsjahr 2016 unter Berücksichtigung der Rücklage 317,4 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 0,5 Mrd. Euro über dem Soll des Nachtragshaushalts von 316,9 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 310,9 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren ebenfalls 0,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes in Höhe von 3,6 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam wie geplant ohne Nettokreditaufnahme aus. Die seit dem Jahr 2011 geltende verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshaushalt schloss rechnerisch mit einem strukturellen Überschuss von 0,8 Mrd. Euro ab. Beim Finanzierungssaldo war ein Überschuss von 6,2 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 2,1 Mrd. Euro um 1,8 Mrd. Euro über dem Vorjahresergebnis von 0,3 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 72,7 Mio. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2016 standen übertragbare Mittel von 16,7 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag war um 4,9 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der Zuwachs ist vor allem durch höhere übertragbare Mittel bei den Zinsen, bei verschiedenen Titeln im Verkehrsbereich und bei den Zukunftsinvestitionen bedingt.

Von den in das Haushaltsjahr 2016 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 2,4 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 94 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2016 waren Verpflichtungsermächtigungen von 71,4 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 41,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad lag mit 57 % erheblich unter dem des Vorjahres. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 156,1 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2016). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise sowie der Finanzmarktkrise 1 231 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2016 Gewährleistungen von 478 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 417 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2016 bei 1,6 Mrd. Euro – verteilt auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt mit einem raschen Zuwachs von Selbstbewirtschaftungsmitteln bildet dabei der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung).

Ende des Jahres 2016 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 252 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung ist insbesondere das Immobilienvermögen einschließlich des Infrastrukturvermögens noch nicht wertmäßig erfasst. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 866 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 116 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2015

Für das Haushaltsjahr 2015 entlastet der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2015 und die Vermögensrechnung 2015. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2017 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

Der Deutsche Bundestag hat die Entlastung der Bundesregierung noch nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Bisher liegt nur die Beschlussempfehlung seines Haushaltsausschusses aus der 18. Wahlperiode vor, der die Entlastung der Bundesregierung empfiehlt.

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung³

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das BMF die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments zur Wahrnehmung seines Budgetrechts. Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen einschließlich der Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

1 Vgl. Bundesrat: Plenarprotokoll 958 vom 2. Juni 2017 i. V. m. Bundesratsdrucksache 372/16.

2 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/10200 und 18/11990.

3 Bis einschließlich 2008 wurden Haushalts- und Vermögensrechnung gemeinsam als sog. Jahresrechnung vorgelegt.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2016 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen. Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 926 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,39 % 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.⁴

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen wie schon in den Vorjahren insbesondere

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

Über festgestellte Fehler im Einzelnen unterrichtete der Bundesrechnungshof die zuständigen Bewirtschafter und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

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

1.3 Haushaltsverlauf 2016

Das Haushaltsgesetz 2016 vom 21. Dezember 2015 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 316,9 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,1 Mrd. Euro geplant.

Bei Gesprächen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems einigten sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern im Oktober 2016 grundsätzlich darauf, die Möglichkeiten zur zielgerichteten und effizi-

⁴ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 0,87 % und 1,91 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 0,87 % und 1,91 %) liegt.

enten Förderung von Investitionen in gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen zu verbessern. Zur Stärkung von Investitionen finanzschwacher Kommunen hatte der Bund im Jahr 2015 bereits ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ mit einem Volumen von 3,5 Mrd. Euro errichtet. Um zusätzliche staatliche Investitionen auch bei der Bildungsinfrastruktur auf den Weg bringen zu können, stockte der Bund dieses Sondervermögen um 3,5 Mrd. Euro auf (vgl. Nr. 1.12.8).

Für die weitere Zuweisung war ein Nachtragshaushalt erforderlich. Darin wurden außerdem die Zinsausgaben an die aktuelle Entwicklung angepasst und um 3,5 Mrd. Euro abgesenkt. Im Ergebnis blieb der Bundeshaushalt 2016 mit einem Soll von 316,9 Mrd. Euro ohne neue Schulden ausgeglichen.

Im Jahr 2015 war zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern eine Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ gebildet worden. Diese sollte ab dem Haushaltsjahr 2016 der anteiligen Finanzierung der Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen dienen. Insgesamt konnten der Rücklage zum Haushaltsabschluss 2015 Mittel von 12,1 Mrd. Euro zugeführt werden.

Auch im Haushaltsjahr 2016 (§ 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2016) war vorgesehen, einen zum Abschluss des Haushaltsjahres gegenüber dem Haushaltssoll positiven Saldo der Rücklage zuzuführen. Außerdem sollte der über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgehende Teil des Bundesbankgewinns von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zugeführt werden. Auf der Grundlage dieser Regelungen konnten der Rücklage zum Haushaltsabschluss 2016 weitere 6,5 Mrd. Euro zugeführt werden. Die im Haushaltsjahr 2016 geplante Entnahme aus der Rücklage von 6,1 Mrd. Euro war nicht notwendig. Zum Haushaltsabschluss 2016 enthielt die Rücklage damit 12,6 Mrd. Euro mehr als ursprünglich geplant.

Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der Probleme bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise erscheint der Einsatz eines im laufenden Bundeshaushalt absehbaren Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte vorübergehend vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde demgegenüber den Jährlichkeitsgrundsatz erheblich beeinträchtigen. Auf dieses Instrument sollte daher möglichst bald wieder verzichtet werden (vgl. Bemerkung Nr. 2.3.1). Eventuelle Überschüsse sollten in künftigen Haushaltsjahren wieder zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds eingesetzt werden (vgl. Nr. 1.12.1).

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen unter Berücksichtigung der Rücklage mit 317,4 Mrd. Euro⁵ um 0,5 Mrd. Euro über dem Soll des Nachtragshaushalts. Der Bundeshaushalt 2016 kam ohne Nettokreditaufnahme aus.

Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 6,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1) sowie von Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro konnten insgesamt 6,5 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 310,9 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.1 Abbildung 2.1).

Finanzierungsübersicht Ist 2016^a – in Euro

Tabelle 1.1

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen) zuzüglich	316 829 249 414,45
haushaltstechnische Verrechnungen einschließlich durchlaufender Posten	316 045 442,10
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags) zuzüglich	310 581 172 662,41
haushaltstechnische Verrechnungen einschließlich durchlaufender Posten	315 997 832,30
Finanzierungssaldo	6 248 124 361,84
Münzeinnahmen	299 529 037,39
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“	6 547 653 399,23

Erläuterung:

a Berechnung nach § 82 Nr. 2 Buchstabe c BHO.

5 Das Ist-Ergebnis beinhaltet auch die haushaltstechnischen Verrechnungen. In den Vorjahren wurde das Ist-Ergebnis ohne haushaltstechnische Verrechnungen ausgewiesen. In dieser Abgrenzung ergäbe sich für das Haushaltsjahr 2016 ein Ist-Ergebnis von 317,1 Mrd. Euro.

1.4.2 Ausgaben

Mit 317,4 Mrd. Euro lagen die Ausgaben auf dem Niveau des Solls des Nachtragshaushalts von 316,9 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Nachtragshaushalt ergaben sich vor allem durch:

- geringere Zinsausgaben aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-2,8 Mrd. Euro),
- Verzögerungen bei der Realisierung der im Zukunftsinvestitionsprogramm vorgesehenen Maßnahmen (-1,0 Mrd. Euro),
- Minderausgaben bei den Personalverstärkungsmitteln im Einzelplan 60 (-0,5 Mrd. Euro),
- Minderausgaben bei den Gewährleistungen wegen der günstigen Entwicklung der Entschädigungsfälle (-0,6 Mrd. Euro).

Aufgrund der Minderausgaben konnten der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ Mittel von 6,5 Mrd. Euro zugeführt werden.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings nicht die Finanzierungsbedingungen wider, da darin auch Agio-Einnahmen⁶ von 6 Mrd. Euro enthalten sind.

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

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

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, könnte der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem wäre es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.⁷

Das BMF weist darauf hin, dass die im Haushaltsvollzug aufgetretenen Agien in ihrer Höhe nicht planbar gewesen seien. Sie begründeten sich in den Entscheidungen über die Wertpapierserien. Agien und Disagien würden entsprechend der Systematik und Sichtweise der Kameralistik im Jahr der kassenmäßigen Zuflüsse bzw. Abflüsse verbucht.

⁶ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

Um die Transparenz zu erhöhen, habe das BMF in seinem veröffentlichten Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016 erstmals unter Punkt 2.5.1 die seit dem Jahr 2002 gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dargestellt. Im Übrigen erwarte es für den Bundeshaushalt 2018 und den Finanzplan bis 2021 im Saldo keine Agien mehr, sondern vielmehr Disagien.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, die Transparenz bei den Agien bzw. Disagien zu erhöhen. Gleichwohl sollte es prüfen, ob und wie die Zinslasten in der Haushaltsrechnung periodengerecht ausgewiesen werden können.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 0,5 Mrd. Euro höher als im Nachtragshaushalt veranschlagt. Die Steuereinnahmen überstiegen das Soll um 0,9 Mrd. Euro. Die sonstigen Einnahmen lagen 5,8 Mrd. Euro über dem Soll. Dies ist im Wesentlichen

- auf höhere Gewährleistungseinnahmen (1,1 Mrd. Euro),
- Rückzahlungen von Sanierungsgeldern durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (0,7 Mrd. Euro),
- einen höheren Bundesbankgewinn (0,7 Mrd. Euro),
- Mehreinnahmen durch Erstattungen Dritter im Verteidigungsbereich (0,5 Mrd. Euro) sowie
- weitere Mehreinnahmen bei den Einnahmen in verschiedenen Bereichen zurückzuführen. Damit konnte auf eine geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,1 Mrd. Euro verzichtet werden.

1.4.4 Schuldenregel

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz). Das Jahr 2016 ist das erste Jahr, in dem die Schuldenbremse nach Ablauf der im Artikel 143d Grundgesetz festgelegten Übergangsphase gilt.

Mit der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden (vgl. Bemerkung Nr. 2.2). Wesentliche Vorgaben sind:

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

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

In einem Übergangszeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 wurde es dem Bund ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze abzubauen.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 mit 10,2 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltsoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 9,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Da für den Bundeshaushalt 2016 keine Nettokreditaufnahme veranschlagt und bei den Sondervermögen insgesamt eine Nettokreditaufnahme von 5,4 Mrd. Euro vorgesehen war, wurde die Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2016 eingehalten. Dies gilt auch für den Nachtrag.

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

Für das Haushaltsjahr 2016 errechneten sich so aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 10,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenbremse im abgelaufenen Jahr -1,0 Mrd. Euro, was einen Überschuss darstellt. Der Überschuss ist auf eine mit dem Nachtragshaushalt 2016 beschlossene Zuführung an das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Höhe von 3,5 Mrd. Euro zurückzuführen. Die anderen für die Schuldenbremse relevanten Sondervermögen (Energie- und Klimafonds sowie Aufbauhilfefonds) wiesen dagegen Defizite (negative Finanzierungssalden) aus, während der Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auskam.

Unter Einbeziehung des o. a. Überschusses ergab sich ein struktureller Überschuss von 0,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Die Schuldenregel mit einer strukturellen Obergrenze von 0,35 % des BIP wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.⁸

⁸ Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach wurde nicht der Finanzierungssaldo als Zielgröße der Haushaltswirtschaft festgelegt, sondern das Grundgesetz stelle auf die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (Nettokreditaufnahme) ab. Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bleibt im Gesetz unberücksichtigt.

Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (10,0 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (-1,0 Mrd. Euro) ergibt sich für das Jahr 2016 eine Entlastung des Kontrollkontos von 11,0 Mrd. Euro.

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2016^{ab}

Tabelle 1.2

	Ursprüngliches Soll 2016	Soll Nachtrag	Ist 2016
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35		
	in Mrd. Euro		
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 915,7		
Maximal zulässige strukturelle NKA für 2016	10,2		
Abzüglich Konjunkturkomponente	0,3	-0,4	-0,4
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	0,1	0,1	0,6
Nach der Schuldenregel zulässige NKA	9,9	10,5	10,0
Für Schuldenregel relevante NKA	5,4	-1,0	-1,0
davon:			
NKA Bund	0,0	0,0	0,0
Finanzierungssaldo:			
Energie- und Klimafonds	-0,4	-0,2	-0,0
Aufbauhilfefonds	-3,5	-2,2	-2,3
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,5	3,5	3,4
<i>Strukturelles Defizit</i>	5,8	-1,3	-0,8
Be-/Entlastung des Kontrollkontos			11,0
Gesamtsaldo Kontrollkonto			11,0
Nachrichtlich: (Vorjahr)			(0 ^c)

Erläuterungen:

a Vgl. BMF-Monatsbericht September 2017, S. 8 ff.

b Differenzen durch Rundung.

c Gemäß § 9 Absatz 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes wurde mit Wirkung zum 31. Dezember 2015 der über die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 kumulierte Saldo des Kontrollkontos gelöscht.

1.4.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2016 zeigt folgendes Ergebnis:

Haushaltsabschluss 2016: Soll-Ist-Vergleich^a

Tabelle 1.3

	Ursprüng- liches Soll	Soll Nachtrag	Ist	Abweichung ggü. Soll Nachtrag	
	Mrd. Euro				in %
Ausgaben	316,9	316,9	317,4	0,5	1,0
Personalausgaben	31,0	31,0	30,7	-0,3	-1,0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	23,9	23,9	23,8	-0,1	-0,5
Zinsausgaben	23,8	20,3	17,5	-2,8	-13,7
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	207,4	207,4	205,5	-1,9	-0,9
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-0,6	-0,6	0,3	0,9	-
Zuführung an Rücklage	-	-	6,5	6,5	-
Investitionsausgaben	31,5	35,0	33,2	-1,8	-5,1
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	316,6	316,6	317,1	0,5	1,0
Steuereinnahmen	288,1	288,1	289,0	0,9	0,3
Entnahme Rücklage	6,1	6,1	0	-6,1	-
Sonstige Einnahmen	22,4	22,4	28,2	5,8	25,5
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,3	0,0	-
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	-	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-6,4	-6,4	6,2	12,6	-

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

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

c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

1.4.6 Vergleich mit dem Vorjahr 2015

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr – vor allem aufgrund höherer Steuereinnahmen – um 5,7 Mrd. Euro bzw. 1,8 % (vgl. Tabelle 1.4). Bei den Steuern stiegen vor allem die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer (+3,9 Mrd. Euro), der Lohnsteuer (+2,5 Mrd. Euro) und aus der veranlagten Einkommensteuer (+2,2 Mrd. Euro).

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2016 um 5,7 Mrd. Euro über denen des Vorjahres. Dieser Anstieg wird im Wesentlichen durch höhere Zuweisungen und Zuschüsse (8,8 Mrd. Euro, davon 5,2 Mrd. Euro im Bereich der Sozialausgaben) verursacht.

Weitere Ausgabenzuwächse gab es insbesondere bei den

- Investitionsausgaben (3,6 Mrd. Euro) und
- Personalausgaben (0,8 Mrd. Euro).

Sinkende Ausgaben gab es vor allem bei den Zinsausgaben (-3,6 Mrd. Euro). Auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ sank gegenüber dem Vorjahr (-5,6 Mrd. Euro).

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2016 und 2015^a

Tabelle 1.4

	Ist 2016	Ist 2015	Veränderung ggü. 2015	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben^b	317,4	311,7	5,7	1,8
Personalausgaben	30,7	29,9	0,8	2,5
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	23,8	22,1	1,7	8,0
Zinsausgaben	17,5	21,1	-3,6	-16,9
Zuweisungen und Zuschüsse ^c	205,5	196,6	8,8	4,5
Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,3	0,3	0	-
Zuführung an Rücklage	6,5	12,1	-5,6	-46,1
Investitionsausgaben	33,2	29,6	3,6	12,3
Einnahmen^b (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	317,1	311,4	5,7	1,8
Steuereinnahmen	289,0	281,7	7,3	2,6
Sonstige Einnahmen	28,2	29,7	-1,5	-5,1
Münzeinnahmen	0,3	0,4	-0,1	-15,3
Nettokreditaufnahme	0	0	-	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	6,2	11,8	-5,5	-47,0

Erläuterungen:

- a Differenzen durch Rundung.
- b Einschließlich haushaltstechnischer Verrechnungen.
- c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
- d Haushaltstechnische Verrechnungen.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

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

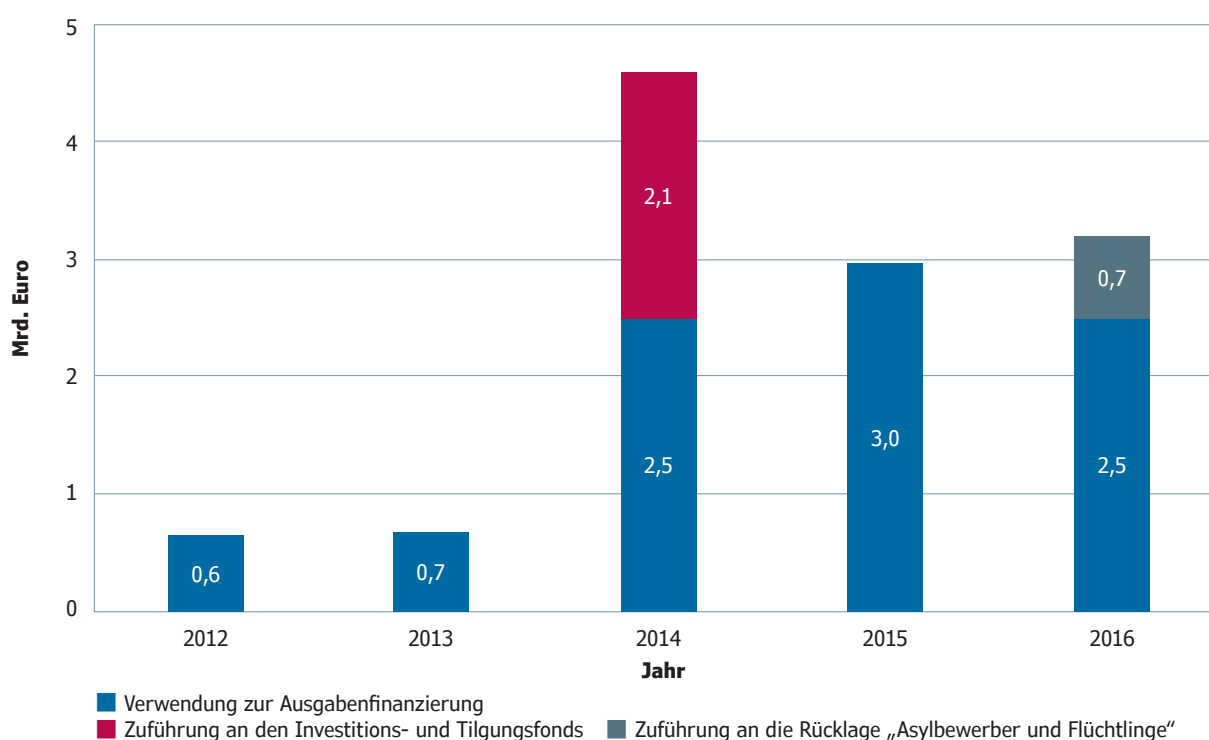
Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, soll im Regelfall an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2015 erzielte und im Jahr 2016 abgeführte – Gewinn 3,2 Mrd. Euro. Abweichend vom Regelfall wurde – entsprechend der Vorgabe des Haushaltsgesetzes 2016 – der über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgehende Teil des Bundesbankgewinns von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zugeführt.

Wie bereits im Vorjahr wurden daher keine Verbindlichkeiten des ITF getilgt (vgl. Abbildung 1.1 und Nr. 1.12.1). Insgesamt konnten seit dem Jahr 2010 Schulden des ITF von 2,7 Mrd. Euro aus Bundesbankgewinnen getilgt werden.

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung

Abbildung 1.1



1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO⁹ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,
 - befristeten Niederschlagungen,
 - unbefristeten Niederschlagungen,
 - Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
 - Verzichten aus anderen Gründen
- auf Kapitelebene dargestellt.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Die Übersicht für das Haushaltsjahr 2016 weist Einnahmeausfälle von 3,6 Mrd. Euro aus.

9 Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Tabelle 1.5

Einzelplan	Ressort	Erlassene Ansprüche	Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche	Erlassene Ansprüche, aus Vergleichen und Vertragsänderungen oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde	Summe
		Tausend Euro			
01	BPr u. BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	14,8	16,2	31,0
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0,1	117,3	0,4	117,8
05	AA	0	537,4	587,5	1 124,9
06	BMI	0,9	1 308,3	2 624,7	3 933,9
07	BMJV	0	91 877,5	5 872,9	97 750,4
08	BMF	318,8	15 510,1	1 166,5	16 995,5
09	BMWi	0	1 724,6	360,4	2 085,0
10	BMEL	5,2	1 233,7	595,8	1 834,6
11	BMAS	126,1	43 661,1	5 444,5	49 231,7
12	BMVI	36,7	880,0	3 886,7	4 803,5
14	BMVg	236,4	215,1	1 636,0	2 087,5
15	BMG	0	2,4	0,9	3,3
16	BMUB	0	447,6	107,4	555,0
17	BMFSFJ	48,9	6 978,0	106,3	7 133,2
19	BVerfG	0,4	0,6	0	1,0
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
23	BMZ	32 797,4	0,2	40,7	32 838,3
30	BMBF	207 310,1	11 964,8	543 216,3	762 491,3
32	Bundesschuld	50 047,2	93 420,1	0	143 467,3
60	Allg. Finanzv. ^b	576 046,4	1 867 841,5	24 987,0	2 468 874,9
Gesamt		866 974,7	2 137 735,3	590 650,1	3 595 360,1

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b 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 2016 übernommen.

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle des Bundes entfällt mit 2,1 Mrd. Euro auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, d. h. diese Ansprüche werden zurzeit nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Rechtsverfolgung ist nicht ausgeschlossen.

In Höhe von 0,9 Mrd. Euro wurden Ansprüche erlassen. Hierbei wird auf fällige Ansprüche verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

Weitere 0,6 Mrd. Euro betreffen Ansprüche, auf die im Wege von Vergleichen, Vertragsänderungen oder aus anderen Gründen verzichtet wurde.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2016 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung im Bereich Steuern (2,5 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (0,8 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen¹⁰ auf die Bedeutung der Überwachung und Steuerung von Forderungen des Bundes hingewiesen. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2016 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch konnte das BMF nicht auf eine Restkreditermächtigung¹¹ aus dem Vorjahr zurückgreifen. Für den Haushalt 2017 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2016 zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2016¹² ermächtigt das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 11,7 Mrd. Euro Ende des Jahres 2016 in Anspruch genommen.

¹⁰ Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

¹¹ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

¹² Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2016.

- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2016 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Finanzagentur und BMF berichten dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.¹³

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁴ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2016).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

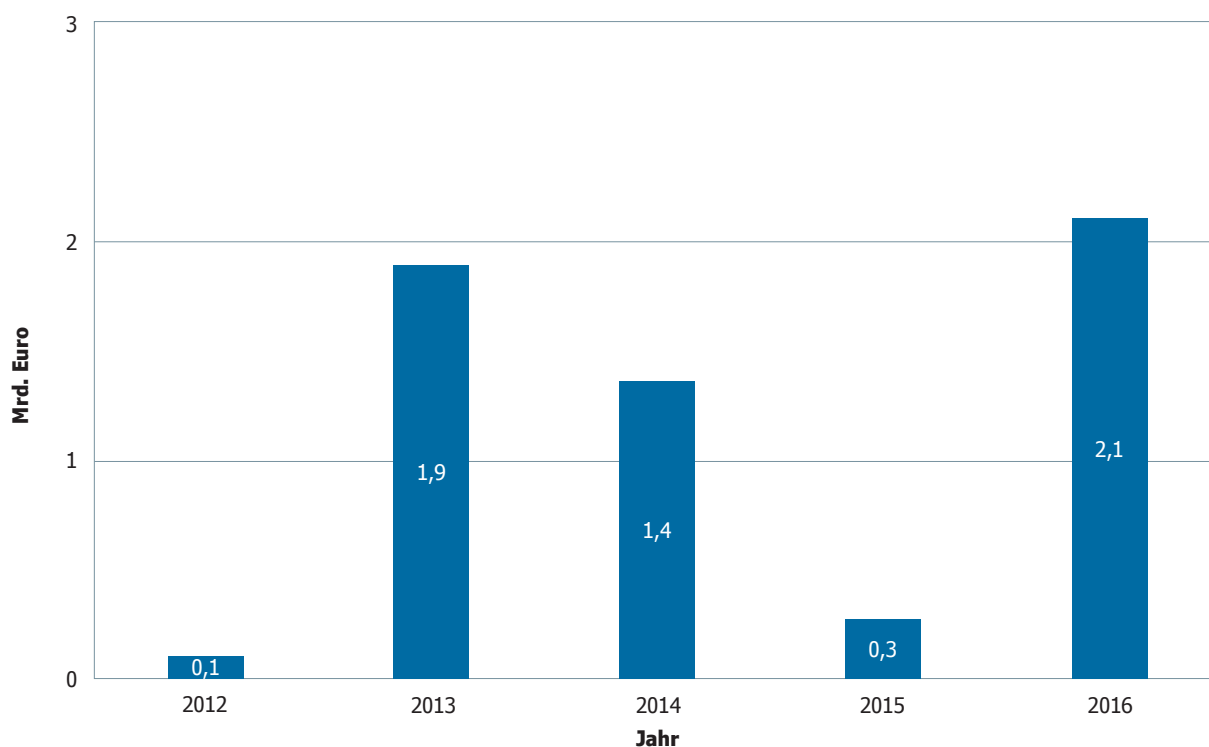
Im Haushaltsjahr 2016 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 1,9 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der gesamte Betrag von 2,1 Mrd. Euro entspricht 0,7 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit um 1,8 Mrd. Euro über dem Vorjahresergebnis von 0,3 Mrd. Euro.

¹³ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹⁴ Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Abbildung 1.2



Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen in folgenden Bereichen an:

- 549 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland zur Bewältigung der Flüchtlingslage (Auswärtiges Amt),
- 350 Mio. Euro für Zuschüsse zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung),
- 200 Mio. Euro an das Welternährungsprogramm, an UNICEF und andere Organisationen der Vereinten Nationen für Krisenbewältigung und Wiederaufbau sowie Infrastruktur (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung),
- 134 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) und
- 105 Mio. Euro für den Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales).

Die höchste außerplanmäßige Ausgabe wurde für den bilateralen Beitrag Deutschlands zur EU-Türkei Flüchtlingsfazilität fällig (127 Mio. Euro; Allgemeine Finanzverwaltung).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁵ muss das BMF dem Haushaltsausschuss vor seiner Einwilligung vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2016 in allen Fällen nach.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In vier Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.3). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 72,7 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es ebenfalls vier Fälle mit Ausgaben von 3,4 Mio. Euro.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern fielen zwei über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF an:

- 60 000 Euro für Veranstaltungen der Verfassungsorgane aus besonderen Anlässen,
- 67,7 Mio. Euro beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das das Deutsche Rote Kreuz mit der Errichtung und dem Betrieb von Warteräumen für Flüchtlinge beauftragt hatte.

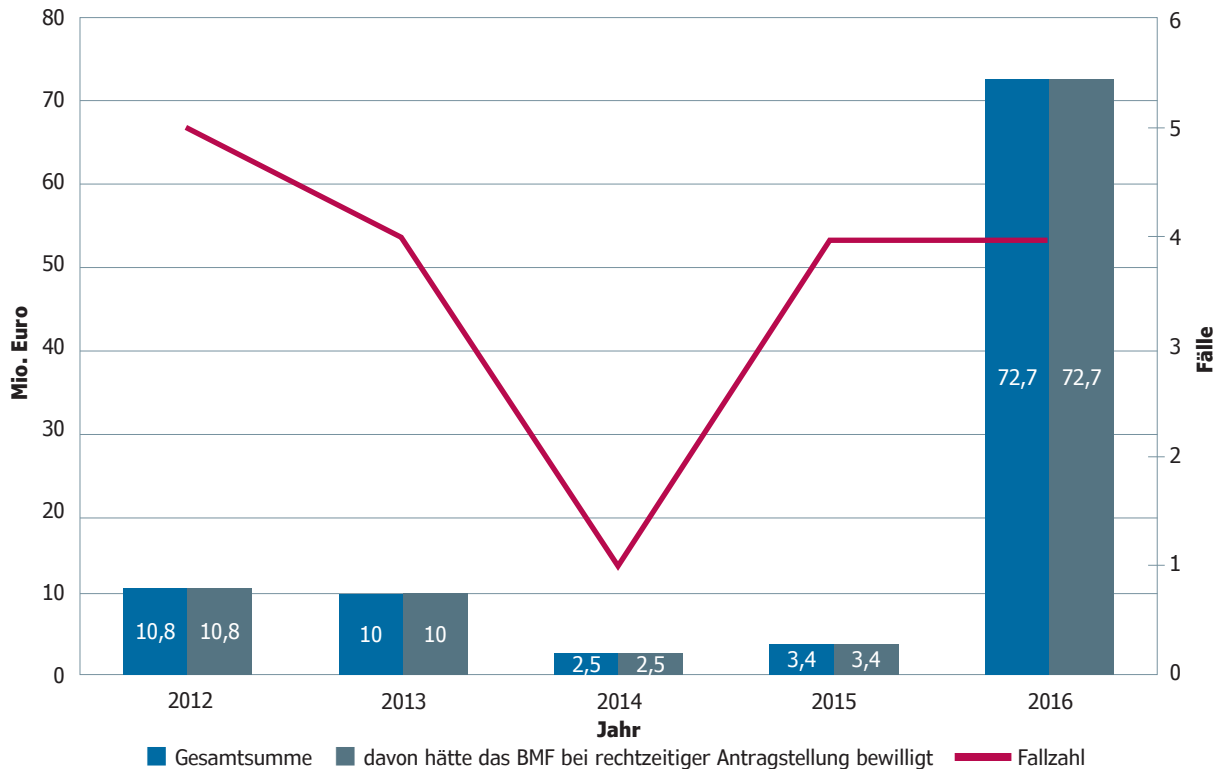
Weitere überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF leisteten das Eisenbahn-Bundesamt (407 787 Euro) und das Robert Koch-Institut (4,6 Mio. Euro) jeweils für Baumaßnahmen.

Das BMF erklärte in allen Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

¹⁵ 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 2016).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen

Abbildung 1.3



Der Bundesrechnungshof erwartet von den Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Haushaltsrechtsverstoß dar und sind zu beanstanden.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweithöchsten 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 Ausgabe-reste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie bislang nicht im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden erst in der Haushaltsrechnung dargestellt. Allerdings enthält der Haushaltsplan seit dem Jahr 2013 Angaben zu den aus dem Vorvorjahr in das Vorjahr übertragenen Ausgabereste. Diese zusätzlichen Informationen dienen vor allem der Unterstützung der parlamentarischen Haushaltsberatungen.

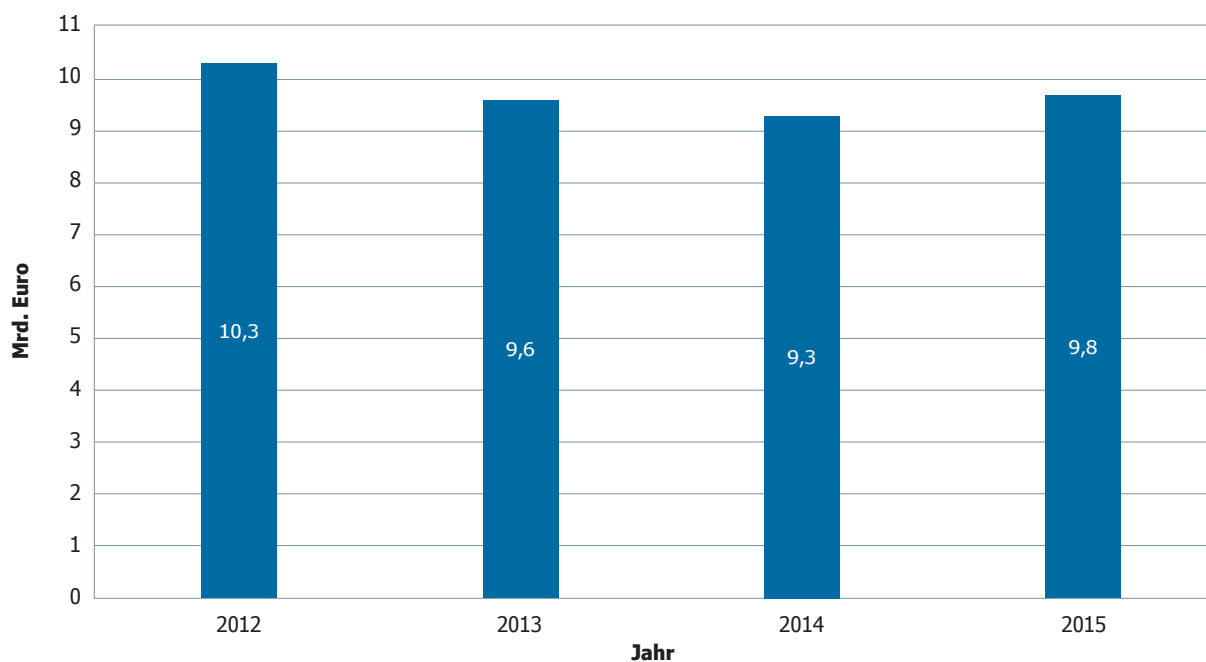
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2016) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2015) berichten.

1.7.1 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2015 waren Mittel von 11,8 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2016 übertragbar. Tatsächlich gebildet im Jahr 2016 wurden Ausgabereste von 9,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 0,5 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2014.

Ausgabereste

Abbildung 1.4



1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2016

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2016 standen 16,7 Mrd. Euro an übertragbaren Mitteln zur Verfügung. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2017 zur Verfügung. Er ist um 4,9 Mrd. Euro höher als zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015. Die größten Zuwächse bei den über-

In das Jahr 2017 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Tabelle 1.6

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2016	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel -Mio. Euro-
Kap. 3205	Verzinsung	2 337
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 822
Kap. 6002 Tgr. 03	Zukunftsinvestitionen	996
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	765
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	594
Kap. 1203 Tit. 780 02	Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	518
Kap. 1102 Tit. 632 01	Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	483
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	470
Kap. 1606 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	387
Kap. 1607	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	350
Kap. 1206 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	337
Kap. 1616 Tgr. 02	Endlagerung radioaktiver Abfälle	332
Kap. 1101 Tit. 681 21	Zusätzliche Mittel für Bildungsmaßnahmen	286
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	257
Kap. 1106 Tgr. 01	Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe	174
Kap. 0602 Tgr. 01	IT und Netzpolitik	148
Kap. 3002 Tgr. 40	Stärkung des Lernens im Lebenslauf	142
Kap. 1202 Tit. 891 05	Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes	125
Kap. 6003 Tit. 634 02	Zuweisungen an den Entschädigungsfonds	104
Kap. 1201 Tit. 684 22	Zuschüsse zur Förderung von Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrs (De-Minimis-Programm)	104
Gesamt		10 731

tragbaren Mitteln lagen bei den Zinsen (1,4 Mrd. Euro), bei verschiedenen Titeln im Verkehrsbereich (1,2 Mrd. Euro), bei den Zukunftsinvestitionen (1,0 Mrd. Euro) sowie bei den zusätzlichen Mitteln für Bildungsmaßnahmen und bei der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (insgesamt 0,5 Mrd. Euro).

Die in das Jahr 2017 übertragbaren Mittel (ohne flexibilisierte Ausgaben) ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten außerhalb des flexibilisierten Bereichs ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweiligen Einzelplans sichergestellt ist. Für den Bereich bestimmter Verkehrsinvestitionen ist eine Ausnahme zugelassen. So dürfen z. B. bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (594 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (518 Mio. Euro) die Ausgabereste durch Deckung im Gesamthaushalt ohne Einsparung im Einzelplan 12 in Anspruch genommen werden.¹⁶ Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabe-reste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Haushaltsmittel von 150 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

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

Von den in das Haushaltsjahr 2016 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 2,4 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 94 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

¹⁶ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2016 des BMF, Nr. 3.5.6.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.¹⁷ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

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

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2017 übertragbaren Ausgaben sind 2,8 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 431 Mio. Euro oder 18 % mehr als im Vorjahr.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben des BMF bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

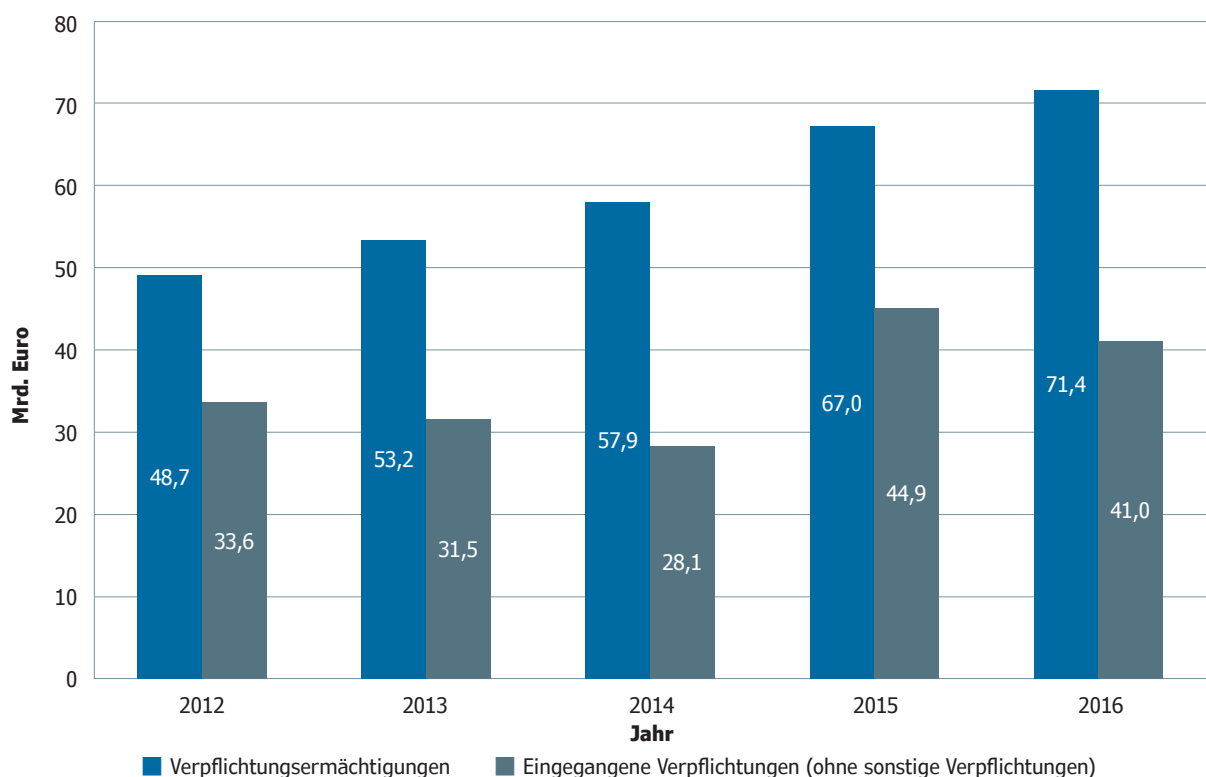
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsjahr 2016 waren Verpflichtungsermächtigungen von 71,4 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 4,4 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 41,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 57 %; im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 67 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 4,2 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2016 ging damit gegenüber dem Vorjahr erheblich zurück. Fast die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Alle Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

¹⁷ 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.

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

Abbildung 1.5



Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.¹⁸

1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

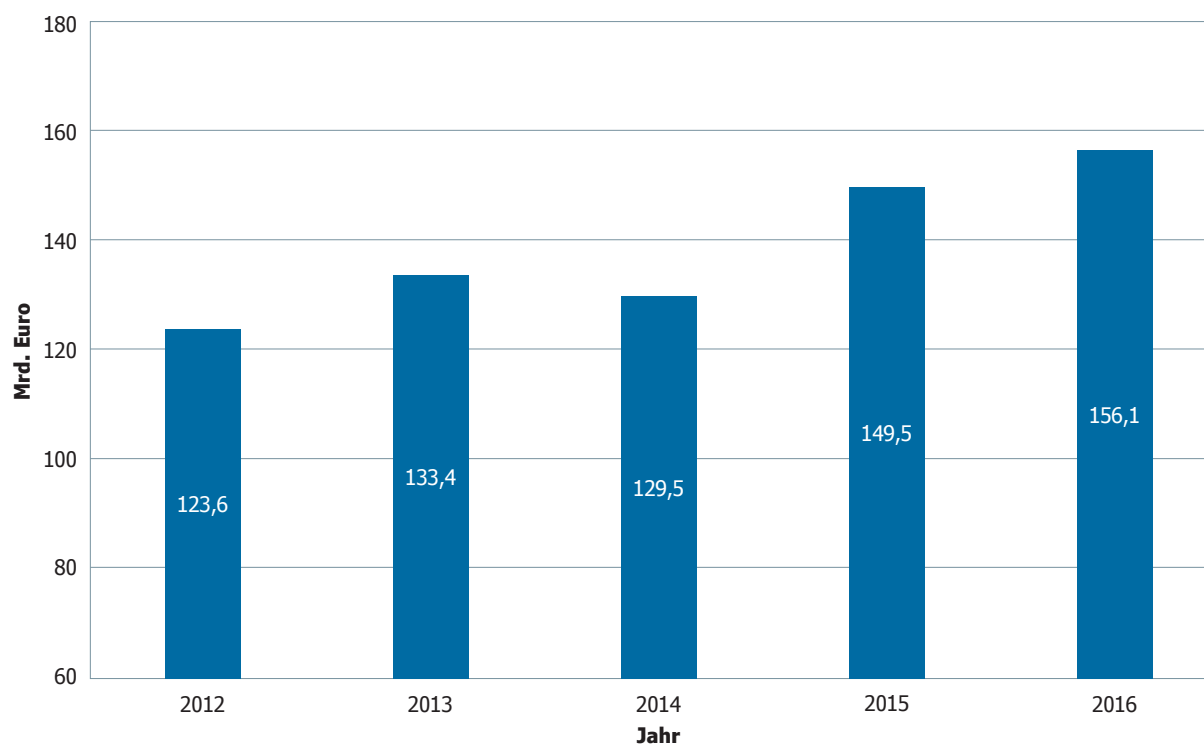
Zum 31. Dezember 2016 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 156,1 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 6,6 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.6). Obwohl die Ressorts die im Haushaltsplan 2016 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen ab einer Titelgesamtsumme von 10 Mio. Euro grundsätzlich nur bis höchstens 93 % in Anspruch nehmen durften¹⁹ und der Ausnutzungsgrad insgesamt gering war, wurde ein absoluter Höchststand bei den eingegangenen Verpflichtungen erreicht.

¹⁸ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2016 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

¹⁹ Vgl. § 6 Absatz 11 Satz 1 Haushaltsgesetz 2016. Satz 2 führt die von der Begrenzung ausgenommenen Verpflichtungsermächtigungen auf.

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

Abbildung 1.6

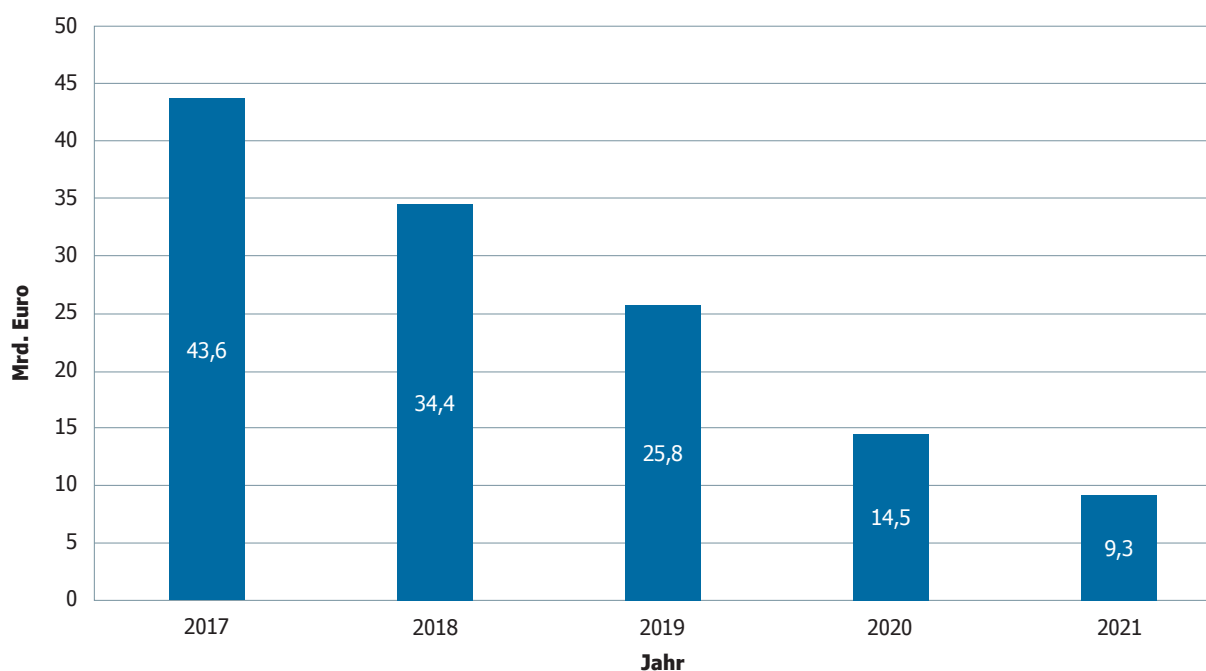


Von den bis zum Jahr 2016 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 43,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2017 und 34,4 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2018 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2017 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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

Fälligkeiten der bis Ende 2016 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren^a

Abbildung 1.7



Erläuterung: a Für die Jahre ab 2018 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2021 werden Verpflichtungen von insgesamt 28,5 Mrd. Euro fällig.

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 Haushaltsgesetz²⁰ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²¹ ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2016 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 486,4 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 476,9 Mrd. Euro. Ende 2016 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 359,1 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Rückgang von 3,9 Mrd. Euro.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kredit-

²⁰ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2016 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

²¹ 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.

anstalt für Wiederaufbau (KfW) abzusichern. Es nutzte sie für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach Aussage des BMF beträgt der deutsche Anteil an den bilateralen Krediten 15,2 Mrd. Euro. Weitere Auszahlungen seien nicht mehr möglich, sodass von einer geringeren Nutzung der Garantien ausgegangen werden könne.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (StabMechG) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2016 mit 85,9 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7).

Für Finanzierungsgeschäfte der Nachfolgeeinrichtung Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) stellt Deutschland keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung. Der deutsche Anteil mit einem Wert von 22,3 Mrd. Euro²² am eingezahlten Kapital des ESM ist als Beteiligung des Bundes am Kapital internationaler Einrichtungen in der Vermögensrechnung ausgewiesen.

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2016²³ Garantien gemäß § 8a FMStFG von 8,7 Mrd. Euro aus. Hierbei handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten und andere finanzielle Verpflichtungen der FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM), die nunmehr als „von der FMS-WM übernommene Garantien“ in die Vermögensrechnung einfließen. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt (vgl. Nr. 1.12.2).

22 Ursprünglich wurden in mehreren Tranchen insgesamt 21,7 Mrd. Euro eingezahlt (vgl. Bemerkung Nr. 2.8.3.4).

23 S. 56 ff der Vermögensrechnung 2016.

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2016^a

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungs- rahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
in Mrd. Euro				
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2016				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	132,8	128,6	-4,1
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	45,1	44,9	-0,2
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158,0	106,0	97,0	-9,1
Internationale Finanzinstitutionen	66,0	56,8	60,1	3,2
Sonstiges	37,4	22,3	28,6	6,3
Summe Haushaltsgesetz	486,4	363,0	359,1	-3,9
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) ^b	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungs- mechanismus vom 22. Mai 2010) ^c	211,0	84,7	85,9	1,2
Summe weitere Gesetze	233,4	107,1	108,3	1,2
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	8,7	8,9	8,7	-0,2
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	-	-	-
Sonstiges	2,6	1,4	1,3	-0,1
Summe Sondervermögen	511,3	10,3	10,0	-0,3
Gesamtsumme	1 231,1	480,4	477,5	-2,9

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro, vgl. Bemerkungen Nr. 2.8.1 und 2.8.3.1.

c Vgl. Bemerkung Nr. 2.8.3.3.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 5,2 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2016 insgesamt 2,6 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,8 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

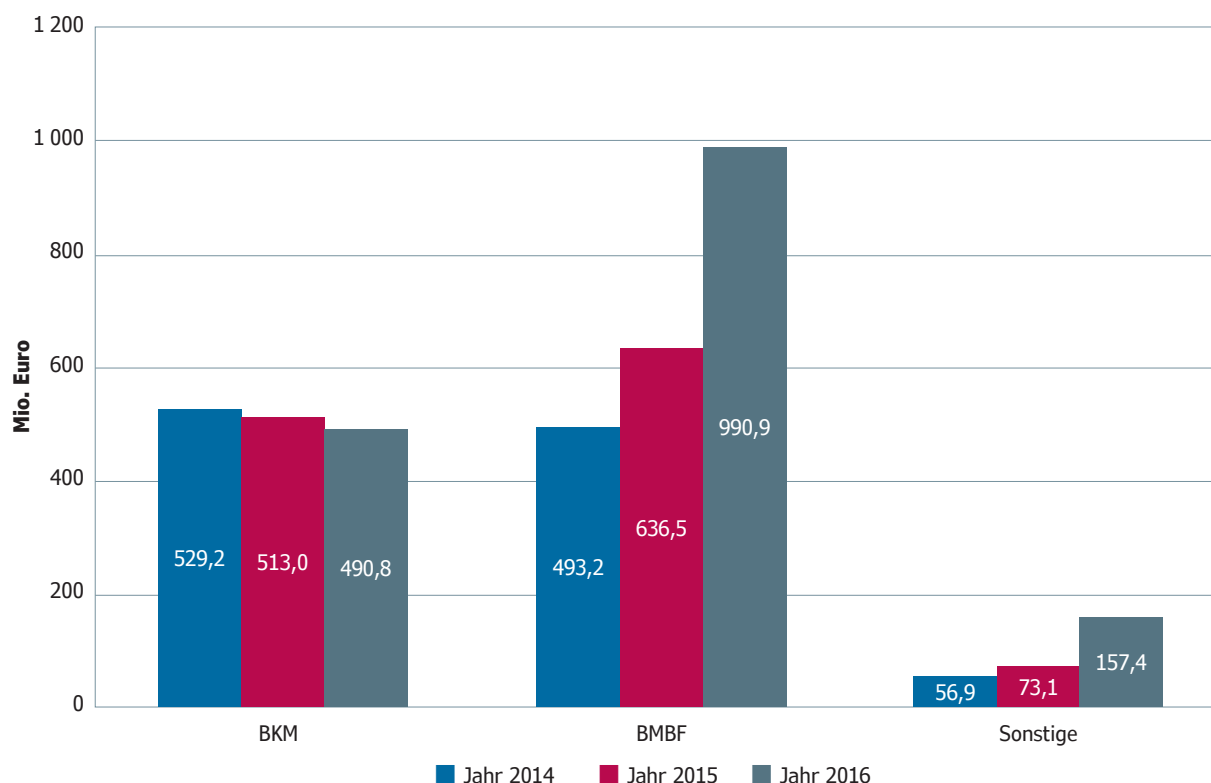
Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten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

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2016 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 639 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügen dabei mit 991 Mio. Euro über den größten Bestand. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Aufwuchs um 354 Mio. Euro. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 491 Mio. Euro zurückgreifen (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (1 223 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 417 Mio. Euro oder 34,1 %.

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel

Abbildung 1.8



Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments. Der stetige und rasche Anstieg der im Einzelplan 30 nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel (vgl. Abbildung 1.8) ist nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ein Indiz dafür, dass zwischen der jährlichen Mittelveranschlagung und dem tatsächlichen Mittelbedarf der großen außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen eine zunehmende Diskrepanz besteht. Dies erhöht die Gefahr unwirtschaftlichen Handelns.

1.11 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes bezieht sich gemäß den VV-ReVuS ausschließlich auf das Vermögen und die Schulden der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. mittelbare Bundes-

verwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).²⁴ Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

²⁴ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

Tabelle 1.8

Vermögen	Stand: 01.01.2016	Stand: 31. 12.2016	Veränderung
	in Mrd. Euro		
I. Immaterielles Vermögen	– ^b	– ^b	–
II. Sachvermögen	– ^b	– ^b	–
III. Finanzvermögen darunter: Kapitalbeteiligungen Sonder- und Treuhandvermögen	131,5 (82,1) (49,4)	121,8 (79,9) (41,9)	–9,6 (–2,2) (–7,4)
IV. Vorräte	– ^b	– ^b	–
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen Sonstige Forderungen	36,7 (3,4) (33,2)	35,2 (3,5) (31,7)	–1,4 (0,1) (–1,5)
VI. Wertpapiere	62,4	67,3	4,9
VII. Flüssige Mittel	25,2	27,3	2,1
Vermögen gesamt	255,7	251,7	–4,1
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 120,3	1 116,0	–4,4
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	– ^b	– ^b	–
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	24,1	24,9	0,9
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	3,9	3,5	–0,4
V. Rückstellungen davon: Pensionsrückstellungen Beihilferückstellungen Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationindexierte Bundeswertpapiere Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten	603,0 (435,9) (148,1) (5,1) (5,6) (8,3)	665,1 (478,0) (169,0) (5,7) (3,6) (8,9)	62,2 (42,1) (20,9) (0,6) (–2,0) (0,6)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	66,3	56,5	–9,8
Schulden gesamt	1 817,6	1 866,1	48,4
Vermögens-/Schuldensaldo	–1 561,9	–1 614,4	–52,5

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Daher lassen sich die Angaben in den Vermögensrechnungen verschiedener Jahre nicht unmittelbar vergleichen. In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016 wurden erstmals Forderungen aus geleisteten Barsicherheiten und Verbindlichkeiten aus erhaltenen Barsicherheiten ausgewiesen. Einzelne Vermögenspositionen wurden weiter vervollständigt.

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

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2016 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2015 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2016 insgesamt 252 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 866 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 116 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2016 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand sank das Vermögen unterjährig um 4,1 Mrd. Euro. Während das Finanzvermögen der Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes um 7,4 Mrd. Euro sank, stieg der Bestand an Wertpapieren um 4,9 Mrd. Euro.

Die Schulden des Bundes sind gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 48,4 Mrd. Euro angewachsen. Dies liegt insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese stiegen im Jahr 2016 um 62,2 Mrd. Euro, während die Kreditmarktverbindlichkeiten um 4,4 Mrd. Euro sowie die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes um 9,8 Mrd. Euro zurückgingen.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zum weit überwiegenden Teil auf den Rückgang des Diskontsatzes um 0,5 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Verluste zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 2,15 % berechnet. Dieser entspricht dem

siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz noch bei 2,65 %. Abweichend hiervon sehen die Standards staatlicher Doppik²⁵ einen Zinssatz vor, der dem zehnjährigen Durchschnitt dieser Umlaufrenditen (für 2016: 2,82 %) entspricht und folgen damit einer Änderung des § 253 Handelsgesetzbuch. Mit diesem Diskontsatz von 2,82 % gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 77,6 Mrd. Euro niedriger. Das BMF beabsichtigt, die VV-ReVuS an dieser Stelle an die geänderten Standards staatlicher Doppik anzupassen.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von insgesamt knapp 650 Mrd. Euro zum Jahresende 2016 standen Vermögenswerte von insgesamt 14,0 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern sowie fehlende Positionen in der Vermögensrechnung zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Jedoch ist der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig. Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist²⁵ Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu acht wesentlichen Sondervermögen getroffen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Mit dem zum 2. März 2009 errichteten Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,9 Mrd. Euro.²⁶ Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Folglich beschränkten sich im Haushaltsjahr 2016 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (473,7 Mio. Euro).

²⁵ Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

²⁶ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

Diesen Ausgaben standen Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln (5,0 Mio. Euro) sowie Krediteinnahmen von 468,7 Mio. Euro gegenüber.

Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens sah das Errichtungsgesetz vor, ab dem Jahr 2010 auf den Anteil des Bundesbankgewinns zurückzugreifen, der über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgeht.²⁷ Ziel dieser Regelung war es, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten [...] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen“.²⁸ Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, legte der Gesetzgeber für den im Bundeshaushalt zur Haushaltsfinanzierung zu veranschlagenden Anteil am Bundesbankgewinn für die Jahre ab 2010 Obergrenzen fest.

Zuführungen von insgesamt 2,7 Mrd. Euro aus dem Bundesbankgewinn erhielt das Sondervermögen in den Haushaltsjahren 2010 und 2014. In den Jahren 2011 bis 2013 wurden keine Zuführungen an den ITF geleistet, da die Bundesbankgewinne unterhalb des im Bundeshaushalt veranschlagten Betrags von 2,5 Mrd. Euro lagen.

Abweichend von § 6 Absatz 2 ITFG floss im Jahr 2015²⁹ der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank von 3,0 Mrd. Euro dem damals neu errichteten Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zu. Auch im Haushaltsjahr 2016 partizipierte der ITF nicht an dem von der Deutschen Bundesbank abgeführten Gewinn von 3,2 Mrd. Euro. Vielmehr flossen hieraus entsprechend dem Haushaltsgesetz 2016³⁰ 0,7 Mrd. Euro in die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ (vgl. Abbildung 1.1 und Nr. 1.5.1). Im Haushaltsjahr 2017 wird der ITF nach dem von der Deutschen Bundesbank für das Geschäftsjahr 2016 bilanzierten Gewinn von 0,4 Mrd. Euro aufgrund des im Haushaltsplan für die Haushaltsfinanzierung veranschlagten Betrages (2,5 Mrd. Euro) ebenfalls leer ausgehen.

Neben einer anteiligen Heranziehung der Bundesbankgewinne hat sich die Bundesregierung die Option vorbehalten, in wirtschaftlich günstigen Zeiten konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen des Bundes zusätzlich zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF einzusetzen.³¹ Dementsprechend legte das Haushaltsgesetz 2014³² fest, dass ein sich im Bundeshaushalt ergebender Überschuss ebenfalls zur Schuldentilgung des Sondervermögens einzusetzen ist. Auf der Grundlage dieser haushaltsgesetzlichen Bestimmung wurden dem ITF im Haushaltsjahr 2015 0,5 Mrd. Euro zugeführt.

27 § 6 Absatz 1 ITFG; nach § 6 Absatz 2 ITFG wurde der im Bundeshaushalt zu veranschlagende Anteil am Bundesbankgewinn für das Jahr 2010 auf einen Betrag von bis zu 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf bis zu 3 Mrd. Euro und für das Jahr 2012 und die Folgejahre so lange auf bis zu 2,5 Mrd. Euro festgesetzt, bis die Verbindlichkeiten des Sondervermögens vollständig getilgt sind.

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

29 Vgl. Artikel 1 des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 980).

30 Vgl. § 6a des Haushaltsgesetzes 2016 vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2378).

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

32 Vgl. § 6 Absatz 9 des Haushaltsgesetzes 2014 vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 914).

Im Gegensatz hierzu enthalten die Haushaltsgesetze 2015³³, 2016 und 2017 eine vergleichbare Regelung nicht. Haushaltsgesetzlich wurde vielmehr entschieden, dass sich zum Abschluss des Haushaltsjahres im Bundeshaushalt eventuell ergebende Überschüsse zur Finanzierung der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ dienen sollten. Aufgrund dieser Regelung ist die Rücklage mittlerweile auf 18,7 Mrd. Euro angewachsen.

Das ursprüngliche Ziel, die zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich günstigen Zeiten zu tilgen, wurde im Ergebnis zumindest mittelfristig aufgegeben. Als Folge daraus stagniert seit dem Jahr 2014 das negative Eigenkapital³⁴ bei durchschnittlich 18,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.9). Die vom damaligen Gesetzgeber beabsichtigte Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in einem überschaubaren Zeitraum ist in weite Ferne gerückt.

Entwicklung des Vermögens, der Schulden und des negativen Eigenkapitals

Tabelle 1.9

Jahr	Vermögen Stand 31.12.	Schulden Stand 31.12.	Eigenkapital Stand 31.12.
	in Mio. Euro		
2009	1 159,3	7 261,9	-6 102,6
2010	2 327,8	14 440,9	-12 113,1
2011	3 043,5	22 450,3	-19 406,8
2012	2 201,7	21 950,3	-19 748,6
2013	1 814,4	21 990,8	-20 176,4
2014	2 431,3	20 914,2	-18 482,8
2015	3 650,2	21 933,2	-18 283,1
2016	1 081,4	19 803,2	-18 721,7

³³ In der Fassung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2056).

³⁴ Das negative Eigenkapital errechnet sich aus der Summe des Vermögens abzüglich der Summe der Schulden.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors (Institute). Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Deutsche Bundestag im Oktober 2008 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stützung des Finanzmarktes und richtete den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) ein. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS.

Der FMS sollte Instituten dabei helfen, Kapital- und Liquiditätsengpässe zu überwinden. Hierzu konnte er z. B. Risikopositionen erwerben, Institute mit Kapital ausstatten oder sich an Instituten beteiligen. Daneben konnte er Instituten Garantien für ihre Schuldtitel gewähren. Zum Jahresende 2015 wurde der FMS für neue Maßnahmen geschlossen.

Daneben konnte die FMSA Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichten. Deren Aufgabe ist es, Vermögensgegenstände oder Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten zu übernehmen und abzuwickeln. Dies sollte es den Instituten ermöglichen, sich von nicht mehr benötigten Portfolien zu trennen und das eigene Geschäft neu auszurichten.

Stabilisierungsmaßnahmen

Seit Bestehen des FMS erhielten neun Institute Garantien. Dabei lag das Gesamtvolumen der gezogenen Garantien in der Spitze bei 168 Mrd. Euro. Die Institute zahlten hierfür Garantie- und Bereitstellungsentgelte von insgesamt fast 2,2 Mrd. Euro an den FMS. Im Jahr 2013 gaben die Institute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien ist ausgefallen, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind.

Neben der Übernahme von Garantien stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Instituten durch Kapitalzuführungen. Die hierfür erforderlichen Kredite nahm die Finanzagentur auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Diese Kapitalhilfen betrugen in der Spitze zum Ende des Jahres 2010 insgesamt 29,4 Mrd. Euro. Bis zum Jahresende 2016 wurden sie auf 14,6 Mrd. Euro zurückgeführt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Tabelle 1.10

Institut	Kapitalhilfen	
	zum 31.12.2015	zum 31.12.2016
	in Mrd. Euro	
Hypo Real Estate-Gruppe (HRE)	8,8	7,6
Commerzbank AG	5,1	5,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	2,0
Gesamt	15,8^a	14,6^a

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2016.

Ende 2016 entfiel mit 7,6 Mrd. Euro etwa die Hälfte der verbliebenen Kapitalhilfen auf die HRE. Sie verringerten sich um 1,2 Mrd. Euro, da dem FMS Anfang des Jahres 2016 ein Veräußerungserlös in dieser Höhe aus dem erfolgreichen Börsengang der Deutschen Pfandbriefbank AG (pbb) zufloss. Der Bund brachte die aus der HRE hervorgegangene pbb im Juli 2015 an die Börse und verkaufte dabei 80 % der Aktien. Die restlichen 20 % der Aktien der pbb wird der FMS ab dem Börsengang für mindestens zwei Jahre halten.

Ein weiteres Drittel der verbliebenen Kapitalhilfen von 5,1 Mrd. Euro betraf die Commerzbank AG, an deren Aktienkapital der FMS einen Anteil von 15,6 % hält. Dieses Aktienpaket war zum 31.12.2016 nur noch 1,4 Mrd. Euro wert. Im Vergleich zum Vorjahr war der Wert damit um weitere 454 Mio. Euro gesunken. An der Portigon AG (ehemals WestLB AG) hält der FMS eine stille Beteiligung von 2 Mrd. Euro. Diese hat er aufgrund der noch zu erwartenden Verluste vollständig wertberichtigt.

Neben der Gewährung von Garantien und Kapitalhilfen errichtete die FMSA zwei Abwicklungsanstalten: die Erste Abwicklungsanstalt AöR (EAA) und die FMS-WM. Die EAA übernahm in den Jahren 2009/2010 und 2012 Portfolien von der früheren WestLB AG (jetzt Portigon AG) mit einem bilanziellen Volumen von insgesamt 201,9 Mrd. Euro.³⁵ Die FMS-WM übernahm im Jahr 2010 Portfolien von der HRE-Gruppe mit einem Übertragungsvolumen von 174,1 Mrd. Euro. Im November 2016 übernahm sie zusätzlich Vermögenswerte im Volumen von 5,2 Mrd. Euro von der Depfa-Gruppe, die ebenfalls zur HRE gehörte und sich nun in Abwicklung befindet.

³⁵ Zu den jeweiligen Wechselkursen in den Jahren 2009 und 2011. Enthalten sind Bankbuchpositionen von 77,5 Mrd. Euro (2009/2010) und 72,3 Mrd. Euro (2012) und ein Handelsbestand mit Marktwerten von 52,1 Mrd. Euro (2012).

Bis Ende 2016 hatten EAA und FMS-WM ihre Bankbuch-Portfolien um mehr als 75 % bzw. 50 % der übernommenen Volumina abgebaut.

Wenn die Portfolien abgewickelt sind, werden die Abwicklungsanstalten aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS Verluste der Abwicklungsanstalten ausgleichen. Bei der EAA sind Verluste in erster Linie durch die ehemaligen Anteilseigner der WestLB AG – das Land Nordrhein-Westfalen und die nordrhein-westfälischen Landschafts- sowie Sparkassen- und Giroverbände – zu tragen. Der FMS haftet hier nachrangig. Verluste der FMS-WM trägt der FMS hingegen allein. Der FMS haftet auch für Verbindlichkeiten der FMS-WM, z. B. für am Kapitalmarkt aufgenommene Kredite.

Jahresabschluss des FMS

Der FMS schloss das Jahr 2016 mit einem Jahresüberschuss von 98,6 Mio. Euro ab (Vorjahr: Jahresfehlbetrag –684,8 Mio. Euro). Das positive Jahresergebnis geht im Wesentlichen auf die teilweise Auflösung der Rückstellung für den Ausgleich möglicher Verluste der FMS-WM zurück. Die hieraus erzielten Erträge überstiegen die Zinsaufwendungen sowie die Abschreibungen, vornehmlich aufgrund der niedrigeren Bewertung des Aktienpakets der Commerzbank AG zum Stichtagskurs.

Zum 31. Dezember 2016 belief sich der seit Bestehen des FMS aufgelaufene Fehlbetrag auf 22,5 Mrd. Euro (im Vorjahr 22,6 Mrd. Euro). Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen.

Ausblick

Seit Beginn des Jahres 2016 gelten in der Europäischen Union einheitliche Regeln, nach denen in Schieflage geratene Institute restrukturiert oder falls erforderlich abgewickelt werden sollen. Dieser sogenannte einheitliche Abwicklungsmechanismus ist Teil des Maßnahmenpakets zur Schaffung der europäischen Bankenunion.

Nach der endgültigen Schließung des FMS für neue Maßnahmen zum Ende des Jahres 2015 gehen die Aufgaben der FMSA im Zusammenhang mit der Verwaltung des FMS und der Beteiligungsführung schrittweise zurück. Diese Aufgaben sollen aus Effizienzgründen zum 1. Januar 2018 auf die Finanzagentur übergehen, die bereits jetzt die Refinanzierung des FMS erbringt. Die FMSA soll als Anstalt unter der Trägerschaft der Finanzagentur erhalten bleiben und weiterhin für die Aufsicht über die Abwicklungsanstalten zuständig sein.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen (ERP-SV) 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 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deut-

schen 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-SV wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die KfW, die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-SV seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-SV darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2016 leistete es Auszahlungen von 251,4 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2016 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 15 Mio. Euro. Das ERP-SV blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 342 Mio Euro³⁶, die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Nach der vom BMWi für das ERP-SV erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2016 um 0,9 Mrd. Euro auf 17,8 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 3 Mrd. Euro (20 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,8 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2016. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

Das BMWi hat die seitens des Bundesrechnungshofes angemerkte Unterauslastung des ERP-Förderpotenzials in der KfW zum Anlass genommen, dieses gemeinsam mit der KfW zu verbessern. So soll das KfW-Engagement im Bereich der Wagniskapital- und Beteiligungsfinanzierung verstärkt werden. Zum 1. Januar 2018 ist die Gründung einer Beteiligungsgesellschaft beabsichtigt, die von ihrer Struktur her Beteiligungsfinanzierungen beihilfefrei ermöglichen soll, ggf. auch unter Beteiligung privater Investoren.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

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

- das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

36 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

Das BEV hatte im Jahr 2016 Ausgaben von 7,0 Mrd. Euro.³⁷ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,4 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,2 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2017 sind hierfür 5,2 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,0 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2016 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 154 220 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 87 259 Personen und damit um 36,1 % zurück. Die zum 31. Dezember 2016³⁸ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 644,3 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (293,8 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (16,4 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (316,1 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 293,8 Mio. Euro im Jahr 2016. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Bei der Gründung des BEV im Jahr 1994 waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2016 waren es noch 30 034. Dabei handelt es sich um 26 484 zugewiesene und 3 549 zum DB-Konzern beurlaubte Beamtinnen und Beamte. Zudem ist eine Person vorübergehend zur Bundesagentur für Arbeit abgeordnet. Insgesamt sind dies 86 851 Personen oder 74,3 % weniger als im Jahr 1994.

Die Deutsche Bahn AG leistet an das BEV nach § 21 Absatz 1 Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) für die ihr zugewiesenen Beamtinnen und Beamte Zahlungen in Höhe der Aufwendungen, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufbringen müsste. Kann die Deutsche Bahn AG aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen zugewiesenes oder mit der Bahnreform unkündbar übernommenes Personal im DB-Konzern nicht mehr weiterbeschäftigen, ist sie von ihrer Leistungspflicht befreit oder erhält einen Aufwendungsersatz, soweit sie das Vorliegen dieser Voraussetzungen in jedem Einzelfall nachweisen kann. Hierzu schlossen das BEV und die Deutsche Bahn AG im Juli 2015 nach § 21 Absatz 8 DBGrG eine Durchführungsvereinbarung. Diese sieht als Nachweis für das Vorliegen einer Rationalisierungsmaßnahme und die fehlende anderweitige Unterbringungsmöglichkeit die Erklärung der Geschäftsführer der betriebseigenen Personalvermittlungsgesellschaft als ausreichend an.

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

38 Vgl. S. 39 der Vermögensrechnung.

Darüber hinaus erhält die Deutsche Bahn AG einen Aufwendungsersatz von 10 %, der sich nach den entfallenen Personalkosten bemisst. Das BEV gewährte der Deutschen Bahn AG nach dieser Durchführungsvereinbarung insgesamt 52,5 Mio. Euro für das Jahr 2015 und 48,0 Mio. Euro für das Jahr 2016.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf das BEV die Durchführungsvereinbarung nicht anwenden, weil sie über den Regelungsinhalt einer Durchführungsvereinbarung im Sinne des DBGrG hinausgeht und im Widerspruch zu den Parlamentsbeschlüssen der Jahre 2014 und 2016 steht.

Der Bundesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass der Gesetzgeber die Regelungen des § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG auf die Gründungsphase der Deutschen Bahn AG beschränkt hat. Auch der Haushaltsausschuss stellte in einem Maßgabebeschluss im November 2016 fest, dass die Konsolidierungsphase der DB AG abgeschlossen sei. Er forderte die Bundesregierung auf, die Durchführungsvereinbarung zur Erstattung von Personalkosten nach § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG nicht mehr anzuwenden. Er bat um Vorlage eines Gesetzentwurfs, der ab 1. Januar 2017 sicherstellt, dass keine neuen Anträge zur Erstattung von Personalkosten nach § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG gestellt werden. Er bat den Bundesrechnungshof, diese Maßnahmen prüfend zu begleiten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) im Dezember 2016 auf, den Maßgabebeschluss unverzüglich umzusetzen. Darüber hinaus forderte er das BMVI entsprechend dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 23. Mai 2014 auf, sich die Anträge auf Personalkostenerstattung für von Rationalisierungsmaßnahmen betroffenes Personal im Einzelfall mit den Ursprungsbelegen nachweisen zu lassen.

Nach Mitteilung des BMVI liegt der vom Haushaltsausschuss geforderte Gesetzentwurf auf Arbeitsebene vor. Zu einer Einigung über die Inhalte des Gesetzentwurfs sei es bisher noch nicht gekommen. Das BMVI ist der Ansicht, dass bis zu einem Wegfall der Vorschrift des § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG ein geordnetes Verwaltungsverfahren sichergestellt werden müsse. Vor diesem Hintergrund wende es die Durchführungsvereinbarung weiterhin an, bis die Vorschrift des § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG entfalle. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist diese Vorgehensweise nicht hinzunehmen, weil Unterschriften der Geschäftsführung den Nachweis einer Rationalisierungsmaßnahme und einer fehlenden anderweitigen Unterbringungsmöglichkeit nicht ersetzen können. Zudem steht das Vorgehen des BMVI nicht im Einklang mit den Beschlüssen des Haushaltsausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses.

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Finanzagentur übertragen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten des BEV wegen des er-

heblichen Aufgabenrückgangs keine mittelfristigen Entwicklungsperspektiven und damit nur geringe Planungssicherheit haben. Das BMVI ist dagegen der Auffassung, dass Personal und Aufgaben des BEV bis zum Jahr 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen würden. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen.

1.12.5 Entschädigungsfonds

Leistungen nach dem Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz für Vermögensverluste in der früheren DDR werden aus dem Entschädigungsfonds gezahlt. Dieser deckt den Zeitraum der NS-Diktatur, die Besatzungszeit von Mai 1945 bis zum Jahr 1949 sowie den Zeitraum danach bis zur Wiedervereinigung im Jahr 1990 ab. Der Entschädigungsfonds ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes. Er wird auf Weisung und unter Aufsicht des BMF vom Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) verwaltet. Seit dem Jahr 2008 sind Zuschüsse zulasten des Bundeshaushalts die wichtigste Finanzierungsquelle des Entschädigungsfonds. Bis zum Jahr 2016 summierten sie sich auf insgesamt 1,3 Mrd. Euro.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollten alle Entschädigungsverfahren bis zum 31. Dezember 2003 abschließend bearbeitet sein. Insbesondere, weil das Arbeitsvolumen und der dafür erforderliche Personalkräfteansatz unterschätzt wurden, konnten die Entschädigungsverfahren nicht wie geplant abgeschlossen werden. Deshalb wurde der Erledigungshorizont im Jahr 2003 auf das Jahresende 2010 korrigiert. Dabei begründete der Gesetzgeber einen gesetzlichen Anspruch auf Verzinsung der Entschädigungsleistungen. Sie sind nunmehr für die Zeit vom 1. Januar 2004 bis zum Kalendermonat vor der Bekanntgabe des Bescheids mit 6 % jährlich zu verzinsen. Die Zuständigkeit für die vermögensrechtlichen Verfahren der NS-Verfolgten übertrug der Bund von den Landesbehörden auf das BADV.

Bis heute konnte das BADV nicht alle Entschädigungsverfahren abschließen. Mit Einvernehmen des BMF strebt es zurzeit an, die verbliebenen vermögens- und entschädigungsrechtlichen Verfahren der NS-Verfolgten im Wesentlichen bis zum Jahresende 2018 zu erledigen. Die Planung des Bundes sieht allerdings auch in den Folgejahren weiterhin Zuschüsse für die Verfahren der NS-Verfolgten an den Entschädigungsfonds vor.

Aufgrund der langen Verfahrensdauern nimmt der Anteil, der für Zinsen zu zahlen ist, im Verhältnis zur originären Entschädigungsleistung immer weiter zu (vgl. Tabelle 1.11). Durch den zügigen Abschluss der Verfahren ließen sich Zinsausgaben in Millionenhöhe vermeiden.

NS-Entschädigungsleistungen

Tabelle 1.11

Haushaltsjahr	Originäre NS-Entschädigungsleistungen (ohne Zinsen)	Zinsbetrag	Gesamtleistungen	Anteil Zinsen an den Gesamtleistungen
	in Mio. Euro			in %
2012	82,6	41,2	123,8	33,3
2013	82,2	45,4	127,7	35,6
2014	95,8	59,4	155,2	38,3
2015	23,0	15,5	38,5	40,3
2016	37,3	27,6	64,9	42,5

1.12.6 Energie- und Klimafonds

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

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2016 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmeminderung des Fonds führte. Seit der Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) im Jahr 2014 kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Für das Jahr 2016 sah das Haushaltsgesetz hierfür eine Zuweisung von 713 Mio. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Mrd. Euro auf 1,6 Mrd. Euro. Die Rücklage verringerte sich um 46 Mio. Euro und betrug zum Jahresende 1,8 Mrd. Euro. Bei der Prüfung des Jahresabschlusses des EKF hat der Bundesrechnungshof formale Mängel festgestellt.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt.³⁹ Aus seiner Sicht stellen Sondervermögen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar, mit dem eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Daher ist an deren Gründung und Aufrechterhaltung ein strenger Maßstab anzulegen.

³⁹ Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Nr. III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 18/10200 vom 14. November 2016), Nr. 1.12.7.

Das BMF weist darauf hin, dass die Bundesregierung ungeachtet des dauerhaften und auch steigenden Bedarfs von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt am EKF festhalte. Das Sondervermögen ermögliche gerade einen transparenten und nachvollziehbaren Nachweis der Einnahmen und Ausgaben. Die Veranschlagung von Bundeszuweisungen gewährleiste für die bewirtschaftenden Ressorts größtmögliche Planungssicherheit bei der Umsetzung der Programme.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Für den Bundesrechnungshof ist es unverändert nicht ersichtlich, dass die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel in den EKF zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Dies ist insbesondere in den Bereichen fraglich, in denen einzelne Maßnahmen sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch aus dem EKF finanziert werden. In mehreren Förderbereichen liegen keine nachvollziehbaren sachlichen Gründe für eine Trennung nach Haushalt und EKF-Wirtschaftsplan vor. Vielmehr erfolgt hier eher eine „Bewirtschaftung nach Kassenlage“. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes fehlt die inhaltliche Trennschärfe des Sondervermögens in Abgrenzung zum Haushalt, was dem Grundsatz der Haushaltsklarheit widerspricht. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Es würde zudem die Kontrolle durch das Parlament erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen würden.

Die Entwicklung der Einnamemstruktur des EKF bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung bezüglich des Sondervermögens. Mit der Einführung jährlicher Bundeszuschüsse wird das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt, die nach gegenwärtigem Stand in den kommenden Jahren signifikant ansteigen wird. So sieht der Finanzplan des Bundes für die Jahre 2019 und 2020 eine Finanzierung des Sondervermögens von 77 % (2019) sowie 74 % (2020) über jährliche Bundeszuschüsse vor.⁴⁰ Neben den fraglichen fachlichen Abgrenzungsgesichtspunkten spricht damit auch die erhebliche Haushaltsfinanzierung für die Umsetzung aller Energie- und Klimamaßnahmen direkt über den Bundeshaushalt.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten.

40 Vgl. BMF-Schreiben vom 23. Juni 2017: Haushaltsaufstellung 2018 und Finanzplanung des Bundes bis 2021.

1.12.7 Sondervermögen „Aufbauhilfe“

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Jahr 2013 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit dem Aufbauhilfegesetz (AufbhG)⁴¹ errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser entstandenen nicht versicherten Schäden finanziert. Mit diesen Mitteln soll zudem die zerstörte Infrastruktur in den betroffenen Ländern wieder aufgebaut werden.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung vom Bund im Jahr 2013 mit Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern.

Die Länder beteiligen sich an der Refinanzierung des Sondervermögens mit der Hälfte der ihnen zur Verfügung stehenden 6,5 Mrd. Euro. Dafür wurde die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern für die Jahre 2014 bis 2033 geändert.

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ ist zeitlich nicht befristet. Die Antragsfrist für Hilfsleistungen endete am 30. Juni 2015, die Bewilligungsfrist für gestellte Anträge am 30. Juni 2016.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Insgesamt wurden bis Ende des Jahres 2016 für Maßnahmen nach dem AufbhG 3,0 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen verausgabt. Im Jahr 2016 wurden 773 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Der Bund wird auf die Wiederherstellung seiner Infrastruktur Mittel in einer Größenordnung von 100 Mio. Euro verwenden. Er hat von der Möglichkeit nach dem Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ vom 15. November 2014⁴² Gebrauch gemacht. Danach kann er nicht benötigte Mittel, die dem Bund zustehen, bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmen. Im Jahr 2016 führte er 1,2 Mrd. Euro aus dem Fonds an den Bundeshaushalt ab.

Die Länder sind bei dem ihnen zustehenden Fondsanteil für die Bewilligung der einzelnen Hilfsleistungen zuständig. Das BMF wies ihnen hierfür insgesamt 6,1 Mrd. Euro in drei Tranchen zu. Die letzte Tranche von 0,7 Mrd. Euro wies es im Jahr 2016 zu. Die Gesamtsumme beruht auf dem von den Ländern gemeldeten Gesamtbedarf für bereits abgerechnete Hilfen und einem Schätzbetrag für die noch nicht abgerechneten Anträge. Bis zum Jahresende 2016 flossen von den 6,1 Mrd. Euro 2,9 Mrd. Euro ab. Darin enthalten ist eine Erstattung an den Bundeshaushalt von 283 Mio. Euro.

41 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Aufbauhilfe und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 19. Juli 2013, BGBl. I vom 18. Juli 2013 S. 2401 ff.

42 Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung der Aufbauhilfeverordnung vom 15. November 2014, BGBl. I S. 1716.

Die bis Ende 2016 noch nicht abgeflossenen Fondsmittel von 3,5 Mrd. Euro überführte das BMF in eine Rücklage. Hieraus können die künftig noch anfallenden Ausgaben gedeckt werden.

Nicht benötigte Mittel von bis zu 1 Mrd. Euro aus dem Länderanteil können nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz⁴³ vom 24. Juni 2015 bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden. Belastbare Zahlen zum abschließenden Mittelbedarf der Länder liegen erst vor, wenn dort alle bewilligten Anträge abgerechnet sind. Eine Prognose, die vorzeitige Abführungen rechtfertigen könnte, ist daher derzeit noch nicht möglich.

1.12.8 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen wurden im Jahr 2015 mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015⁴⁴ und dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)⁴⁵ – ebenfalls vom 24. Juni 2015 – geschaffen. Das Errichtungsgesetz und der diesem als Anlage beigefügte Wirtschaftsplan treffen u. a. Festlegungen zum Zweck und zur Finanzierung des Sondervermögens, der Aufteilung der vorgesehenen Finanzhilfen auf die Länder sowie Regelungen zur Rechnungslegung und zur Auflösung des Sondervermögens. Im KInvFG finden sich Bestimmungen zu den vom Gesetz umfassten Förderbereichen, zum Förderzeitraum, zur Förderquote sowie zur Prüfung der Mittelverwendung und zu evtl. Rückzahlungsverpflichtungen. Zudem wird im KInvFG klargestellt, dass die aus dem Sondervermögen vom Bund zu gewährenden Finanzhilfen an die Länder dem Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz dienen und zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen heranzuziehen sind. Als Förderungsschwerpunkte hat der Gesetzgeber die Bereiche Infrastruktur (z. B. Krankenhäuser, Städtebau) und Bildungsinfrastruktur (z. B. Energetische Sanierung kommunaler oder gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung, Modernisierung von überbetrieblichen Bildungsstätten) festgelegt.⁴⁶ Mit Blick auf den Adressatenkreis – finanzschwache Kommunen – beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %. Für die Länder einschließlich der Kommunen besteht die Vorgabe, sich mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils an den förderfähigen Kosten der jeweiligen Investitionen eines Landes zu beteiligen.⁴⁷

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

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

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

46 Vgl. § 3 KInvFG.

47 Vgl. § 6 Absatz 1 KInvFG. Die Eigenbeteiligungsquote bezieht sich nicht auf die Einzelmaßnahme, sondern auf die Summe der Investitionen in einem Land.

Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des KInvFG in der Fassung vom 24. Juni 2015 wurden in einer zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 geregelt.

Finanzierung

Für das Sondervermögen wurde im Nachtragshaushalt 2015⁴⁸ eine Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Hieraus sollten ursprünglich in den Jahren 2015 bis 2018 die entsprechenden Finanzhilfen an die Länder geleistet werden. Angesichts der damaligen Herausforderungen durch die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen sahen sowohl die Länder als auch die Kommunen Schwierigkeiten, das mit dem Fonds verfolgte Ziel in dem engen Zeitrahmen umzusetzen. Vor diesem Hintergrund verlängerte der Bund den zulässigen Förderzeitraum bis zum Jahr 2020.⁴⁹

Durch das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften⁵⁰ wurde das KInvFErG und das KInvFG erneut geändert. Gegenüber der ursprünglichen Fassung des KInvFErG, wonach der Bund dem Sondervermögen im Jahr 2015 einen einmaligen Betrag in Höhe von 3,5 Mrd. Euro zur Verfügung stellte, wurde das Zuweisungsvolumen in der geänderten Fassung durch eine zweite Tranche von ebenfalls 3,5 Mrd. Euro auf insgesamt 7,0 Mrd. Euro erhöht. Mit den Änderungen im KInvFG wurde das Gesetz neu gegliedert und um ein Kapitel mit dem Titel „Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c des Grundgesetzes“ ergänzt. Das Änderungsgesetz setzt damit die mit der Einfügung des Artikels 104c in das Grundgesetz verfassungsrechtlich für den Bund geschaffene Möglichkeit um, finanzschwachen Kommunen Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der Bildungsinfrastruktur zu gewähren.⁵¹ Nach den Modalitäten des geänderten KInvFG kommen hierfür grundsätzlich Investitionen mit einem Mindestvolumen von 40 000 Euro zur Verbesserung der Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen in Betracht, die nach dem 30. Juni 2017 begonnen wurden. Sie müssen bis zum 31. Dezember 2022 vollständig abgenommen und im Jahr 2023 vollständig abgerechnet werden.

Die haushaltsrechtliche Ermächtigung für die zweite Tranche und damit die Aufstockung des Sondervermögens wurde bereits im Vorfeld der Änderung des Grundgesetzes durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2016⁵² geschaffen. Die entsprechende Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an den Fonds findet sich im Kapitel 6002 bei Titel 884 01.

48 Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 2015 vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 980.

49 Vgl. Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze (KInvÄndG) vom 21. November 2016, BGBl. I S. 2613.

50 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122, Artikel 6 und 7.

51 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347.

52 Vgl. Nachtragshaushaltsgesetz 2016 vom 31. März 2017, BGBl. I S. 698.

Jahresabschluss

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErrG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2016 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.12).

Jahresabschluss des KInvF

Tabelle 1.12

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2016 Euro	Ist 2016 Euro
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	3 500 000 000,00	3 500 000 000,00
359 01	Entnahme aus Rücklagen	0,00	3 499 738 811,66
Summe der Einnahmen		3 500 000 000,00	6 999 738 811,66
Ausgaben			
882 01	Finanzhilfen gem. § 3 KInvFG	0,00	146 208 240,96
919 01	Zuführung an Rücklage	3 500 000 000,00	6 853 530 570,70
Summe der Ausgaben		3 500 000 000,00	6 999 738 811,66

Nach dem erzielten Jahresergebnis wurden im Haushaltsjahr 2016 Bundesmittel von 146,2 Mio. Euro in Anspruch genommen. Die abgerufenen Mittel verteilen sich auf 13 Bundesländer. Das Saarland sowie die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen verzichteten bisher auf die vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen. Die Mittelabflussquote liegt bezogen auf das zugrunde liegende Fondsvolumen von 3,5 Mrd. Euro des Basisjahres 2015 bei 4,2 % (vgl. Tabelle 1.13). Die Aufstockung von 2016 kann nicht eingerechnet werden, weil die Mittel erst mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 31. März 2017 zur Verfügung standen.

Mittelabfluss beim KInvFF in den Jahren 2015 und 2016^a

Tabelle 1.13

Bundes- land	Fondsanteil 2015	Fondsanteil 2016 ^b	Mittelabfluss			Inanspruch- nahme des Fonds (Bezugsjahr 2015)
			Haushaltsjahr 2015	Haushaltsjahr 2016	Summe der Haushaltsjahre 2015-2016	
			Tausend Euro			
BW	247 695	498 936	–	13 254	13 254	5,4
BY	289 240	582 288	–	1 267	1 267	0,4
BE	137 848	278 247	–	30 199	30 199	21,9
BB	107 947	210 315	–	2 437	2 437	2,3
HB	38 773	81 204	–	2 710	2 710	7,0
HH	58 422	119 847	–	1 757	1 757	3,0
HE	317 139	647 115	–	2 252	2 252	0,7
MV	79 275	154 504	–	–	–	0,0
NI	327 541	616 333	261	26 666	26 927	8,2
NW	1 125 621	2 246 223	–	52 821	52 821	4,7
RP	253 197	509 793	–	4 400	4 400	1,7
SL	75 313	147 315	–	–	–	0,0
SN	155 754	333 662	–	–	–	0,0
ST	110 880	227 311	–	629	629	0,6
SH	99 537	199 273	–	1 344	1 344	1,4
TH	75 821	147 637	-	6 473	6 473	8,5
	3 500 000	7 000 000	261	146 208	146 469	4,2

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Nach Aufstockung durch Nachtragshaushalt 2016.

Der geringe Mittelabfluss ist nach Darstellung des BMF kein geeigneter Indikator für den Stand der Investitionstätigkeit. Entscheidend sei vielmehr, dass nach den von den Ländern zum 30. Juni 2016 vorgelegten Vorhabenübersichten rund 1,8 Mrd. Euro, d. h. 52 % der zum damaligen Zeitpunkt insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzhilfen, mit konkreten Projekten unterlegt waren. Es ist daher davon auszugehen, dass die Abrechnung der bewilligten Fördermaßnahmen schwerpunktmäßig in den Jahren 2017 ff. stattfinden wird.

Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel wurden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans durch eine haushaltstechnische Verrechnung einer Rücklage zugeführt (Titel 919 01). Damit ist sichergestellt, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann. Allerdings weicht die in der Haushaltsrechnung 2016 ausgewiesene Ist-Ausgabe einschließlich der damit verbundenen Nettokreditaufnahme deutlich von dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf ab. Zur Wahrung des Jährlichkeitsgrundsatzes sollten Ausgaben künftig erst dann veranschlagt werden, wenn sie etatreif sind. Dies würde auch dazu beitragen, die im Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsrechnung nur schwer nachvollziehbaren Korrekturbuchungen im Bereich der Sondervermögen (Haushaltsrechnung Band 1, Nr. 2.3) zumindest zu verringern. Die Transparenz von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung würde dadurch verbessert.

Auch beim KInvFF sieht der Bundesrechnungshof die strengen Maßstäbe, die an die Errichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen anzulegen sind (vgl. Nr. 1.12.6), nicht als erfüllt an. Vorteile gegenüber einer Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt sind nicht erkennbar. Im Gegenteil: Die gegen das Sondervermögen bestehenden Vorbehalte gewinnen vor dem Hintergrund

- der zwischenzeitlich vorgenommenen Verdoppelung der Fondsmittel auf 7,0 Mrd. Euro,
- der Erweiterung der vom Fonds umfassten Förderbereiche,
- der teilweisen Ausdehnung des zulässigen Förderzeitraums um vier Jahre und
- der Verschiebung des für den Fonds angestrebten Auflösungstermins um ebenfalls vier Jahre

zusätzlich an Bedeutung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes gehören die Finanzhilfen in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.3 eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigelegt (§ 85 Nummer 3 BHO).

In der Vermögensrechnung sind unter Nr. 3.3.1 die Rechnungswerte der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen dargestellt. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital.

Bundesbetriebe und Kantinen⁵³

Tabelle 1.14

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2016	Bestand 31.12.2016
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	5 367 279	5 914 765
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	166	0
Einzelplan 09	-29 019	-15 486
Einzelplan 14	3 828 314	3 736 768

⁵³ Vgl. S. 11 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode¹

2.0

Der vorliegende Haushaltsentwurf 2018 wird aufgrund der Bundestagswahl nicht parlamentarisch beraten und beschlossen (Grundsatz der Diskontinuität). Zusammen mit dem von der Bundesregierung beschlossenen Finanzplan beschreibt er die finanzielle Ausgangsbasis und die Handlungserfordernisse der neuen Wahlperiode. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bleiben die Rahmenbedingungen günstig: Ein konjunkturell stabiles Umfeld mit hoher Beschäftigung und niedriger Arbeitslosigkeit sowie erwarteten steigenden Steuereinnahmen und niedrigen Zinsen. Deshalb kann die Bundesregierung zum vierten Mal nacheinander einen Haushaltsentwurf vorlegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2021 soll der Bund ohne neue Schulden auskommen.

Das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds ist mit dem Nachtragshaushalt 2016 um 3,5 Mrd. Euro zugunsten kommunaler Bildungsinvestitionen aufgestockt worden. Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts setzt sich damit verstärkt fort. Wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Jährlichkeit, Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit werden hierdurch beeinträchtigt.

Ungeachtet der guten Ausgangslage bleiben die Herausforderungen hoch: Die demografiebedingten Ausgaben zugunsten der sozialen Sicherungssysteme steigen. Dies zeigt sich vor allem an den höheren Zuschüssen des Bundes an die Rentenversicherung. Der Anstieg spiegelt allerdings auch die Leistungsverbesserungen aus der 18. Wahlperiode wider – insbesondere aufgrund des im Jahr 2014 in Kraft getretenen Rentenpakets. Die Stärkung der Investitionen, vor allem bei der verkehrlichen und digitalen Infrastruktur, steht weiterhin auf der Agenda. Sie wird auch von internationaler Seite (u. a. EU-Kommission, Internationaler Währungsfonds) gefordert. Ob der Bundeshaushalt bei den sogenannten Ewigkeitskosten der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung auf Dauer von zusätzlichen eigenen Aufwendungen verschont wird, bleibt abzuwarten. Bei der Finanzierung von Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union weiterhin überproportional belastet. Nach dem Haushaltsentwurf 2018 stellt der Bund hierfür und für die Fluchtursachenbekämpfung insgesamt 21 Mrd. Euro bereit; auch mittelfristig ist mit Aufwendungen in ähnlicher Höhe zu rechnen. Ein erheblicher Teil hiervon wird über die Umsatzsteuer an die Haushalte der Länder und Kommunen verteilt.

¹ Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 10. Oktober 2017 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Mitte September 2017.

Als Ergebnis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen übernimmt der Bund zusätzliche Leistungen und entlastet die Länder ab dem Jahr 2020 jährlich um weitere 10 Mrd. Euro. Dieser Betrag nimmt in den Folgejahren zu. Bei der Entflechtung von Aufgaben und Finanzierung sind die Fortschritte bislang gering. Beschlossen ist immerhin, die Bundesautobahnen durch eine in Bundesverwaltung stehende Gesellschaft zu bauen und zu unterhalten. Bis zum Wirkbetrieb müssen hier allerdings noch erhebliche Umsetzungsaufgaben bewältigt werden. Bei der sozialen Wohnraumförderung ist zu hoffen, dass die endgültige Übertragung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf die Länder für den Bund positive Effekte nach sich zieht und er sich ab dem Jahr 2020 hier finanziell nicht mehr engagieren muss. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass seine Überlegungen und Vorschläge für eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben in der neuen Wahlperiode aufgegriffen werden. Ziel muss sein, mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken zu erreichen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen zu stärken.

Positiv zu bewerten ist, dass dem Bundesrechnungshof verfassungsrechtlich Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeräumt werden, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Auf seinen Vorschlag hin hat der Deutsche Bundestag auch die notwendigen Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung implementiert. Der Bund ist damit in der Lage, die zweckgemäße Verwendung vor allem von Mischfinanzierungsmitteln in angemessener Weise kontrollieren zu können.

Auf europäischer Ebene bestehen für den Bund zumindest auf mittel- und langfristige Sicht Risiken aus den Folgen der europäischen Staatsschuldenkrise. Die mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union verbundenen finanzwirtschaftlichen Folgen für die verbliebenen 27 Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands sind derzeit noch nicht abzuschätzen. Zusätzliche Belastungen, z. B. aufgrund höherer Beitragsverpflichtungen an die Europäische Union, sind nicht auszuschließen.

Neben Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite sollten die Steuereinnahmen des Bundeshaushalts in den Fokus genommen werden. Eine – nach den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung regelmäßig vorzusehende – kritische Prüfung der Steuervergünstigungen könnte finanzwirtschaftliche Spielräume eröffnen. Erhebliches Potenzial weisen die Subventionen bei der Energiebesteuerung sowie die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren geforderte Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf. Auch der vergleichsweise niedrige Steuersatz beim Dieselkraftstoff könnte hinterfragt werden. Zur Rückführung der Vergünstigungen hat die Bundesregierung in der 18. Wahlperiode keinerlei Vorstöße unternommen.

Die für die Schuldenregel relevante strukturelle Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum deutlich unter der zulässigen Obergrenze von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts. Im Haushaltsentwurf 2018 plant die Bundesregierung mit einem negativen Finanzierungssaldo von 8,5 Mrd. Euro, der durch die Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der „Asylrücklage“ weitgehend gedeckt werden soll.

Die Rücklage wurde aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 und 2016 gebildet. Diese dürften sich im Finanzplanungszeitraum allerdings nicht fortsetzen. Zur Erreichung des Haushaltsausgleichs 2018 ist eine Globale Minderausgabe von 3,4 Mrd. Euro veranschlagt, die bei der Aufstellung des Zweiten Regierungsentwurfs aufzulösen ist.

Der vorgesehene Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich richtig, um ungünstige Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. In diesem Sinne wird der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen bereits bei der Haushaltsplanung in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen.

Seit dem Haushaltsjahr 2012 werden der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und der Finanzplan im Top-Down-Verfahren aufgestellt. In Ergänzung hierzu werden seit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 themenbezogene Haushaltsanalysen berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof begleitet diese „Spending Reviews“.

Auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts rechnet die Bundesregierung ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben. Auf sie entfallen nach dem Haushaltsentwurf 2018 mit 173,8 Mrd. Euro 51,5 % des Haushaltsvolumens. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Sozialausgaben auf 186,4 Mrd. Euro (52,2 %) steigen. Ausgabensteigernd wirken hier vor allem die demografisch bedingten Sozialleistungen, die Mittel zur Entlastung von Kommunen bei der Sozialhilfe sowie die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen. Der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen bewegt sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

In den Ausgaben für die Alterssicherungssysteme sind die Leistungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post enthalten. Der Hauptteil der Alterssicherungsausgaben entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung.

Die stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Trotz absehbarer zusätzlicher Aufwendungen für die soziale Absicherung und die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum nur mit leicht steigenden Arbeitsmarktausgaben.

Die Zuschüsse über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung bleiben auf hohem Niveau. In einigen Bereichen der Krankenversorgung steigen die Ausgaben auch aus Gründen der demografischen Entwicklung. In den letzten Jahren konnte der Aufwuchs durch höhere Beitragseinnahmen weitgehend aufgefangen werden. Ohne Kostensenkungsmaßnahmen dürften sich der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt mittelfristig aber weiter erhöhen.

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt nach wie vor von historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Mit einem weiteren Rückgang der Zinsausgaben wie in den letzten Jahren rechnet die Bundesregierung aber nicht mehr. Insgesamt hat der Bundeshaushalt erhebliche Entlastungen gegenüber früheren Finanzplanungen zu verzeichnen: Für den Zeitraum 2014 bis 2020 konnten die jeweiligen Zinsausgabenansätze um insgesamt rund 109 Mrd. Euro vermindert werden. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, soll bei knapp über 6 % verharren. Dies entspricht dem Niveau von 1977 – bei einer dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Das Zinsänderungsrisiko bleibt allerdings angesichts einer jährlichen Bruttokreditaufnahme von durchschnittlich 175 Mrd. Euro hoch.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2017 wird mit einem weiter wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Für den Bund sollen die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2021 um jährlich mehr als 3 % steigen. Auch für die volkswirtschaftliche Steuerquote wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ein Anstieg auf 23,3 % des Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Allerdings profitiert der Bund von diesem Anstieg aufgrund der fortschreitenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen immer weniger. Die Einführung der Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ist weiterhin ungewiss.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen an die Länder. Der Rückgang aufgrund der bis zum Jahr 2019 degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird sich nicht fortsetzen. Im Gegenteil: Ab dem Jahr 2020 steigen die Bundesergänzungszuweisungen als Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deutlich an – auf jährlich über 11 Mrd. Euro.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird sich bis zum Jahresende 2017 voraussichtlich nur unwesentlich gegenüber dem Vorjahr verändern. Sie ist seit dem Jahr 2014 leicht rückläufig. Die Schuldenstandsquote wird weiter sinken. Allerdings bestehen die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, fort. In welchem Umfang diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen werden, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zugunsten der europäischen Rettungsschirme gegeben. Diese dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Ob hieraus bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab.

Die europäischen Regelwerke des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten unterstützen. Die öffentlichen Haushalte Deutschlands unterschreiten beim strukturellen Defizit seit dem Jahr 2012 die europäische Vorgabe

eines mittelfristigen Ziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Dies gilt auf Grundlage der aktuellen Projektionen auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union. Die deutsche Schuldenstandsquote ist rückläufig und soll im Jahr 2020 erstmals nach fast 20 Jahren wieder den europäischen Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts unterschreiten.

2.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2021²

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis zum Jahr 2021 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.³ Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 1,5 % im Jahr 2017 und 1,6 % im Jahr 2018. Geringfügig niedriger (1,4 % pro Jahr) soll das BIP bis zum Jahr 2021 steigen. Die möglichen Folgen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind hier allerdings noch nicht berücksichtigt. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigen auf 44,4 Millionen im Jahr 2018. Bei der Arbeitslosigkeit wird für das Jahr 2017 ein Rückgang auf 2,55 Millionen Personen prognostiziert, was einer Arbeitslosenquote von 5,7 % entspricht. Dieser Stand soll im Jahresverlauf 2018 in etwa unverändert bleiben – ungeachtet der zu bewältigenden Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2018 und den Finanzplan bis 2021.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2018

2.1.1.1 Ausgaben

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2018 sind Gesamtausgaben von 337,5 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Gegenüber dem Haushaltssoll 2017 (329,1 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 8,4 Mrd. Euro oder 2,6 %.

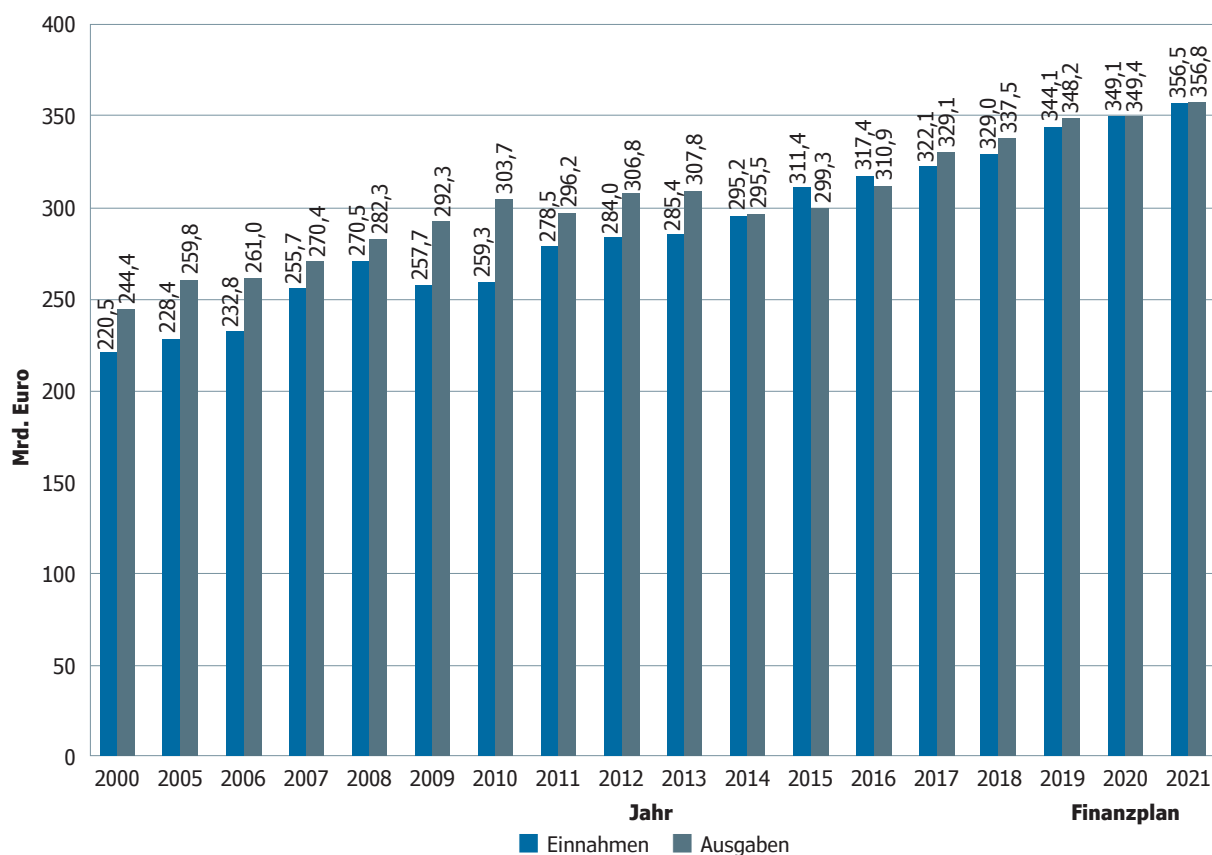
Nachdem bereits in den beiden letzten Haushalten 2016 und 2017 viele Einzelpläne deutliche Ausgabensteigerungen verzeichneten, weist der Haushaltsentwurf 2018 erneut über der angenommenen Preissteigerungsrate (1,5 %) liegende Mehrausgaben aus. Signifikante Steigerungen von über 3 % haben insbesondere die Einzelpläne 04, 09, 14, 16, 32 und 60 (vgl. Tabelle 2.1). Bei einigen bereits in

-
- 2 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2016 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2017 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2016, Haushaltsentwurf 2018 (Bundestagsdrucksache 18/13000), Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021 (Bundestagsdrucksache 18/13001), Finanzbericht 2018 des BMF vom 11. August 2017.
 - 3 Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 26. April 2017.

den Haushalten 2016 und 2017 stark gestiegenen Einzelplanplafonds fällt der Aufwuchs geringer oder ganz aus. Hierzu gehören u. a. die Einzelpläne 05, 10, 12, 15, 17 und 30.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Abbildung 2.1



Erläuterungen:

Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen.

Den vom Ausgabevolumen her höchsten Zuwachs hat der Einzelplan 11 mit 3,4 Mrd. Euro (+2,4 %). Allerdings liegt dieser Anstieg unterhalb der bisherigen Finanzplanung (vgl. Tabelle 2.3). Erneut deutlich wachsen sollen mit 1,5 Mrd. Euro die Ausgaben im Einzelplan 14 (+4,0 %). Die mit 38,5 Mrd. Euro veranschlagten Ausgaben für Verteidigung liegen damit um fast 10 % über dem Ist 2016 (vgl. Tabelle 2.1). Sie übersteigen auch den bisherigen Finanzplan deutlich (vgl. Tabelle 2.3). Der geplante Aufwuchs im Einzelplan 14 wird flankiert durch eine Vielzahl militärischer Beschaffungsverträge (35 mit 15,1 Mrd. Euro Beschaffungsvolumen), die kurz vor Ende der 18. Wahlperiode dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Einwilligung vorgelegt worden sind.⁴

⁴ Die Bundesregierung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, bei geplanten militärischen Beschaffungen oberhalb einer Betragsgrenze von 25 Mio. Euro den Haushaltsausschuss um Einwilligung zu bitten.

Wesentliche Ausgabenveränderungen in den Einzelplänen^a

Tabelle 2.1

Ausgabenveränderungen innerhalb der Einzelpläne ^b	2016 Ist	2016	2016	2017	2017	2018	2018
	Abweichung zum Vorjahr						
	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt)	2 290	148	6,9	508	22,2	116	4,2
Einzelplan 05 (Auswärtiges)	5 117	1 244	32,1	115	2,2	-209	-4,0
Einzelplan 06 (Inneres)	7 788	1 159	17,5	1 190	15,3	246	2,7
Einzelplan 08 (Finanzen)	6 048	424	7,5	146	2,4	138	2,2
Einzelplan 09 (Wirtschaft und Energie)	7 487	221	3,0	248	3,3	252	3,3
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft)	5 429	183	3,5	574	10,6	-196	-3,3
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales)	129 323	3 400	2,7	8 259	6,4	3 358	2,4
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	24 273	894	3,8	3 638	15,0	-84	-0,3
Einzelplan 14 (Verteidigung)	35 141	1 144	3,4	1 864	5,3	1 489	4,0
Einzelplan 15 (Gesundheit)	14 599	2 517	20,8	560	3,8	16	0,1
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz, Bau u. Reaktorsicherheit)	4 316	725	20,2	1 305	30,2	243	4,3
Einzelplan 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	8 838	147	1,7	685	7,8	62	0,6
Einzelplan 23 (wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	7 893	1 349	20,6	648	8,2	159	1,9
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung)	16 271	1 049	6,9	1 379	8,5	-67	-0,4
Einzelplan 32 (Bundesschuld)	18 306	-3 472	-15,9	1 685	9,2	1 929	9,7
Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung)	22 591	-5 502	-19,6	-11 387	-50,4	998	8,9

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Einzelpläne mit Plafonds über 1 Mrd. Euro; Ist 2016: Haushaltsrechnung.

Der Anstieg im Einzelplan 32 beruht darauf, dass die Zinsausgaben erstmals seit dem Haushalt 2008 wieder höher veranschlagt werden. Im Einzelplan 60 müssen höhere Ausgaben veranschlagt werden, da der Zuschuss an den Energie- und Klimafonds (EKF) sich gegenüber dem Soll 2017 (0,7 Mrd. Euro) auf 2,8 Mrd. Euro vervierfacht.

Ein Vergleich des Haushaltsentwurfs 2018 mit dem von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise beeinflussten Haushalt 2009 ergibt einen Aufwuchs der Gesamtausgaben von 15,5 %. Durchschnittlich sind dies 1,7 % jährlich (vgl. Tabelle 2.2). Diese insgesamt maßvolle Steigerung ist überwiegend der für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der konjunkturellen Erholung

am Arbeitsmarkt zu verdanken. Sie hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern sind hingegen kräftig gestiegen – um durchschnittlich jährlich 3,3 % bzw. insgesamt 33,1 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2.2). Die Ausgabenpolitik ist also unter Herausnahme der Bereiche „Zinsen“ und „Arbeitsmarkt“ weiterhin expansiv ausgerichtet.

Entwicklung der Gesamtausgaben

Tabelle 2.2

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgaben								Ist	Soll	HHE
Zinsausgaben	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	18,5	20,8
Arbeitsmarktausgaben	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,1	37,3
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017
Ausgaben								Ist	Soll	HHE
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro) ^a	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	310,9	329,1	337,5
Veränderungsrate (in %)	3,5	3,9	-2,5	3,6	0,3	-4,0	1,3	3,9	5,9	2,6
Veränderung 2018 zu 2009										15,5
Veränderung 2018 zu 2009/Jahr										1,7
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,4	310,6	316,7
Veränderungsrate (in %)	5,0	6,5	-2,7	4,9	0,1	-2,5	3,2	5,5	5,9	2,0
Veränderung 2018 zu 2009										24,6
Veränderung 2018 zu 2009/Jahr										2,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	209,9	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,8	273,5	279,4
Veränderungsrate (in %)	5,4	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,9	5,7	2,2
Veränderung 2018 zu 2009										33,1
Veränderung 2018 zu 2009/Jahr										3,3

Erläuterung:

a 2015, 2016: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an „Asylrücklage“.

2.1.1.2 Einnahmen

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2018 – ohne Münzeinnahmen und Entnahme aus der Rücklage – betragen 329,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 308,8 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2017 (301,0 Mrd. Euro) um 7,8 Mrd. Euro bzw. 2,6 %. Die Entwicklung des Steueraufkommens seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise ist beachtlich: Die im zweiten „Krisenhaushaltsjahr 2010“ erzielten Steuereinnahmen des Bundes von 226,2 Mrd. Euro werden nach dem Haushaltsentwurf 2018 um 82,6 Mrd. Euro übertroffen; das ist ein Zuwachs von mehr als einem Drittel (+36,5 %). Dies ist umso bemerkenswerter, als der Bund sein Steueraufkommen durch die fortgesetzte Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder nicht unerheblich verringert hat (dazu Nr. 2.2.5).

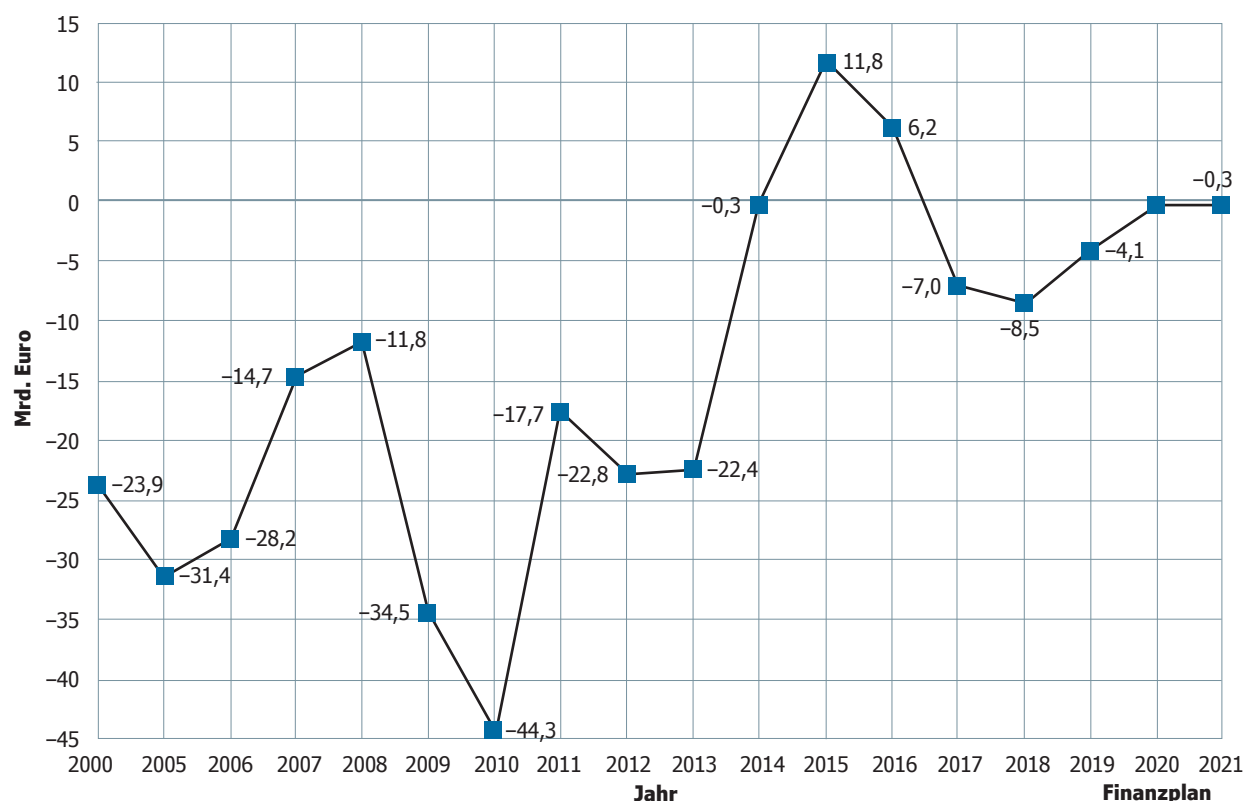
Im Haushaltsentwurf 2018 ist wie in den Haushalten 2014⁵ bis 2017 keine Nettokreditaufnahme notwendig, um den Haushalt auszugleichen. Der Finanzierungssaldo beträgt -8,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2). Er wird durch die Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro sowie einer Entnahme aus der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen („Asylrücklage“)⁶ von 8,2 Mrd. Euro gedeckt. Diese Rücklage wurde erstmals im Haushalt 2015 veranschlagt. Sie dient der Finanzierung von flüchtlingsbezogenen finanziellen Belastungen, die durch die strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Kommunen und durch die Aufwendungen im Bundesbereich entstehen. Ihr Volumen beträgt 18,7 Mrd. Euro und wurde aus Überschüssen der Haushalte 2015 und 2016 sowie aus einem Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn 2015 gebildet. Im Haushalt 2017 ist eine Entnahme von 6,7 Mrd. Euro veranschlagt. Demzufolge verbleibt nach dem Haushaltsjahr 2018 ein Rücklagenbetrag von 3,8 Mrd. Euro; dieser soll nach dem Finanzplan zum Haushaltsausgleich 2019 herangezogen werden.

5 Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

6 Vgl. Zweckbestimmung und Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 359 01.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Abbildung 2.2



2.1.2 Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 sind neue Sondervermögen errichtet worden (vgl. Bemerkung Nr. 1.12). Sie werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte enthalten insbesondere folgende Sondervermögen:

- (1) Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) weist im Entwurf seines Wirtschaftsplans 2018 Mittel von 4,2 Mrd. Euro aus. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der im Jahr 2011 errichtete EKF fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.⁷ Im Haushaltsentwurf 2018 steigen diese auf 2,8 Mrd. Euro. Dies ist ein Mehr um 2,1 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsansatz 2017 (0,7 Mrd. Euro). Die Bundeszuweisung ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Anders als ursprünglich geplant reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen hierfür nicht aus. Sie werden für das Jahr 2018 auf lediglich 1,1 Mrd. Euro geschätzt.
- (2) Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

⁷ Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

- Kinderbetreuungsausbaubau: Finanzhilfen für mehrere Investitionsprogramme im Zeitraum 2008 bis 2020 (insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro einschließlich des neuen Investitionsprogramms 2017 bis 2020),⁸
- Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro im Haushalt 2013, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder vereinnahmt worden sind (0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016) sowie
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.8): 3,5 Mrd. Euro für kommunale Investitionszwecke im Haushalt 2015 (Erster Nachtragshaushalt) sowie weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Haushalt 2016 (Nachtragshaushalt).

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen werden in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – die Nettokreditaufnahme (NKA) erhöhende – Ausgaben gebucht, obwohl die Ausgaben kassenmäßig zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushaltsentwurf 2018 zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen Sondervermögen insgesamt 2,5 Mrd. Euro als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante“ Kreditaufnahmen vorgesehen.⁹ Werden die Mittel (wie beim Aufbauhilfefonds) teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt, ist die in der Haushaltsrechnung gebuchte „Ist-Ausgabe“ (beim Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

Zwischen ihrer Veranschlagung im Bundeshaushalt sowie ihrem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen nicht selten mehrere Jahre. Dies zeigt sich deutlich beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds, aus dem zum Jahresende 2016 – also rund 1,5 Jahre nach seiner Errichtung – erst 0,2 Mrd. Euro abgeflossen sind. Hierdurch werden vor allem die Grundsätze der Fälligkeit und der Jährlichkeit beeinträchtigt, denn die Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden.

Auch der Haushaltsabschluss wird komplizierter: So muss in der Haushaltsrechnung die zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben korrigiert werden.¹⁰ Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des oben erwähnten Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur gar nicht mehr möglich. Deshalb hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest¹¹, auf „Umwegfinanzierungen“ über Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel sollten als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden. Damit würde nicht zuletzt die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

8 Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen in steigendem Maße an den Betriebskosten der Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 2.5).

9 Haushaltsentwurf 2018, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

10 Vgl. Haushaltsrechnung 2016 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

11 Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.3.

2.1.3 Finanzplan bis 2021

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 auf 348,2 Mrd. Euro bzw. 349,4 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2021 sind 356,8 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs in den Jahren 2018 bis 2021 von 19,3 Mrd. Euro entfällt hauptsächlich auf

- Einzelplan 11 (+12,9 Mrd. Euro u. a. wegen steigender Bundesleistungen an die Rentenversicherung),
- Einzelplan 14 (+3,9 Mrd. Euro wegen steigender Einzelplanplafonds) sowie
- Einzelplan 60 (+7,3 Mrd. Euro u. a. wegen Wegfalls der Globalen Minderausgabe 2018).

Einen Ausgabenrückgang verzeichnen

- Einzelplan 09 (-0,8 Mrd. Euro),
- Einzelplan 12 (-1,9 Mrd. Euro) und
- Einzelplan 16 (-1,7 Mrd. Euro).

Dies ist bei den Einzelplänen 12 und 16 zum Teil darin begründet, dass die Kompensationsmittel für die Gemeindeverkehrswegefinanzierung (Epl. 12: -1,3 Mrd. Euro) und die soziale Wohnraumförderung (Epl. 16: -1,0 Mrd. Euro) letztmals im Haushalt 2019 veranschlagt sind und dann zugunsten einer entsprechenden Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder wegfallen (dazu Nr. 2.2.5).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2017 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen, ab dem Jahr 2020 korrigiert um den dann geltenden neuen Finanzausgleich. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2018 bis 2021 mit einem Zuwachs um 32,8 Mrd. Euro bzw. 10,6 % von 308,8 Mrd. Euro auf 341,6 Mrd. Euro gerechnet.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2018 bis 2020 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

2.1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen die Einzelplanplafonds überwiegend Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 2.3):

- (1) Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der Infrastruktur, der inneren und äußeren Sicherheit, der Entwicklungshilfe sowie – für die Jahre 2018 und 2019 – der Bundesschuld: Betroffen sind die Einzelpläne 05, 06, 11, 12, 14 sowie 32.¹²

¹² Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

(2) Im Einzelplan 32 werden die Annahmen zu den Zinsausgaben gegenüber der letzten Finanzplanung für die Jahre 2018 und 2019 leicht nach oben korrigiert.

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan^a

Tabelle 2.3

Haushaltsentwurf 2018/neuer Finanzplan (Fpl.)	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Fpl.	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Fpl.	0,0	0,0	0,0
Differenz	0,0	0,0	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Fpl.	15,9	15,1	19,3
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Fpl.	8,8	9,0	7,0
darunter:			
Einzelplan 04	0,5	0,4	0,4
Einzelplan 05	0,5	0,7	0,7
Einzelplan 06	1,0	0,9	0,8
Einzelplan 08	0,4	0,5	0,4
Einzelplan 09	0,8	0,6	0,6
Einzelplan 12	0,4	1,0	0,9
Einzelplan 14	1,6	2,1	2,0
Einzelplan 16 (2020: Minderausgaben)	0,4	0,4	
Einzelplan 17	0,3	0,3	0,3
Einzelplan 23	0,8	0,8	0,8
Einzelplan 30	0,3	0,3	0,2
Einzelplan 32 (2020: Minderausgaben)	1,7	1,1	
Übrige Einzelpläne			0,1
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Fpl.	7,1	6,1	12,3
Einzelplan 12 (2019 und 2020: Mehreinnahmen)	0,4		
Einzelplan 60 (Steuern)	6,7	6,1	12,3
Entlastungen gegenüber bisherigem Fpl.	15,9	15,1	19,3
Minderausgaben gegenüber bisherigem Fpl.	2,5	4,3	6,9
Einzelplan 11	1,9	3,4	5,2
Einzelplan 16 (2018, 2019: Mehrausgaben)			0,1
Einzelplan 32 (2018, 2019: Mehrausgaben)			1,0
Einzelplan 60	0,7	0,9	0,6
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Fpl.	13,4	10,8	12,3
Einzelplan 12 (2018: Mindereinnahmen)		3,6	3,6
Einzelplan 60 (Rücklagenentnahme)	8,2	3,8	
Einzelplan 60 (teilweise Auflösung Globale Mindereinnahmen aus bisherigem Fpl.)	4,9	3,0	8,0
Übrige Einzelpläne	0,3	0,4	0,7

Erläuterung: a Rundungsdifferenzen möglich.

- (3) Einige Einzelpläne – wie z. B. die Einzelpläne 16 und 30 – weisen nur geringe oder keine Steigerungen aus. Ihre Ausgabenplafonds wurden bereits in den letzten beiden Aufstellungsverfahren gegenüber den jeweils vorherigen Finanzplanungen deutlich heraufgesetzt.¹³
- (4) Auf der Einnahmenseite ergeben sich gegenüber dem bisherigen Finanzplan Mindereinnahmen bei den Steuern. Diese beruhen im Wesentlichen auf weiteren Abgaben von Steueranteilen aus dem Bundeshaushalt an Länder und Kommunen, die im bisherigen Finanzplan noch nicht enthalten waren.

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Größere Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen in den Einzelplänen 11, 12 und 60 (vgl. Tabelle 2.3):

- (1) Die Ausgaben des Einzelplans 11 sollen zwar unter den Annahmen des bisherigen Finanzplans bleiben. Dieser wies jedoch gerade für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 deutliche Steigerungen von jeweils 7,3 bzw. 7,5 Mrd. Euro aus.¹⁴ Eine nachhaltige Entlastung der Sozialausgaben kann daher nicht festgestellt werden (vgl. Tabelle 2.1).
- (2) Bei den Einnahmen weist der Einzelplan 12 einen erheblichen Anstieg gegenüber dem bisherigen Finanzplan für die Jahre 2019 und 2020 aus. Hier rechnet die Bundesregierung mit höheren Einnahmen aus der Lkw-Maut¹⁵ sowie mit Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw¹⁶. Bei letzterer werden die Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen bei der Kraftfahrzeugsteuer entsprechend entlastet, sodass die Nettomehreinnahmen im Bundeshaushalt nur einen kleinen Teil der geplanten Infrastrukturabgabe ausmachen werden.
- (3) Im Einzelplan 60 waren Entnahmen aus der Rücklage für die Jahre 2018 und 2019 im bisherigen Finanzplan nicht enthalten; die im Haushaltsentwurf 2018 und im Jahr 2019 nunmehr hieraus vorgesehenen Einnahmen haben daher Entlastungswirkung.
- (4) Zudem fallen die nach dem neuen Finanzplan im Einzelplan 60 als Haushaltsvorsorge ausgebrachten Globalen Mindereinnahmen gegenüber dem bisherigen Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2020 geringer aus.

13 Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 2.1.2.2.; Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.4.1 Tabelle 2.2.

14 Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.4.1 Tabelle 2.2.

15 Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 27. März 2017, BGBl. I S. 564, sollen ab dem 1. Juli 2018 alle rund 40 000 km Bundesstraßen mautpflichtig für Lkw werden.

16 Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 8. Juni 2015, BGBl. I S. 904, geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes vom 18. Mai 2017, BGBl. I S. 1218.

Der Bundeshaushalt verzeichnet überwiegend deutliche Aufwüchse. Dies gilt nicht nur im Vergleich zu den vorherigen Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.1), sondern auch im Vergleich zu den letzten Finanzplänen. Die Mehrausgaben in einigen Einzelplänen sowie die Steuermindereinnahmen können gleichwohl ohne zusätzliche Neuverschuldung kompensiert werden. Dies ist möglich durch

- die gegenüber dem bisherigen Finanzplan abgesenkten Sozialausgaben im Einzelplan 11,
- die Veranschlagung einer Globalen Minderausgabe (Einzelplan 60) im Haushaltsentwurf 2018 sowie
- die Inanspruchnahme der „Asylrücklage“ (Einzelplan 60) für die Jahre 2018 und 2019.

2.2 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Das Zahlenwerk des Haushaltsentwurfs 2018 und des Finanzplans bis 2021 enthält finanzwirtschaftliche Risiken, die die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts auf mittel- und langfristige Sicht erheblich beeinträchtigen können. Hierzu gehören insbesondere die steigenden Aufwendungen im Zusammenhang mit

- dem demografischen Wandel,
- dem Erhalt und der Modernisierung der Infrastruktur,
- der Übernahme der Kosten für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle,
- der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung der Fluchtursachen sowie
- den neu geregelten Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Auch auf europäischer Ebene sind wegen des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union im Jahr 2019 sowie der noch nicht von allen Mitgliedstaaten überwundenen Schuldenkrise zusätzliche Lasten nicht ausgeschlossen.

2.2.1 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung bildet eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland. Der im Februar 2016 veröffentlichte vierte Bericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen¹⁷ weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 und 3,8 % des BIP ausgehen. Zwar befindet sich Deutschland gegenwärtig noch in einer demografischen „Atempause“; diese wird aber im nächsten Jahrzehnt enden, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichen.¹⁸ Dann spätestens ist mit einem zunehmenden Finanzdruck auf die sozialen Sicherungssysteme (Renten-, Kranken- und Pflege-

17 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stand Februar 2016; Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de).

18 Deutsches Stabilitätsprogramm 2017, Nr. 5.1 (S. 32).

versicherung) zu rechnen. Die andauernde Niedrigzinsphase entlastet zwar aktuell die öffentlichen Haushalte, wirkt sich aber äußerst negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus. Damit könnten sich die vordergründig positiven Zinseffekte auf mittel- und langfristige Sicht zu einer zusätzlichen Belastung für die öffentlichen Finanzen wandeln. Bereits jetzt zeigen sich die Tragfähigkeitsrisiken vor allem im Bereich der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung.¹⁹ Dort muss im Finanzplanungszeitraum mit überproportionalen Ausgabensteigerungen gerechnet werden (vgl. Nr. 2.5.3). Liegen die Bundesleistungen im Haushaltssoll 2017 noch bei 91 Mrd. Euro, sollen sie bis zum letzten Finanzplanungsjahr 2021 auf über 103 Mrd. Euro steigen. Dies ist ein Anstieg von mehr als 13 %, während die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt im selben Zeitraum „nur“ um 8 % wachsen sollen. Ausgabenverschärfend wirkt hier das in der abgelaufenen 18. Wahlperiode beschlossene Rentenpaket, vor allem die sogenannte Mütterrente und die Rente ab 63. Die jährlichen Zahlungen für die Mütterrente werden aufgrund der regelmäßigen Rentenerhöhungen entsprechend ansteigen, auch wenn langfristig die Fallzahlen zurückgehen. Der Druck auf den Bund, diese Leistung komplett aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, dürfte wachsen. Demgegenüber werden die übrigen Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes (vgl. Nr. 2.5.2), auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil bleiben.²⁰

2.2.2 Infrastruktur

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 und dem Finanzplan 2017 bis 2021 wird der Anteil der investiven Ausgaben zurückgehen. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass ab dem Jahr 2020 keine Kompensationsmittel mehr veranschlagt sind (vgl. dazu Nr. 2.2.5.1). Nach der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden diese Mittel für die soziale Wohnraumförderung, den Hochschulbau und den öffentlichen Personennahverkehr ab dem Jahr 2020 den Ländern unmittelbar zur Verfügung stehen. Die Mittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombierter Verkehr) sollen – einschließlich der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 – im Haushalt 2018 bei 14,2 Mrd. Euro liegen (2017: 12,8 Mrd. Euro). Bei der digitalen Infrastruktur sind für den Breitbandausbau zusätzliche Mittel von 0,4 Mrd. Euro im Zeitraum 2018 bis 2020 vorgesehen. Ungeachtet des Anstiegs hat der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2015 festgestellt, dass bei den Verkehrsinvestitionen erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden. Der Erhaltungszustand wichtiger Verkehrsträger wie der Bundesautobahnen muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.²¹ Auch von internationaler Seite wird eine Verstärkung der öffentlichen Investitionen

19 Zu den längerfristigen Herausforderungen für die Rentenversicherung vgl. u. a.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, Rentenversicherung, S. 68–78.

20 Finanzplan des Bundes bis 2021, Tabelle 15: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050.

21 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

empfohlen.²² Mit der Überführung der Verwaltung der Bundesautobahnen in die Bundesverantwortung sowie der Errichtung einer bundeseigenen Gesellschaft strebt die Bundesregierung eine effektivere Aufgabenwahrnehmung an. Allerdings werden auf den Bund zunächst zusätzliche Ausgaben insbesondere durch die Übernahme von Personal der bisherigen Landesverwaltungen zukommen. Es wird daher darauf ankommen, die Transformationsphase bis zur Aufnahme des Wirkbetriebs durch den Bund bzw. die von ihm zu gründende Gesellschaft erfolgreich zu bewältigen.

2.2.3 Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017²³ hat der Bund Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstieges (KFK)²⁴ umgesetzt. Diese hatte u. a. empfohlen, die Pflicht zur Sicherung der Finanzierung der Entsorgungskosten und die Pflicht zur Handlung in der Kette der kerntechnischen Entsorgungsschritte jeweils in einer Hand zu bündeln. Die Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung liegt beim Bund. Die Energieversorgungsunternehmen, die für die Stilllegung und den Rückbau verantwortlich bleiben, sollen die Finanzierungslasten tragen. Hierzu haben sie die finanziellen Mittel für die Zwischen- und Endlagerung dem Bund zur Verfügung zu stellen. Am 1. Juli 2017 haben sie in einen neu errichteten öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung 24,1 Mrd. Euro eingezahlt und damit diese Verpflichtung erfüllt.

Die Bundesregierung geht in ihrer Gesetzesbegründung davon aus, dass – entsprechend den Empfehlungen der KFK – mit der vollständigen Einzahlung des Grundbetrages und des Risikoaufschlages durch die Betreiber die bislang erwarteten Kosten der kerntechnischen Entsorgung finanziert werden können. Ob die Zahlungen auf langfristige Sicht tatsächlich ausreichen, die „Ewigkeitskosten“ der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung abzudecken, bleibt abzuwarten.

In sachlichem Zusammenhang mit dem Regelungskomplex zur Zwischen- und Endlagerung von atomaren Abfällen stand die Kernbrennstoffsteuer, die im Zeitraum 2011 bis 2016 erhoben wurde. Sie sollte dazu beitragen, vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung zusätzliche Einnahmequellen für diesen Zweck zu erschließen. Damit sollten die aufgrund des Weiterbetriebs und (insbesondere) der Stilllegung der Schachtanlage Asse II entstehenden Haushaltsbe-

22 Vgl. z. B. EU-Kommission: Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vom 22. Februar 2017 (SWD(2017) 71 final), S. 3 und 18–20; Internationaler Währungsfonds (IWF): Staff Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission (Länderbericht) vom 15. Mai 2017.

23 BGBl. I S. 114 und S. 1222 (Berichtigung).

24 Abschlussbericht der am 14. Oktober 2015 eingesetzten Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstieges vom 27. April 2016.

lastungen des Bundes verringert werden.²⁵ Die kassenwirksamen Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer beliefen sich im Zeitraum 2011 bis 2016 auf insgesamt 6,3 Mrd. Euro.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Kernbrennstoffsteuergesetz mit Beschluss vom 13. April 2017 – also nur wenige Wochen nach Inkrafttreten des kerntechnischen Entsorgungsgesetzes – wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes rückwirkend für nichtig erklärt.²⁶ Der Bund hat dementsprechend die geleisteten Steuern zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen von insgesamt 7,1 Mrd. Euro an die Energieunternehmen erstattet.²⁷

Maßgeblicher Entscheidungsgrund für das Bundesverfassungsgericht war, dass die Kernbrennstoffsteuer sich nicht dem Typus der Verbrauchsteuer im Sinne des Artikels 106 Grundgesetz – also einer Bundessteuer – zuordnen lasse. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang von Belang, dass das Bundesverfassungsgericht zwar darauf hingewiesen hat, die Notwendigkeit einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung könne es gebieten, von einer Rückwirkung der Entscheidung abzusehen. Dieser Aspekt könne allerdings nur Geltung beanspruchen, wenn der Gesetzgeber sich auf seine Finanz- und Haushaltsplanung verlassen durfte. Dies sei im Hinblick auf die von Anfang an mit erheblichen finanzverfassungsrechtlichen Unsicherheiten belastete Kernbrennstoffsteuer nicht der Fall gewesen.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass die Bundesregierung die Frage, ob die Kernbrennstoffsteuer als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden kann, vor Verabschiedung des Gesetzes ausführlich unter Heranziehung entsprechender Gutachten geprüft habe. Ungeachtet dessen hätte es nach Meinung des Bundesrechnungshofes nahe gelegen, rechtzeitig Alternativen zur Konstruktion einer Verbrauchsteuer zu untersuchen und ggf. umzusetzen. In Betracht gekommen wären z. B. eine Ergänzung des Grundgesetzes oder eine vertragliche Vereinbarung mit den Energieversorgungsunternehmen.

Zumindest die Belastung des Bundeshaushalts durch nachträgliche Zinszahlungen hätte vermieden werden können: Aufgrund der erkennbaren verfassungsmäßigen Risiken dieser Steuer wäre es überlegenswert gewesen, auf eine sofortige Vollziehung der Steuerbescheide zu verzichten bzw. diese nicht gerichtlich beim

25 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zum Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetzes vom 28. September 2010, Bundestagsdrucksache 17/3054; die damaligen Koalitionsfraktionen bestätigten in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des federführenden Haushaltsausschusses (Bundestagsdrucksache 17/3405, S. 8), dass mit der Einführung der Kernbrennstoffsteuer gleichzeitig ein Beitrag für die Haushaltskonsolidierung des Bundes geleistet werde. Diese erfordere neben Einsparungen auch die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen. Die Erträge aus der Steuer stünden dem Gesamthaushalt ohne Zweckbindung zur Verfügung und trügen dazu bei, die Haushaltsbelastungen des Bundes aus der Errichtung von Endlagern zu verringern.

26 Dem Verfahren lag eine Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg aus dem Jahr 2013 zugrunde; dieses hielt das Kernbrennstoffsteuergesetz für verfassungswidrig und legte es deshalb mittels eines – mit ausführlicher Begründung versehenen – Vorlagebeschlusses vom 29. Januar 2013 dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor (konkretes Normenkontrollverfahren).

27 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 295 vom 25. August 2017 zum staatlichen Finanzierungssaldo im 1. Halbjahr 2017.

Bundesfinanzhof durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2014 auf die strittige Rechtslage und die drohenden Steuerausfälle einschließlich Prozesszinsen hingewiesen. Er hatte empfohlen, im Interesse einer am Vorsichtsprinzip ausgerichteten Haushaltsplanung im Bundeshaushalt Globale Mindereinnahmen in Höhe der jeweiligen Kernbrennstoffsteuereinnahmen auszubringen. Kassenmäßig wären die Kernbrennstoffsteuereinnahmen dann nicht berücksichtigt worden. Sie hätten dann durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden müssen.²⁸ Dies wäre angesichts der seit dem Jahr 2011 sich für den Bundeshaushalt günstig entwickelnden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen realisierbar gewesen. Das BMF sah hierfür seinerzeit angesichts der aus seiner Sicht sicheren Rechtslage keinen Anlass.

Die vom Bund unplanmäßig zu erstattenden Steuereinnahmen nebst Zinsen führen dazu, dass die Energieversorgungsunternehmen „unter dem Strich“ ein für sie günstiges Ergebnis hinsichtlich der Kostenübernahme bei der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung zu verzeichnen haben. Die zurückgezahlten Beträge stehen für eine finanzwirtschaftlich sinnvolle Verwendung, wie eine Schuldentilgung am Ende des Haushaltsjahres 2017, nicht mehr zur Verfügung.

2.2.4 Leistungen zur Aufnahme und Integration der Flüchtlinge

Die Aufnahme und die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen bleibt für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen eine erhebliche Herausforderung. Mit finanzieller Unterstützung durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist dabei nach wie vor kaum zu rechnen, obwohl das Flüchtlingsthema nach einem europäischen Ansatz verlangt. Hierauf hat der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2016 hingewiesen.²⁹

Im Jahr 2016 waren die Flüchtlingszahlen zwar rückläufig. Deutschland gehört aber unverändert zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat)³⁰ hat Deutschland die mit Abstand höchste Zahl von Asylsuchenden: Im Jahr 2015 lag die Zahl der Erstanträge bei 442 000 (2014: 173 000), im Jahr 2016 stieg diese Zahl auf 722 000, wobei viele der Antragsteller bereits im Jahr 2015 in Deutschland als Flüchtlinge registriert worden sind. Der deutsche Anteil innerhalb der 28 EU-Mitgliedstaaten stieg damit von 35 auf 60 %.

28 Es hätte – ähnlich wie im Fall der „Asylrücklage“ – eine Rücklage in Höhe der Kernbrennstoffsteuereinnahmen errichtet werden können. Nach Abschluss des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem für den Bund negativen Ergebnis wäre die Rücklage aufzulösen gewesen. Zinszahlungen an die Unternehmen wären nicht angefallen.

29 Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 2.1.5.3.

30 Eurostat: Asylum statistics – Fundstelle: Statistics Explained (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>) – 07/06/2017.

Ungeachtet der fehlenden Unterstützung aus dem EU-Haushalt setzen Bund, Länder und Kommunen insbesondere seit dem Jahr 2016 erhebliche Mittel für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ein. Die Bundesregierung hat – entsprechend einer Aufforderung durch den Deutschen Bundestag – einen Bericht über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2016 vorgelegt.³¹ Danach unterstützt der Bund die Länder und Kommunen in beachtlichem Umfang: Im Jahr 2016 belaufen sich deren Entlastungen durch den Bund auf insgesamt 9,3 Mrd. Euro. Dazu gehören³²

- 5,5 Mrd. Euro als mittelbare Beteiligung an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und pauschale Zahlung in Höhe von 670 Euro je abgelehntem Flüchtling; der Bund beteiligt sich über die Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu seinen Lasten,
- 0,35 Mrd. Euro als Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
- 0,34 Mrd. Euro für die Verbesserung der Kinderbetreuung,
- 0,5 Mrd. Euro als zusätzliche Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung,
- 2,0 Mrd. Euro als Integrationspauschale,
- 0,4 Mrd. Euro als Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Asyl- und Schutzberechtigte,
- 0,16 Mrd. Euro aufgrund der Maßnahmen des Technischen Hilfswerks sowie die unentgeltliche Überlassung von Grundstücken zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen und Erstattung der den Bedarfsträgern entstandenen angemessenen und notwendigen Herrichtungskosten sowie
- 0,1 Mrd. Euro an Beförderungskosten.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2016 weitere Ausgaben von über 11 Mrd. Euro insbesondere für Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligen. Das finanzielle Engagement des Bundes läuft dabei über mehrere Jahre, sodass diese Leistungen in den Jahren 2017 und 2018 in ähnlicher Größenordnung anfallen. Für den Haushaltsentwurf 2018 nennt die Bundesregierung einen Gesamtbetrag von 21,4 Mrd. Euro. Darin enthalten sind indessen nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingslage, sondern grundsätzlich alle Aufwendungen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zu Flüchtlingen haben. Hierzu rechnet das BMF neben der Fluchtursachenbekämpfung (einschließlich bestimmter Entwicklungsprojekte und Bundeswehrmissionen) z. B. auch Teile der Städtebau- und Wohnraumförderung, des Ausbaus der Kinderbetreuung sowie die einschlägige Öffentlichkeitsarbeit.

³¹ Bundestagsdrucksache 18/12688 vom 29. Mai 2017; nach Aussage der Bundesregierung sind die Angaben zur Mittelverwendung durch die Länder und Kommunen aufgrund nicht umfassender Rückmeldungen unvollständig und zum Teil wenig belastbar.

³² Bundestagsdrucksache 18/12688, S. 4.

In den nachfolgenden Haushalten sollen die flüchtlingsbedingten Belastungen einschließlich der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen auf hohem Niveau bleiben – wenn auch scheinbar mit rückläufiger Tendenz: Im Bundeshaushalt 2021 sollen sie noch bei 15 Mrd. Euro liegen. In der Finanzplanung sind allerdings verschiedene Posten nicht berücksichtigt, die gegenwärtig erheblich zu Buche schlagen. Dies betrifft z. B. die Beteiligung an Ausgaben für Asylsuchende bis zur Erteilung eines Asylbescheides, die Integrationspauschale sowie die Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Allein für diese drei Einzelposten summieren sich die (bisherigen) Beträge des Jahres 2017 auf 3,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.5). Das BMF begründet die fehlenden Ansätze u. a. damit, dass es für die entsprechenden Zeiträume noch keine Bund-Länder-Vereinbarungen über eine Fortsetzung von Hilfen gebe.

Insgesamt wird die Belastung des Bundeshaushalts sowie der Haushalte der übrigen Gebietskörperschaften durch flüchtlingsbezogene Leistungen auf mittel- und langfristige Sicht entscheidend von der weiteren Entwicklung der Zuwanderung und dem Erfolg der Integrationsmaßnahmen abhängen.

2.2.5 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2.2.5.1

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen standen durch die Neuregelung im Frühjahr 2017 im Fokus der finanzpolitischen Agenda. Mit zwei Gesetzespaketen³³ wurden der bundesstaatliche Finanzausgleich sowie diverse andere für das Zusammenwirken von Bund und Ländern wichtige Handlungsbereiche auf eine neue Grundlage gestellt. Hierzu gehören insbesondere:

- Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 mit regelmäßiger Berichtspflicht der Bundesregierung,
- Stärkung des Stabilitätsrates,
- Übernahme der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung bei gleichzeitiger Gründung einer privatrechtlichen Infrastrukturgesellschaft,
- Ausweitung der Mitfinanzierungsbefugnisse des Bundes auf den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur,
- Stärkung der Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel (Ausgaben und Einnahmen), wenn diese von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bewirtschaftet werden,
- Erweiterung der Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf die Informationstechnologie in der Steuerverwaltung der Länder,
- Ausweitung und Entflechtung des Unterhaltsvorschusses sowie
- Verbesserung und Erweiterung des Onlineangebots an Verwaltungsleistungen.

³³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

Trotz zunächst bestehender zahlreicher und umfänglicher Differenzen zwischen Bund und Ländern ist es dem Deutschen Bundestag gelungen, das gesamte Gesetzespaket gegen Ende der 18. Wahlperiode zu verabschieden und die Zustimmung des Bundesrates zu erreichen. Hierbei konnte der Bundesgesetzgeber in wichtigen Teilbereichen (Bundesautobahnen, Kontroll- und Erhebungsrechte der Bundesverwaltung und des Bundesrechnungshofes, IT-Einsatz in der Steuerverwaltung) noch wesentliche Verbesserungen gegenüber den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfen³⁴ durchsetzen.

Die Zustimmung der Länderseite zu den vorgenommenen Änderungen der Gesetzentwürfe dürfte vor allem darin begründet sein, dass der Bund den Ländern erhebliche zusätzliche Mittel zugestanden hat. Für die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind dies 10 Mrd. Euro ab dem Jahr 2020 (vgl. Tabelle 2.4). Dieser Betrag nimmt in den Folgejahren zu. Darüber hinaus gewährt der Bund Finanzhilfen zugunsten der kommunalen Bildungsinfrastruktur und höhere Bundesleistungen zur Finanzierung der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses. Auch die Neuordnung der Bundesautobahnen wird dem Bund zunächst zusätzliche Mittel abverlangen, ehe dann hoffentlich ein effektiverer und zielgerichteter Mitteleinsatz bei der Instandhaltung und Modernisierung der Bundesautobahnen erreicht wird.

34 Diese Entwürfe beruhten im Wesentlichen auf der Absprache zwischen der Bundesregierung und den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder vom 14. Oktober 2016.

Finanzielle Auswirkungen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Tabelle 2.4

Berechnungsbasis für 2020 Status Quo: Steuerschätzung 4. Nov. 2016; Mehrbelastungen nach Entwurf Artikelgesetz BT-Drs. 18/11135	2020 Status Quo	2020 nach Reform	Mehrbelastung	Anmerkungen
	in Mio. Euro			
1. Umsatzsteuermindereinnahmen Bund	0	3 685	3 685	Aufstockung Länderanteil beruht auch auf Einbeziehung der Entflechtungsmittel.
2. Änderung Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz	0	202	202	Direktzahlungen der Länder von 202 Mio. Euro werden durch USt-Verzicht der Länder in gleicher Höhe ersetzt.
3. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	5 941	11 433	5 492	Steuerschätzung Nov. 2016 für 2020: 8 298 Mio. Euro, da dort Sonder-BEZ neue Länder entgegen Gesetzeslage mit 2 096 Mio. Euro formal fortgeschrieben sind.
davon:				
a) Allgemeine BEZ (Status Quo 2020: gem. Steuerschätzung Nov. 2016)	4 920	7 785	2 865	Betrag „nach Reform“ ergibt sich durch Addition von Status Quo (Steuerschätzung Nov. 2016) und Mehrbelastung.
b) Gemeindekraftfinanzzuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG	0	1 635	1 635	Neues BEZ-Finanzierungselement als Ergänzung der bei den Ländern auf 75% erhöhten Berücksichtigungsquote der Gemeindekraft.
c) Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (95%) nach § 11 Abs. 6 FAG	0	181	181	Neue BEZ: Mittelzuweisung für bestimmte Aufgaben aus regionalen Aspekten. Abkehr vom Grundsatz der Länderverantwortung für die Finanzierung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben.
d) Sonder-BEZ politische Führung – für 10 Länder	517	517	0	Fortführung wird nicht als Belastung für Bund ausgewiesen.
e) Erhöhung Sonder-BEZ politische Führung für BB	0	11	11	Aufstockung BEZ zugunsten eines Landes (BB).
f) Sonder-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	504	504	0	Werden wie bisher im Ergebnis von den Ländern getragen.
4. Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland nach Sanierungsgesetz	0	800	800	Wiederaufleben der Sanierungshilfen von rd. 15 Mrd. Euro für Br+SL (1994-2004); Br+SL sind bei der Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG auf eine finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen.
5. Zusätzliche Hafenlasten (Investitionshilfen: Kap. 6002 Titel 882 01)	0	38	38	Spezifische Ländereinzeleressen (NI, SH, MV, HH, HB).
Belastung/Mehrbelastung: Pos. 1 bis 5	5 941	15 358	9 417	Mehrbelastung nach Gesetzentwurf BT-Drs. 18/11135, Tabelle D: Haushaltswirkungen ohne Erfüllungsaufwand.
6. Finanzhilfen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz -GVFG- (Kap. 1206) – Fortführung	0	333	333	Belastung für Bund, da nach Status Quo 2020 wegfallend.
Belastung/Mehrbelastung: Pos. 1 bis 6	5 941	15 691	9 750	Mehrbelastung bei Berücksichtigung des Wegfalls der BEZ teilungsbed. Sonderlasten + GVFG nach Status Quo; Wegfall des horizontalen Länderfinanzausgleichs (2015: 9,6 Mrd. Euro; 2016: 10,6 Mrd. Euro) wird damit weitgehend kompensiert.

Die umfänglichen Bund-Länder-Mischfinanzierungen hat der Bundesrechnungshof bereits in seinen letztjährigen Bemerkungen kritisch eingeschätzt; zudem werden die mittelbaren Beteiligungen des Bundes an Ausgaben der Länder über die Zuweisung von Umsatzsteueranteilen noch wachsen. Hierzu gehören außer den unter Nr. 2.2.4 aufgeführten Leistungen für Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden und Flüchtlingen vor allem Mitfinanzierungen

- der Aufgaben der kommunalen Sozialhilfe,
- des Ausbaus und Betriebs von Kinderbetreuungsstätten,
- des Hochschulwesens sowie
- der Förderung der kommunalen Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur (vgl. Tabelle 2.5).

Ein zentrales Anliegen der im Jahr 2006 beschlossenen Föderalismusreform I war, dem Trend zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern entgegenzusteuern und Fehlentwicklungen abzubauen. Dieses Ziel wird zumindest für einige Politikbereiche umgesetzt. So laufen die seit dem Jahr 2007 nach Artikel 143c Grundgesetz geleisteten Kompensationsmittel für die abgeschafften Mischfinanzierungen in den Bereichen „Gemeindeverkehrswegefinanzierung“ (1 335 Mio. Euro im Einzelplan 12), „soziale Wohnraumförderung“ (518 Mio. Euro im Einzelplan 16) sowie „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“ (715 Mio. Euro im Einzelplan 30) im Jahr 2019 endgültig aus. Die Länder erhalten hierfür dauerhaft entsprechend höhere Umsatzsteueranteile von 2,6 Mrd. Euro. Die nach Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz bereits seit dem Jahr 2014 auf Investitionen verringerte Zweckbindung der Kompensationsmittel fällt mit der Umwandlung in Umsatzsteueranteile ganz weg. Mit anderen Worten: Die Länder sind finanzverfassungsrechtlich nicht gebunden, diese Mittel dem ursprünglichen Verwendungszweck entsprechend einzusetzen.

Künftige finanzielle Forderungen der Länder in den von ihnen übernommenen Aufgabenfeldern erscheinen aber keineswegs ausgeschlossen, wie ein Blick auf die soziale Wohnraumförderung zeigt. Hier hat der Bund – nicht zuletzt als Reaktion auf die gestiegenen Flüchtlingszahlen – die Mittel für die soziale Wohnraumförderung für die Jahre 2016 bis 2019 um 500 Mio. Euro auf 1,0 Mrd. Euro sowie für die Jahre 2017 und 2018 nochmals um je 500 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Die Herausforderungen im Wohnungsbau sind allerdings hoch: Die Bundesregierung schätzt den kurz- und mittelfristigen Neubaubedarf auf 350 000 Wohnungen pro Jahr. Der genaue Anteil von Sozialwohnungen, der zum Ausgleich des Bestandsverlusts notwendig ist, kann nur von den Ländern abgeschätzt werden, die seit dem Jahr 2007 allein für die soziale Wohnraumförderung zuständig sind.³⁵

Es ist zu hoffen, dass die Länder ihre verfassungsrechtlich übernommene Aufgabe wahrnehmen und die soziale Wohnraumförderung entsprechend dem vorhandenen Bedarf ausdehnen werden. Insbesondere gilt dies für den Neubau von So-

35 Antwort der Bundesregierung auf Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive“, Bundestagsdrucksache 18/11403, S. 17–18.

zialwohnungen, für den der Förderaufwand vergleichsweise groß ist. Nach Feststellung bzw. Einschätzung der Bundesregierung

- ist der Anteil des geförderten Wohnungsneubaus an den fertiggestellten Wohnungen im Zeitraum 2009 bis 2014 von 15 auf 6 % zurückgegangen;³⁶
- haben die Länder die vom Bund im Jahr 2016 vorgenommene Erhöhung der Wohnungsbaumittel um 500 Mio. Euro nicht oder nur teilweise zum Anlass genommen, ihre Mittel entsprechend aufzustocken.³⁷

2.2.5.2

In anderen Bereichen der finanziellen Unterstützung von Länder- und Kommunal-aufgaben durch den Bund ist ebenfalls ein erheblicher Mittelaufwuchs festzustellen:

- Bei der Forschungsförderung und den Geldleistungsgesetzen (vgl. Tabelle 2.5, B. und C.) hat sich der Finanzierungsanteil des Bundes innerhalb weniger Jahre (Zeitraum von 2009 bis 2017) verdoppelt. Bildungs- und Forschungsaufgaben der Länder und Kommunen unterstützt der Bund in Form von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe. Für den Ausbau von Kindertagesstätten stellt er im Zeitraum 2008 bis 2020 Finanzhilfen von insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit. Seit dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem über die Umsatzsteuerverteilung mit steigenden Beträgen an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung: In den Jahren 2015 und 2016 waren dies jeweils 845 Mio. Euro, in den Jahren 2017 und 2018 sind es sogar jeweils 945 Mio. Euro.
- Der Aufwuchs bei den Geldleistungsgesetzen beruht vor allem darauf, dass der Bund seit dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoaufgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet. Die Ausgaben sollen im Finanzplanungszeitraum deutlich von 7,2 Mrd. Euro (2018) auf 9,5 Mrd. Euro (2021) steigen, also um 32 %.
- Für die Jahre ab 2018 verbessert der Bund die Finanzausstattung der Kommunen um jährlich weitere 5,0 Mrd. Euro. Dieser Betrag war bereits im Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode festgelegt worden. Danach sollen eine Milliarde Euro über den Umsatzsteueranteil der Länder und vier Milliarden im Verhältnis drei zu zwei über den Umsatzsteueranteil der Kommunen sowie über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) bereitgestellt werden.³⁸ Diese recht komplizierte Mittelzuweisung folgt keiner inhaltlichen Systematik. Die Begrenzung der Bundesbeteiligung an den KdU dient allein dem Zweck, die Beteiligung unterhalb der 50 %-Grenze zu halten und somit eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz mit verstärkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes zu verhindern.

³⁶ Dazu: Bundestagsdrucksache 18/11403, S. 5.

³⁷ Dazu: Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2016, Bundestagsdrucksache 18/13054, S. 2.

³⁸ Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 – BGBl. I S. 2755–2757.

- Ebenfalls entlastet werden die Länder seit dem Haushaltjahr 2015 bei den Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Die bis dahin im Verhältnis 65 zu 35 % geteilten Ausgaben finanziert der Bund ab dem Haushalt 2015 allein, ohne dass die Länder hierfür eine Kompensation an anderer Stelle leisten müssen. Dadurch werden sie dauerhaft um jährlich mehr als 1 Mrd. Euro entlastet. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen die Länder zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Die Länder setzen diese Mittel allerdings nicht nur für universitäre, sondern auch für schulische und vorschulische Zwecke ein.

2.2.5.3

Mit Blick auf die weitere mittelfristige Entwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist festzustellen, dass die Tendenz zur Mischfinanzierung entgegen der Zielsetzung der Föderalismusreform I steigt. Sie erfasst verstärkt länder- und kommunalspezifische Kernbereiche wie Bildung, Kinderbetreuung, Sozialhilfe und ÖPNV sowie die Unterstützung zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Ob die zunehmende Verflechtung zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenerfüllung durch die Gebietskörperschaften beiträgt, ist fraglich. Hoffnungsvoll stimmen insoweit die stärkeren Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Sie könnten dazu beitragen, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu stützen.

Problematisch bleibt allerdings die für bestimmte Zeiträume oder auf Dauer angelegte Zuweisung von Bundesanteilen bei der Umsatzsteuer für bestimmte Ausgabenzwecke. Ohne Einbeziehung der noch nicht feststehenden Zuweisungen an die Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge wird der Bund im Jahr 2018 Umsatzsteueranteile von 8 Mrd. Euro an Länder und Kommunen abgeben (vgl. Tabelle 2.5, G.6). Hierbei sind Umsatzsteuerzuweisungen des Bundes aus früheren Jahren – insbesondere im Zusammenhang mit Aufstockungen beim Kindergeld – nicht berücksichtigt. Mit der fortwährenden Abgabe dieser Steueranteile sind vor allem zwei Nachteile verbunden:

- Einerseits fehlt der Bundesverwaltung – und damit auch dem Bundesrechnungshof – die Möglichkeit, den verwendungsgemäßen Einsatz dieser Steuermittel „vor Ort“ zu überprüfen.
- Andererseits verringert sich seine eigene Steuereinnahmehasis zunehmend. Sichtbares Anzeichen hierfür ist der deutliche Rückgang des Bundesanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen im Finanzplanungszeitraum (vgl. Nr. 2.6.1.3, Abbildung 2.8).

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, die Praxis der fortwährenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an andere Gebietskörperschaften grundlegend zu überdenken.

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Tabelle 2.5

	Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll	2018 HHE
		Mrd. Euro					
A.	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	1,4	1,1	1,1	1,0	1,4	1,3
B.	Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)	5,2	8,5	8,8	9,4	10,2	9,9
	darunter:						
1.	Großforschungseinrichtungen	1,9	2,4	2,6	2,7	2,9	2,9
2.	Andere Forschungseinrichtungen (WGL)	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
3.	Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u. a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)	2,9	5,5	5,5	6,2	6,7	6,3
C.	Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)	12,4	19,3	21,4	22,6	25,5	26,0
	darunter:						
1.	Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	3,5	4,2	5,3	5,0	5,6	4,6
2.	Erhöhung der Bundesbeteiligung an KdU wegen Übernahme der flüchtlingsinduzierten Mehrkosten und als Teil des „5 Mrd. Euro - Entlastungspakets“ zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2018 (siehe auch G. 6) - Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen				0,4	0,9	2,1
3.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,5	5,4	5,9	6,2	7,1	7,2
4.	RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
5.	Wohngeld	0,8	0,4	0,3	0,6	0,6	0,5
6.	Wohnungsbauprämie	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2
7.	Elterngeld	4,5	5,7	5,6	6,1	6,4	6,4
8.	Unterhaltsvorschuss	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5
9.	BAföG	1,3	1,6	2,3	2,4	2,6	2,6
D.	Finanzhilfen (Art. 104b GG; ohne Kommunalinvestitionsförderungsfonds – G. 7 und 8)	1,4	0,7	0,8	0,7	0,9	1,1
	darunter:						
1.	Ganztagsschulen	0,6					
2.	Städtebauförderung	0,5	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
3.	Schieneninfrastruktur des ÖPNV	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
E.	Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten	23,7	21,8	20,8	21,4	21,3	20,7
	darunter:						
1.	Bundeswasserstraßen	0,1	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5
2.	Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme (abzgl. Ländererstattungen)	1,1	1,3	1,2	1,4	1,4	1,4
3.	Erstattung von Fahrgeldausfällen	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
4.	Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung)	–	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
5.	Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)	13,5	10,7	10,0	9,8	9,2	8,5
6.	Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)	6,8	7,3	7,4	8,2	8,1	8,5
7.	Ausgleichszahlungen an Länder für ab 1. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)	4,6	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
8.	abzgl. Einnahmen aus Kfz-Steuer (ab 1. Juli 2009)	–3,8	–8,5	–8,8	–9,0	–8,9	–9,0

(Fortsetzung nächste Seite)

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Fortsetzung Tabelle 2.5

	Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll	2018 HHE
		Mrd. Euro					
F.	Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten	3,8	3,9	3,8	4,5	4,6	4,4
	darunter:						
1.	Steinkohlehilfen einschl. Anpassungsgeld	1,4	1,3	1,2	1,4	1,2	1,1
2.	KfW-Gebäudesanierungsprogramm	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4
G.	Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden	4,3	3,8	6,5	13,3	11,4	13,4
	davon:						
1.	Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamtvolume des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)	1,3					
2.	Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (Wegfall: GA Hochschulbau: je 0,7 Mrd. Euro; Finanzhilfen soziale Wohnraumförderung: je 0,52 Mrd. Euro mit Aufstockung um je 0,5 Mrd. Euro ab 2016 sowie weiteren 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: je 1,34 Mrd. Euro)	2,6	2,6	2,6	3,1	3,6	3,6
3.	Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige (z. T. geschätzter Mittelabfluss)	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3
4.	Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau („Digitale Dividende II“)			0,3	0,2	0,2	
5.	Leistungen (Finanzhilfen) über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 7,0 Mrd. Euro) – geschätzter Mittelabfluss			0,0	0,2	0,6	1,5

(Fortsetzung nächste Seite)

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Fortsetzung Tabelle 2.5

	Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist	2017 Soll	2018 HHE
		Mrd. Euro					
6.	Weitere Abtretung von Umsatzsteueranteilen zugunsten von Ländern und Kommunen	0,1	0,8	3,3	9,5	6,8	8,0
	davon:						
a.	Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen	0,1	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
b.	Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro pro Jahr hälftig über KdU (s. o.) und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im Zeitraum 2015 bis 2017)			0,5	0,5	0,5	–
c.	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in 2017)					1,0	–
d.	Umsatzsteuerzuführungen an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge (nach Artikel 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) – 2016: Spitzabrechnung; 2017 Abschlagszahlung; 2018: offen (vgl. BT-Drs. 18/10397 S. 10 + 13)			2,0	5,5	1,2	–
e.	Entlastungspauschale (über Umsatzsteuer) für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (350 Mio. Euro/Jahr)				0,4	0,4	0,4
f.	Verbesserung der Kinderbetreuung – Wegfall des Betreuungsgeldes wird Ländern über Umsatzsteuer z. Vfg. gestellt				0,3	0,8	0,9
g.	Weitere Umsatzsteuerübertragungen an Länder und Kommunen für sog. Integrationspauschale von 2,0 Mrd. Euro (Länder) und als Teil der „5 Mrd. Euro – Entlastungspakets“ zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2018 (siehe auch C. 2) – Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen				2,0	2,0	5,8
	Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt^b	52,2	59,1	63,2	72,9	75,3	76,8

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Nicht enthalten sind: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) im Zuge von Kindergelderhöhungen; Aufbauhilfefonds Hochwasser mit Beteiligung des Bundes; Unterstützungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen/Schätzungen.

2.2.6 Herausforderungen auf europäischer Ebene

2.2.6.1 Europäische Staatsschuldenkrise

Von den Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ist der Bundeshaushalt an folgenden Stellen betroffen:

- Der Bund hat sich an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligt (vgl. Nrn. 2.8.3 und 2.8.4).
- Zudem sind im Bundeshaushalt Zahlungen veranschlagt, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Nach dem Haushaltsplan 2013 waren hierfür insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum 2013 bis 2038 vorgesehen. Diese mit dem zweiten Hilfsprogramm verbundenen Zahlungen wurden gestoppt. Die Eurogruppe hat beschlossen, über die Wiederaufnahme der Zahlungen als eine mögliche Maßnahme zur Verbesserung der Tragfähigkeit der griechischen Staatsschulden erst nach vollständiger Umsetzung des laufenden dritten Hilfsprogramms zu entscheiden, wenn hierfür Bedarf besteht. Die Ansätze im Haushaltsplan 2017 (243,0 Mio. Euro) und im Haushaltsentwurf 2018 (416,7 Mio. Euro) sind daher qualifiziert gesperrt.
- Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 sowie 2016 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere bei Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern erhöht.³⁹ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Bundeshaushalte 2011 bis 2013 sowie 2017 geringer ausgefallen.

Im Zusammenhang mit den weiteren Hilfsmaßnahmen zugunsten der Unterstützung Griechenlands können zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Ihr Umfang hängt vor allem davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden. Aus den im Rahmen der Hilfsprogramme übernommenen Garantien müsste der Bund im ungünstigsten Fall – also bei einer vollständigen und dauerhaften Zahlungsunfähigkeit Griechenlands – mit einer Inanspruchnahme in Milliardenhöhe rechnen (vgl. Nr. 2.8.4). Soweit der Bund Garantien für anfallende Zinszahlungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen hat, würden sich die Zusatzbelastungen im Finanzplanungszeitraum bei jährlich 0,2 Mrd. Euro bewegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Tilgungsleistungen erst ab den Jahren 2020 und 2023 vorgesehen sind und auch ein Großteil der Zinszahlungen bis zum Jahr 2022 gestundet ist.

Soweit die Europäische Zentralbank für ihr finanzielles Engagement zur Stützung Griechenlands (Wertpapieraufkäufe, Nothilfen, Forderungen aus dem Zahlungsverkehr) ganz oder teilweise Rückstellungen bilden sollte, würden sich ihre

39 Die Wagnisrückstellung lag zum Jahresende 2012 bei 14,4 Mrd. Euro. Für den Jahresabschluss 2015 senkte die Deutsche Bundesbank die Wagnisrückstellung um 0,8 Mrd. Euro auf 13,6 Mrd. Euro ab, für den Abschluss 2016 erhöhte sie die Rückstellung um 1,8 Mrd. Euro auf 15,4 Mrd. Euro.

Gewinne und damit die Beteiligungsgewinne der Bundesbank deutlich verringern. Ein Rückgang oder gar Ausfall künftiger Gewinnabführungen der Bundesbank wären die Folge.

2.2.6.2 Brexit

Die finanziellen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) auf den Bundeshaushalt können derzeit noch nicht belastbar abgeschätzt werden. Sie sind im Hinblick auf die Zukunft des europäischen Binnenmarkts und des Finanzmarktbereichs, aber auch hinsichtlich der Erfüllung der britischen Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union ungeklärt. Ebenfalls nicht absehbar ist, wie der nach dem Brexit wegfallende britische Beitrag kompensiert wird. Möglich wären entsprechend höhere Beiträge der übrigen EU-Mitgliedstaaten. Dann könnten auf Deutschland als bereits bislang größtem Nettozahler (2015: 14,3 Mrd. Euro; 2014: 15,5 Mrd. Euro) zusätzliche Netto-Belastungen in der Größenordnung von bis zu 5 Mrd. Euro zukommen. Möglich wäre aber auch, das Ausgabevolumen des EU-Haushaltes ganz oder teilweise den geringeren Einnahmen anzupassen. Eine pauschale Kürzung der Ausgaben der Europäischen Union dürfte der Regelung des Artikels 20 der EU-Verordnung 1311/2013 über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 entsprechen. Die EU-Kommission sieht eine Kürzung des EU-Haushalts in der Größenordnung des britischen Nettobeitrags⁴⁰ als unrealistisch an. Sie votiert für einen Mix aus Ausgabenreduzierung, Flexibilisierung und höheren Beiträgen. Hierzu soll die Finanzierung auf ergebnisorientierte Vorhaben mit einem echten europäischen Mehrwert konzentriert werden.⁴¹ Wie sich die finanziellen Rahmenbedingungen aufgrund des Brexit für die Europäische Union und damit auch für den deutschen Beitrag im Ergebnis ändern werden, hängt letztlich vom Ausgang der Austrittsverhandlungen ab. Bei der Aufstellung und Durchführung kommender EU-Haushalte werden sie angemessen zu berücksichtigen sein.

2.2.7 Aktives Handeln angezeigt

Die genannten Herausforderungen zeigen, dass der Bund nicht auf weitere „automatische“ Haushaltsentlastungen durch fortwährend steigende Steuereinnahmen und fallende Zinsausgaben hoffen sollte. Einsparungen beim Schuldendienst erleichtern zwar die Haushaltsplanung und -durchführung, sie ersetzen aber nicht eine konsequente und nachhaltige Haushaltskonsolidierung.⁴² Diese erfordert vielmehr aktives Handeln auf der Ausgaben- und Einnahmenseite. Bei den Ausgaben nachhaltig einzusparen, dürfte allerdings zunehmend schwieriger werden, da viele konsumtive Ausgaben gesetzlich oder auf andere Weise rechtlich ge-

40 Die (wegfallenden) durchschnittlichen Nettozahlungen des Vereinigten Königreichs dürften bei jährlich rund 10 Mrd. Euro liegen – vgl. dazu: Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?, Jacques Delors Institut der Bertelsmann Stiftung, Policy Paper 183 vom 16. Januar 2017.

41 5. Reflexionspapier zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union vom 28. Juni 2017.

42 Dazu: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 6, 31, 35; der Beirat weist u. a. darauf hin, dass ein Rückgang des Zinsniveaus verbunden mit einem Rückgang des Wachstums trotz niedriger Zinsen zu einer Verschlechterung der langfristigen Tragfähigkeit führen kann (S. 30).

bunden und die politischen Widerstände gegen Konsolidierungsmaßnahmen erheblich sind. So sind z. B. die Sozialausgaben im Bundeshaushalt in der abgelaufenen 18. Wahlperiode trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen um mehr als 20 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Nr. 2.5.1 (1) und Tabelle 2.8). Zudem wären Eingriffe in zukunftsbezogene Ausgaben wie Investitionen kontraproduktiv, denn diese bilden die Grundlagen für Wirtschaftswachstum und damit die künftige Finanzierungsbasis für den Bundeshaushalt.

Ein vielversprechender Ansatzpunkt für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie wäre die kritische Überprüfung von Subventionstatbeständen im Bereich der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen. Hier hat die Bundesregierung mit ihren am 28. Januar 2015 erweiterten subventionspolitischen Leitlinien eine gute Handlungsbasis gesetzt.⁴³ Dort ist u. a. vorgegeben,

- alle Subventionen regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz zu evaluieren,
- zu prüfen, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können und
- neue Subventionen vorrangig nur noch als – befristete und grundsätzlich degressiv ausgestaltete – Finanzhilfen (und nicht als Steuervergünstigungen) zu gewähren.

Die Vorgaben zur Befristung und Degression der Finanzhilfen werden nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes⁴⁴ allerdings in der Subventionspraxis bislang nicht hinreichend beachtet. Bei den Steuervergünstigungen ist festzustellen, dass der von den Leitlinien vorgegebene Prüfauftrag in der abgelaufenen 18. Wahlperiode keinerlei praktische Konsequenzen in Richtung einer Subventionsbegrenzung hatte.⁴⁵ Die Bundesregierung räumt selbst ein, dass nur ein kleiner Teil der Steuervergünstigungen befristet und degressiv angelegt ist.⁴⁶ Dabei weisen diese gegenüber den Finanzhilfen einige Nachteile auf. Sie sind in der Höhe nicht über Haushaltsansätze begrenzbare, begünstigen Mitnahmeeffekte und haben die Tendenz sich zu verfestigen.⁴⁷ Trotzdem liegt ihr Volumen deutlich höher als das Volumen der Finanzhilfen:

- 2016: 15,4 Mrd. Euro gegenüber 5,9 Mrd. Euro,
- 2017: 15,9 Mrd. Euro gegenüber 8,9 Mrd. Euro,
- 2018: 16,1 Mrd. Euro gegenüber 9,1 Mrd. Euro.⁴⁸

43 Im Einzelnen: 26. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/13456, Tz. 9–24 (S. 11–12) und Tz. 120–133 (S. 45–52) unter Hinweis auf ein laufendes Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ (Kasten 5, S. 50).

44 Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen; Veröffentlichung ist vorgesehen.

45 Zu diesem Schluss kommt auch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen, FiFo-Bericht Nr. 17 (Januar 2015), S. 111–112.

46 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Tz. 124 (S. 46) und Tz. 129 (S. 47).

47 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Tz. 19 (S. 11).

48 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Tz. 28 (S. 13): Übersicht 1: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018.

2.2.7.1 Vergünstigungen bei Energiebesteuerung

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht belasten besonders die Subventionen bei der Energiebesteuerung den Bundeshaushalt. Von den 20 größten Steuervergünstigungen des Bundes mit einem Volumen von 14,3 Mrd. Euro (2018) entfallen mit 7,3 Mrd. Euro mehr als die Hälfte auf die Stromsteuer und die Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer). Allein bei der Stromsteuer machen die Steuervergünstigungen über 3,5 Mrd. Euro aus; das entspricht mehr als einem Drittel des bei 10 Mrd. Euro liegenden Stromsteueraufkommens, wenn man die Vergünstigungen nicht berücksichtigt. Diese Größenordnung von Subventionen bei einer einzigen Steuerart erscheint auch mit Blick auf den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung problematisch.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass die Steuervergünstigungen im Bereich der Energie- und Stromsteuer zum Teil auf zwingenden Vorgaben der Europäischen Union basieren. Diese habe den Mitgliedstaaten über die Energiesteuerrichtlinie aufgegeben, bestimmte Entlastungen von der Energie- oder Stromsteuer zu gewähren (sog. obligatorische Entlastungen/Befreiungen). Im Übrigen sei die Bundesregierung bestrebt, ineffiziente Subventionen dauerhaft abzubauen.

Der Bundesrechnungshof hält eine kritische Bestandsaufnahme der erfassten steuerrelevanten Tatbestände und des hohen Volumens an Energiesteuersubventionen finanzwirtschaftlich für angezeigt, wobei europarechtliche Vorgaben selbstverständlich zu beachten sind.

2.2.7.2 Vergünstigungen bei Einkommensteuer

Bei der Einkommensteuer erreichen einzelne Steuervergünstigungen wie die Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und für Handwerkerleistungen erhebliche Volumina (2018: 2,5 Mrd. Euro, Bundesanteil: 1,1 Mrd. Euro).⁴⁹ Angesichts erheblicher Mitnahmeeffekte, Doppelförderungen und einer weitgehend ungeprüften Leistungsgewährung hat der Bundesrechnungshof wiederholt eine Abschaffung dieser Steuerermäßigung oder zumindest die Einführung eines Sockelbetrags empfohlen.⁵⁰

Erhebliche Mindereinnahmen verursacht u. a. auch die steuerliche Behandlung von Firmenwagen. Hier wurden Subventionseffekte bei Steuern und Sozialabgaben von 3,3 bis 5,5 Mrd. Euro ermittelt.⁵¹ Diese Ausfälle sind bislang in den Subventionsberichten nicht enthalten, da die Bundesregierung sogenannte Dienstwagenbesteuerung nicht als Subvention ansieht.

49 Haushaltsentwurf 2018, Übersichten Teil VII und VIII; 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Anlage 2 lfd. Nr. 39 (S. 82), Anlage 3 lfd. Nr. 10 (S. 94) – Subvention weist für den Zeitraum bis 2018 steigende Steuermindereinnahmen aus.

50 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 1. Februar 2011 über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG sowie Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 4. Mai 2016 zum gleichen Thema (www.bundesrechnungshof.de).

51 Dazu: Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, FiFo-Bericht Nr. 13 (Mai 2011).

2.2.7.3 Vergünstigungen beim Dieselkraftstoff

Ebenfalls nicht von der Subventionsberichterstattung erfasst ist die Dieselbesteuerung, da diese nach Auffassung der Bundesregierung keine Subvention oder anderweitige steuerliche Förderung darstellt. Stellt man auf den Regelsteuersatz für Benzin (65,45 Cent pro Liter) ab, so lagen nach Angaben der Bundesregierung die rechnerischen Mindereinnahmen im Bereich der Dieselbesteuerung (47,04 Cent pro Liter) allein im Jahr 2015 bei 8,0 Mrd. Euro bei der Energiesteuer sowie 1,5 Mrd. Euro bei der Umsatzsteuer. Hierbei sind allerdings die höheren Steuersätze für Diesel-Pkw bei der Kraftfahrzeugsteuer nicht gegengerechnet. Bei einer Besteuerung des Dieselkraftstoffes von Pkw mit dem Energiesteuersatz für Benzin im Jahr 2015 hätten sich – ohne Berücksichtigung von Mindereinnahmen aufgrund einer Annahme des Wegfalls des pauschalen Belastungsausgleichs bei der Kraftfahrzeugsteuer – Mehreinnahmen von 3,7 Mrd. Euro ergeben. Beim Lkw-Verkehr wären 2015 rechnerisch Mehreinnahmen bei der Energiesteuer von 4,1 Mrd. Euro zu verzeichnen gewesen.⁵²

Ob die in den 1990er-Jahren für die unterschiedliche Besteuerung von Diesel und Benzin angeführten Gründe

- Berücksichtigung einer EU-Richtlinie,
- Umweltschutzgesichtspunkte sowie
- eine Umlenkung der Verkehrsleistung von der Straße auf die Schiene⁵³

auch heute noch als stichhaltig anzusehen sind, erscheint zweifelhaft. Ökologische Gründe für die günstigere Besteuerung von Diesel sind nicht erkennbar.⁵⁴

Eine Anhebung des um über 18 Cent niedrigeren Dieselsteuersatzes auf das Niveau des Benzinsteuersatzes – bei gleichzeitiger Absenkung des erhöhten Kraftfahrzeugsteuersatzes – wäre vielmehr gerade im Interesse des Umwelt- und Gesundheitsschutzes naheliegend.⁵⁵

Das BMF sieht keine Notwendigkeit für steuerliche Änderungen. Es hat darauf hingewiesen, dass die höheren Steuersätze für Pkw mit Dieselmotoren bei der Kraftfahrzeugsteuer nach der Intention des Gesetzgebers einen pauschalen Belastungsausgleich für den energiesteuerlichen Vorteil darstellten. Auch die EU-Richtlinie 2003/96/EG zur Harmonisierung der Energiebesteuerung (Energiesteuerrichtlinie) sehe geringere Mindeststeuersätze für Dieselkraftstoff vor.⁵⁶ Die Bundesregierung habe durch die differenzierten Änderungen der nationalen Steuersätze in den 1990er-Jahren diese den von der EG-Kommission vorgegebenen Zielsteuersätzen angenähert. Zugleich sollte die Erhöhung der Mineralölsteuer insgesamt durch die damals erwartete Verringerung des Ausstoßes von

⁵² Dazu: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Steuerliche Rahmengestaltung für Diesel-Pkw“ vom 19. Januar 2017, Bundestagsdrucksache 18/10909, S. 8.

⁵³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Steuerliche Rahmengestaltung für Diesel-Pkw“ vom 19. Januar 2017, a. a. O., S. 2.

⁵⁴ Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Ausgabe 2016, S. 41–43.

⁵⁵ Umweltbundesamt, a. a. O.

⁵⁶ Dazu auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Steuerliche Rahmengestaltung für Diesel-Pkw“ vom 19. Januar 2017, a. a. O., S. 2.

Schadstoffen den Umweltschutz fördern und zur Umlenkung der Verkehrsleistung von der Straße auf die Schiene beitragen.

Im Gegensatz zum BMF sieht der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf. Er hält es unter finanzwirtschaftlichen, steuersystematischen, ökologischen und gesundheitspolitischen Gesichtspunkten für überlegenswert, die Besteuerung des Dieselmotorkraftstoffs einer kritischen Überprüfung unter Beachtung der europäischen Regelungen zu unterziehen.

2.2.7.4 Ermäßigter Umsatzsteuersatz

Zur Systematik des Umsatzsteuerrechts hat der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren wiederholt auf strukturelle Mängel hingewiesen. Den Reformbedarf stellte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits vor Beginn der 18. Wahlperiode im Jahr 2013 dar.⁵⁷ Er empfahl insbesondere, den Katalog der Umsatzsteuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten, um Abgrenzungsschwierigkeiten, missbräuchliche Gestaltungen und dadurch verursachte Steuerausfälle künftig zu vermeiden. Wesentliche Fortschritte sind bislang nicht erreicht worden. Dabei ist das Konsolidierungspotenzial erheblich, selbst wenn man Ausgleichsmaßnahmen vorsehen müsste⁵⁸: Die Größenordnung der Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes liegt bei 30,6 Mrd. Euro.⁵⁹

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass gegenwärtig nicht der erforderliche breite Konsens für eine Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes ersichtlich sei. Der mit Abstand größte Anteil der Einnahmen aus dem ermäßigten Umsatzsteuersatz entfalle auf Nahrungsmittel, Milch und Trinkwasser (2017: 21,1 Mrd. Euro) und auf den öffentlichen Personennahverkehr (2017: 1,4 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, den ermäßigten Umsatzsteuersatz zu reformieren. Das Ziel sollte sein, ein einfacheres und zielge- naueres Umsatzsteuerrecht zu erreichen sowie sachlich nicht nachvollziehbare Unterschiede in der Besteuerung zu vermeiden.

2.2.7.5 Konsolidierungsmöglichkeiten nutzen

Auch wenn sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes durchaus positiv darstellt, sollte angesichts bestehender und ggf. neuer Herausforderungen die strukturelle Entlastung des Bundeshaushalts wieder stärker in den Fokus genommen werden. Die für den Bundeshaushalt und die anderen öffentlichen Haushalte geradezu ideale Situation fortwährend steigender Steuereinnahmen und fallender

57 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013, Tz. 3.1 und Anlage 1.

58 Etwa bei der Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Nahrungsmitteln.

59 Schriftliche Antwort des BMF vom 15. Juni 2017, Bundestagsdrucksache 18/12877 S. 18–19; Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt.

Zinsausgaben wird sich nicht unbegrenzt fortsetzen. Gerade bei den Steuervergünstigungen gäbe es Handlungsansätze für eine nachhaltige Konsolidierung, wie die vorangehenden Beispiele belegen. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMF hier keinen Handlungsbedarf bzw. rechtliche Hindernisse sieht. Er bleibt bei seiner Empfehlung, dass die Bundesregierung die Möglichkeiten zum Abbau von Steuervergünstigungen in der neuen Wahlperiode aufgreifen und – wo dies erforderlich ist – im Einklang mit dem europäischen Regelwerk vorantreiben sollte. Die dadurch gewonnenen finanzwirtschaftlichen Freiräume könnten für die Deckung notwendiger zukunftsbezogener Aufgaben und ggf. für mögliche Steuerentlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer zugunsten mittlerer und kleinerer Einkommen⁶⁰ genutzt werden.

2.3 Einhaltung der Schuldenregel

2.3.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:⁶¹

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.⁶²
- Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.
- Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt.
- Dem Bund wurde es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).⁶³

60 Dies entspräche einer Empfehlung des Europäischen Rats im Rahmen des Europäischen Semesters 2017, wonach Deutschland 2017/2018 die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringern soll (vgl. Nr. 2.9.3).

61 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600, Nr. 2.6.2.

62 Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

63 Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

Die in den Jahren 2011 bis 2015 erreichten Nettokreditaufnahmen lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.⁶⁴ Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits seit den Haushaltsabschlüssen 2012 unterschritten (vgl. Tabelle 2.6).

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 ist wiederum ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Unter Einbeziehung der Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“, „Aufbauhilfefonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ ergibt sich eine für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme von 2,5 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der Konjunkturkomponente sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen beläuft sich das strukturelle Defizit auf 2,7 Mrd. Euro bzw. 0,09 % des BIP.

⁶⁴ Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330, Nr. 2.2.2.

Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA)^a

Tabelle 2.6

Nr.	Haushalte 2011 bis 2021	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Soll)	2018 (HHE)	2019 (FPL)	2020 (FPL)	2021 (FPL)
		in % des BIP										
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro										
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 826	2 924	3 033	3 134	3 228	3 329	3 436
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,2	10,6	11,0	11,3	11,7	12,0
4	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,6	-0,7	0,6	0,6	0,9	0,9
5	Einbeziehung der Konjunkturkomponente ^b	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	-1,9	-0,4	-0,2	0,0	0,0
6	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	10,0	13,2	10,7	10,9	10,8	11,2
7	NKA im Bundeshaushalt	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen ^c	17,3	22,3	14,7	0,8	-4,5	-1,0	3,2	2,5	2,1	2,0	1,3
9	Strukturelles Defizit: (8)+(4)+(5)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	0,6	2,7	2,5	2,9	2,2
10	in % des BIP des Vorvorjahres (2)	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	-0,03	0,02	0,09	0,08	0,09	0,06
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (6)-(8)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	10,0	8,2	8,8	8,8	9,9
12	Saldo Kontrollkonto ^d	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0					
13	<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO ^e	-17,7	-22,8	-22,3	-0,3	11,8	6,2	-7,0	-8,5	-4,1	-0,3	-0,3

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2018 ist die Frühjahrsprojektion 2017 der Bundesregierung.

c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes; negative Werte stellen Finanzierungsüberschüsse dar; ab 2019: eigene Schätzung.

d Der kumulierte Saldo wurde mit Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.

e Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.

Quelle: Finanzplan 2017 bis 2021, S. 11, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass – entsprechend seiner Empfehlung⁶⁵ – die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme im Haushaltsplan vollständig, d. h. unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden der o. a. Sondervermögen, ausgewiesen wird. Es bleibt allerdings der Nachteil, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben in Sondervermögen der Überblick über die jährliche Kreditaufnahme erschwert wird. Denn durch die Errichtung dieser Sondervermögen fallen haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme und kassenmäßige Belastung des Bundeshaushalts zeitlich auseinander. Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und die „Asylrücklage“ hat ein erhebliches Volumen erreicht und erschwert die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, Ausgaben im Bundeshaushalt nach dem voraussichtlichen kassenmäßigen Bedarf zu veranschlagen und auf die Errichtung neuer Nebenhaushalte zu verzichten.

Nach dem Finanzplan 2017 bis 2021 sollen die kommenden Haushaltspläne ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Unter Einbeziehung der Sondervermögen ist mit – wenn auch nur geringen – strukturellen Nettokreditaufnahmen zu rechnen. Die Eckwerte bei den Finanzierungssalden weisen jedoch einen weniger positiven Trend aus (vgl. Tabelle 2.6):

- Statt eines strukturellen Überschusses wie im Haushaltsabschluss 2016 (0,8 Mrd. Euro) weist das Haushaltssoll 2017 ein strukturelles Defizit von 0,6 Mrd. Euro aus. Der negative Finanzierungssaldo bei den Sondervermögen von 3,2 Mrd. Euro wird durch eine vergleichsweise hohe negative Konjunkturkomponente von 1,9 Mrd. Euro und den negativen Saldo bei den finanziellen Transaktionen von 0,7 Mrd. Euro weitgehend kompensiert.
- Im Haushaltsentwurf 2018 steigt das strukturelle Defizit auf 2,7 Mrd. Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die in den Haushalten 2015 und 2016 vorgenommene Zuführung an die „Asylrücklage“ (Kapitel 6002 Titel 919 01) und die in den Haushaltsjahren 2017 bis 2019 vorgesehene Entnahme von Teilbeträgen aus dieser Rücklage im Rechenwerk der Schuldenregel nicht berücksichtigt werden.⁶⁶ Angesichts der erheblichen Leistungen des Bundes bei der Bewältigung der Flüchtlingslage (vgl. Nr. 2.2.4) erscheint es haushaltsrechtlich vertretbar, „angesparte“ Haushaltsüberschüsse über eine Rücklagenentnahme zur teilweisen Finanzierung dieser Leistungen einzusetzen. Eine fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz nachhaltig beeinträchtigen. Zudem dürfte die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht im

65 Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 2.2.1.

66 Das BMF verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die nationale Schuldenregel den Finanzierungssaldo nicht als Zielgröße festlegt, sondern die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (=Nettokreditaufnahme). Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe danach unberücksichtigt. Diese Auslegung kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Überblick (S. 10) und Öffentliche Finanzen (S. 64–66).

Einklang mit den EU-Haushaltsregeln stehen.⁶⁷ Auf dieses Instrument sollte daher möglichst schnell verzichtet werden.

- Der nach der Finanzierungsrechnung (§ 82 Nummer 2 BHO) auszuweisende Finanzierungssaldo verschlechtert sich im Haushaltsplan 2017 gegenüber dem Haushaltsabschluss 2016 um 13,2 Mrd. Euro. Während der Haushalt 2016 einen Finanzierungsüberschuss von 6,2 Mrd. Euro ausweisen kann, ergibt sich nach der Finanzierungsübersicht im Haushaltssoll 2017 ein Finanzierungsdefizit von 7,0 Mrd. Euro.
- Nach dem Haushaltsentwurf 2018 wird der Finanzierungssaldo -8,5 Mrd. Euro betragen. Er soll zu einem geringen Teil durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und im Übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite (8,2 Mrd. Euro) abgedeckt werden. Letztere werden buchungsmäßig durch die Entnahme eines entsprechenden Betrags aus der „Asylrücklage“ ausgeglichen, werden also nicht als Nettokreditaufnahme im Sinne der Schuldenregel ausgewiesen.
- Außerdem kann der Haushaltsentwurf 2018 nur aufgrund des Einsatzes einer Globalen Minderausgabe von 3,4 Mrd. Euro⁶⁸ ausgeglichen werden. Die neue Bundesregierung muss folglich in den Zweiten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen aufnehmen, um den Haushalt auch tatsächlich auszugleichen.
- Im Finanzplanungsjahr 2019 soll dann der verbliebene Teil der Rücklage (3,8 Mrd. Euro) zum Haushaltsausgleich genutzt werden. Weiterhin wesentlich zum schuldenfreien Haushaltsausgleich beitragen sollen die prognostizierten steigenden Steuereinnahmen und die niedrigen Zinsausgaben.

Mit der Unterschreitung der Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme (0,35 % des BIP) hält die Bundesregierung daran fest, einen Sicherheitsabstand zur maximal zulässigen Neuverschuldung auszuweisen. Dadurch ist es möglich, eine finanzwirtschaftlich weniger günstige Entwicklung ohne Verletzung der Schuldenregel zumindest bis zu einer gewissen Größenordnung (10 Mrd. Euro) aufzufangen.

2.3.2 Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel

Hinsichtlich der bis zum Jahr 2021 ausgewiesenen strukturellen Nettokreditaufnahmen (vgl. Tabelle 2.6) weist der Bundesrechnungshof auf folgende Aspekte hin:

- Der kumulierte hohe Positivsaldo von 119,8 Mrd. Euro ist nach § 9 Artikel 115-Gesetz⁶⁹ am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht worden. Dieser finanzwirtschaftlich richtige Schritt entspricht auch einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes.⁷⁰

67 Hierauf weist zu Recht die Deutsche Bundesbank hin: vgl. Monatsbericht Februar 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66 Fn. 12 sowie Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66.

68 Im bisherigen Finanzplan 2016 bis 2020 war für das Jahr 2018 eine Globale Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro vorgesehen, die im Haushaltsentwurf 2018 aufgrund der guten Steuerentwicklung auf 3,4 Mrd. Euro gesenkt werden konnte.

69 Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

70 Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nr. 2.2.

- Die Konjunkturkomponente weist im Zeitraum 2012 bis 2019 durchgehend z. T. hohe negative Werte aus – trotz einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, die sich u. a. in fortwährend steigenden Steuereinnahmen für die öffentlichen Haushalte und geringeren Arbeitsmarktausgaben manifestiert hat. Für den Haushalt 2017 wurde z. B. eine negative Konjunkturkomponente von 1,9 Mrd. Euro zugrunde gelegt, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und die Entwicklung der Steuereinnahmen überwiegend positiv ausfallen.⁷¹ Daher besteht der Eindruck, dass das angewendete EU-einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren – möglicherweise durch eine Überschätzung des Produktionspotenzials⁷² – die Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg tendenziell zu negativ darstellt. Auch wenn die hierdurch entstandenen zusätzlichen Neuverschuldungsspielräume nicht genutzt worden sind, erscheint eine kritische Überprüfung der Validität der Potenzial- und Produktionslückenschätzungen angezeigt. Das BMF teilt diese Einschätzung nicht und verweist auf die gesetzlich vorgeschriebene Anwendung des EU-Verfahrens.
- Ziel sollte sein, dass sich über den Konjunkturzyklus hinweg die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse ausgleichen. Ein gangbarer Weg für eine verbesserte Kontrolle wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos nach dem Muster der hessischen Schuldenbremse.⁷³ Auf diesem Konto sind die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Mithilfe eines solchen Kontos könnte überwacht werden, ob sich diese innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen. Ggf. könnten Konsequenzen für das Berechnungsverfahren daraus gezogen werden.⁷⁴ Dies würde die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente stärken.

2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2017

Zusammen mit der neuen Schuldenregel führt die Bundesregierung seit dem Jahr 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch. Hierzu legt das Bundeskabinett in der Regel im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 15. März 2017 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2018 und zum Finanzplan 2017 bis 2021. Am 28. Juni 2017 wurden der Haushaltsentwurf 2018 sowie der neue Finanzplan beschlossen. Der Haushaltsentwurf wird aufgrund der durch die Bundestagswahl

71 Dies erscheint auch der Deutschen Bundesbank angesichts der guten Auslastung der Produktionskapazitäten und der niedrigen Arbeitslosigkeit nicht naheliegend – vgl. Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, S. 64–65.

72 Auf diese im Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems enthaltene Tendenz weist u. a. die Deutsche Bundesbank schon seit längerem hin: vgl. u. a. Monatsbericht Mai 2015, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 71 Fn. 1; Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 67.

73 Vgl. § 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

74 Dazu: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253).

eintretenden Diskontinuität nicht parlamentarisch beraten, bildet aber die Basis für den Zweiten Haushaltsentwurf 2018. Der Finanzplan wird als Beschluss der Bundesregierung üblicherweise nicht aktualisiert, sondern bildet das finanzwirtschaftliche mittelfristige Handlungsgerüst für den neu gewählten Bundestag und die neue Bundesregierung.

Die Grundlage für den Eckwertebeschluss bildet eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

2.4.1 Vergleich Eckwerte zum Finanzplan

Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Hierbei flossen die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 9. bis 11. Mai 2017 ein. Die in der Steuerschätzung noch nicht enthaltenen Ergebnisse der Bund-Länder-Verhandlungen mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs⁷⁵ machten eine Aktualisierung erforderlich. Im Finanzplanungszeitraum liegen die Annahmen für die Steuereinnahmen des Bundes vor allem ab dem Jahr 2020 unter den Annahmen der Steuerschätzung (vgl. Tabelle 2.7). Im Eckwertebeschluss waren diese Abgaben allerdings bereits berücksichtigt. Zudem geht die Steuerschätzung gegenüber den Annahmen im Eckwertebeschluss von einem höheren Wachstum der Steuereinnahmen aus. Gegenüber dem Eckwertebeschluss ergeben sich daher Entlastungen von insgesamt 17,2 Mrd. Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 (vgl. Tabelle 2.7). Auf der Ausgabenseite weisen Haushaltsentwurf und Finanzplan gegenüber dem Eckwertebeschluss nur geringe Steigerungen zwischen 2,0 Mrd. Euro (2018) und 0,9 Mrd. Euro (2019) aus.

⁷⁵ Die Steuerschätzung berücksichtigt nur das im Zeitpunkt der Schätzung geltende Steuerrecht; im zeitlich vorgelagerten Eckwertebeschluss waren die absehbaren steuerlichen Veränderungen bereits enthalten.

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 15. März 2017^{a, b}

Tabelle 2.7

Haushaltsskizze 2018/Finanzplan bis 2021	2018	2019	2020	2021
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	337,5	348,2	349,4	356,8
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	335,5	347,3	348,4	355,6
Abweichungen bei Ausgaben	-2,0	-0,9	-1,0	-1,2
Steuereinnahmen	308,8	321,8	327,1	341,6
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	306,1	318,1	322,9	334,9
Abweichungen bei Steuereinnahmen	2,7	3,7	4,2	6,6
<u>Nachrichtlich:</u> Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	309,0	325,9	338,8	353,0
<u>Nachrichtlich:</u> Abweichungen Finanzplan ggü. Steuerschätzung	-0,2	-4,1	-11,7	-11,4
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen und Rücklagenentnahmen)	28,7	26,4	22,3	15,2
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	29,4	29,2	25,5	20,7
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen	-0,7	-2,8	-3,2	-5,4
<u>Nachrichtlich:</u> Globale Mindereinnahmen im Haushaltsentwurf und Finanzplan	2,1	5,1	5,7	13,2
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b ohne Vorzeichen = Entlastung (=Minderausgaben/Mehreinnahmen)

„ - „ = Belastung (=Meherausgaben/Mindereinnahmen)

2.4.2 Spending Reviews

Erstmals mit der Haushaltsaufstellung 2016 wurden ergänzend zum Top-Down-Verfahren haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durchgeführt. Durch solche sogenannte Spending Reviews soll in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Die bislang behandelten Themen bzw. Politikbereiche sind in den Aufstellungsverfahren

- 2015/2016: „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU);
- 2016/2017: „Wohnungswesen“ und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz“;

- 2017/2018: „Beschaffung standardisierter Massengüter“ und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“.

Das BMF veröffentlicht die Abschlussberichte mit Empfehlungen in seinem Finanzbericht.⁷⁶ Die Ergebnisse fließen, soweit sie konkrete finanzielle Auswirkungen haben, in die Haushaltseckwerte ein. Da die Einsparung von Haushaltsmitteln bei den bisherigen Analysen nicht im Vordergrund stand, sind die quantifizierbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen jedoch gering. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sie können dazu beitragen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.⁷⁷

Wichtig ist allerdings, dass es sich bei den Analysebereichen um finanzwirtschaftlich relevante Positionen handelt. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung für den Zyklus 2017/2018 zwei Themenbereiche aufgenommen hat, die aus politischer und finanzwirtschaftlicher Sicht von Interesse sind. Er ist wie bei den bisher durchgeführten Spending Reviews gerne bereit, die Überprüfungen zu unterstützen, indem er z. B. vorhandene Prüfungserkenntnisse zur Verfügung stellt.

2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.5.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales,
- Zinsen,
- Personal⁷⁸ einschließlich Versorgung⁷⁹,
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

76 Zyklus 2015/2016: Finanzbericht 2017, S. 115–132 sowie BMF, Monatsbericht September 2016, S. 14 ff; Zyklus 2016/2017: Finanzbericht 2018, S. 105–132; dazu auch: 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Wirkungsorientierung und Spending Reviews im Bundeshaushalt, Tz. 134 (S. 52).

77 Auch die EU-Kommission befürwortet einen Ausbau der Analyse von Ausgabenprogrammen über Spending Reviews – „Quality of Finances: Spending Reviews for smarter expenditure Allocation in the Euro Area“ (Ref. Ares(2017)2819378 – 06/06/2017).

78 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2018): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

79 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorherigen Fn. genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sonderversorgung Bahn und Post; letztere werden aus Kapitel 1216 Titel 634 01 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens) und Kapitel 6002 Titel 685 01 (Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse) bezahlt.

- (1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden.⁸⁰ Hierzu gehören
- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.5.3),
 - die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.5.4),
 - die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.5.5) sowie
 - weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 sollen die Sozialausgaben von 170,5 Mrd. Euro (Soll 2017) auf 173,8 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.8).⁸¹ Dies beruht vor allem auf höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Seit dem Haushalt 2012 beteiligt sich der Bund in zunehmendem Umfang an den Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit dem Jahr 2014 erstattet er den Ländern die den Kommunen entstehenden Nettoausgaben vollständig (100 % der laufenden Ausgaben des Kalenderjahres). Hierfür sind 7,2 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2018 veranschlagt (2017: 7,1 Mrd. Euro). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Ausgaben auf 9,5 Mrd. Euro steigen.

Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Sichtbarer Beleg hierfür ist das hohe Niveau der Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben). Trotz eines seit dem Haushalt 2013 relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben liegt sie fast durchgehend über 50 % (vgl. Tabelle 2.8). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2021) wird mit einem Anstieg auf 52,2 % gerechnet. Die Quote bewegt sich damit auf den bisherigen Spitzenwert von 53,8 % aus dem Haushaltsjahr 2010 zu, das von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war. Darüber hinaus setzt der Haushaltsentwurf 2018 die finanzielle Zusage des Bundes um, die Kommunen ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5,0 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu entlasten.⁸² Der Bund gibt hierzu weitere Umsatzsteueranteile ab und erhöht seine Finanzierungsbeteiligung an den KdU (vgl. Nr. 2.2.5). Im Vorgriff hierauf haben die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2017 jeweils 1,0 Mrd. Euro erhalten – davon 0,5 Mrd. Euro durch einen höheren Bundeszuschuss zu den KdU. Die übrigen 0,5 Mrd. Euro hat der Bund durch Einnahmeverzicht bereitgestellt, indem er den Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlassen hat. Im Ergebnis übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.⁸³

⁸⁰ Einen umfassenden Überblick über die Sozialleistungen in Deutschland gibt der Sozialbericht der Bundesregierung vom 3. August 2017, Bundestagsdrucksache 18/13260.

⁸¹ Die im Sozialbericht ausgewiesenen Sozialleistungen des Bundes (a. a. O., Teil B Nr. 3.2, Tabelle 44, S. 251) fallen um 46 Mrd. Euro (2017: 216,2 Mrd. Euro) höher aus, da sie die Pensionsleistungen und das im Bundeshaushalt als steuerliche Mindereinnahme verbuchte Kindergeld enthalten.

⁸² Geregelt im Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (vgl. Nr. 2.2.5.2).

⁸³ Die grundsätzliche Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen^a

Tabelle 2.8

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgaben													Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																
Sozialausgaben ^b	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	170,5	173,8	177,8	182,2	186,4
darunter:																	
▪ Rente, Knappschaft	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,8	91,0	93,7	96,8	99,9	103,3
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ^c					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	7,1	7,2	7,8	8,8	9,5
▪ Leistungen für Familie ^d	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,3	6,1	7,1	7,7	7,8	8,2	8,2	8,3	8,5	8,2
▪ Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	4,1
▪ Gesundheitsfonds	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5
▪ Sprachförderung, Flüchtlingsintegration													0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
▪ Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,1	37,3	37,7	37,9	38,3
darunter:																	
▪ Zuschuss an BA	0,4	–	–	–	–	5,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Beteiligung an Kosten Arbeitsförderung			6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Grund-sicherung	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,5	34,2	36,4	37,0	37,4	37,6	38,1
Zinsausgaben ^e	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	18,5	20,8	20,2	20,6	21,7
Personal-ausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	32,0	32,1	32,4	32,5	32,6
Sonstige Versorgung ^f	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,9	13,1	13,3	13,5	13,6
Militärisches Gerät u.a. ^g	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	11,3	12,6	13,9	15,0	16,0
Investitions-ausgaben ^h	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	36,1	36,4	37,1	32,6	33,0
Restliche Ausgaben ⁱ	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,3	50,7	52,9	53,5	53,1	53,5
Globalansätze ^j													–2,9	–4,2	0,0	–0,1	0,0
Gesamtausgaben ohne Rücklagen-zuführung											299,3	310,9					
Zuführung an Asylrücklage ^k											12,1	6,5					
Gesamt-ausgaben	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	329,1	337,5	348,2	349,4	356,8

(Fortsetzung nächste Seite)

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen^a

Fortsetzung Tabelle 2.8

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgaben													Soll	HHE	Finanzplan		
Ausgaben- quoten¹	in %																
Sozialquote	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,7	51,8	51,5	51,1	52,1	52,2
Zinsquote	14,4	14,4	14,3	14,2	13,1	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	5,6	5,6	6,2	5,8	5,9	6,1
Zins-/Sozial- quote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	57,3	57,4	57,7	56,9	58,0	58,3
Personalquote	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,9	9,7	9,5	9,3	9,3	9,1
Investitions- quote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	11,0	10,8	10,7	9,3	9,2
Ausg-/Steuerquoten																	
Sozialsteuer- quote	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	55,6	56,6	56,3	55,3	55,7	54,6
Zinssteuerquote	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	6,1	6,1	6,7	6,3	6,3	6,4
Zins-/Sozial- steuerquote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	61,6	62,8	63,0	61,5	62,0	60,9
Investition- steuerquote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	12,0	11,8	11,5	10,0	9,7

Erläuterungen:

- a Rundungsdifferenzen möglich.
- b Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.
- c Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.
- d Insbesondere Erziehungs- und Elterngeld, Kinderzuschlag; in den Jahren 2007, 2012, 2016 bis 2020 einschließlich Zuweisungen an Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau. Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2017: 40,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 17,2 Mrd. Euro.
- e Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.
- f Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).
- g Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.
- h 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.
- i Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe“.
- j Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.
- k 2015: Weitere Aufstockung aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro.
- l 2015 und 2016: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

- (2) Im Haushaltsentwurf 2018 sind die Zinsausgaben für die Bundesschuld erstmals seit dem Jahr 2013 ansteigend veranschlagt. Ungeachtet dieser „kleinen Zinswende“ verbleibt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, mit 6,2 % auf einem im Langfristvergleich niedrigen Stand. Sie bewegt sich auf dem Niveau zu Ende der 1970er-Jahre – bei einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Der Bund hat die niedrigen Zinsausgaben der letzten Jahre genutzt, um andere Aufgabenbereiche zu finanzieren (vgl. Nr. 2.1.1).

Die Zins- und Sozialausgaben machen im Haushaltsentwurf 2018 zusammen 57,7 % des Haushaltsvolumens aus. Selbst wenn die Zinsausgaben im Finanzplanungszeitraum stabil bleiben sollten, wird sich die Quote von Zins- und Sozialausgaben aufgrund des steigenden Sozialausgabenanteils bis zum Jahr 2021 auf 58,3 % erhöhen. Das Verhältnis von Zins- und Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen wird dagegen dank der günstigen Steuereinnahmeprojektionen erstmals seit Mitte der 1990er-Jahre unter 61 % fallen (vgl. Tabelle 2.8).

Außerhalb der Bereiche „Soziales“ und „Zinsen“ entwickeln sich die großen Ausgabenblöcke wie folgt:

- (3) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) stiegen bis zum Haushalt 2015 von Jahr zu Jahr allenfalls nur geringfügig. Dieser eher maßvolle Anstieg beruhte auf dem Rückgang des Stellenbestandes sowie geringen Gehalts- und Besoldungsanpassungen. In den Haushalten 2016 und 2017 hat sich der Ausgabenaufwuchs etwas beschleunigt – vor allem bedingt durch die Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie neue Planstellen und Stellen insbesondere für die innere Sicherheit und zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Im Haushaltsentwurf 2018 und im nachfolgenden Finanzplanungszeitraum sollen die Personalausgaben fast gleich bleiben und die Personalausgabenquote wieder leicht zurückgehen (vgl. Tabelle 2.8).

Im zivilen Bereich ist das Stellensoll mit 258 154 gegenüber dem Bestand 2017 mit 258 268 nahezu unverändert. Die Bundesregierung möchte keine Festlegungen im Personalbereich treffen, die die neue Regierung nach der Bundestagswahl präjudizieren könnten. Bei den obersten Bundesbehörden war in der abgelaufenen 18. Wahlperiode ein Personalaufwuchs von 10 % zu verzeichnen. Im nachgeordneten Bereich wurden höhere Zuwachszahlen vor allem bei der inneren Sicherheit (Bundespolizei und Zoll) durch einen Abbau der Zivilverwaltung bei der Bundeswehr kompensiert. Insgesamt liegt der Personalbestand immer noch um etwa ein Drittel unter dem einigungsbedingten Personalthöchststand von 380 880 Stellen im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Auch der Bestand vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 von 301 449 Stellen wird nach wie vor deutlich unterschritten. Pauschale Stelleneinsparungen sind nicht vorgesehen. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellenabbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht wurde. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochen-

arbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.⁸⁴

- (4) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post (vgl. Nr. 2.5.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 13,1 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2018 auf 45,2 Mrd. Euro (2017: 44,9 Mrd. Euro). Dies entspricht 13,4 % der Gesamtausgaben (2017: 13,6 %).
- (5) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2018 Ausgaben von 11,6 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit über den Ausgaben der letzten Jahre, in denen der Bundeshaushalt nicht selten erhebliche Minderausgaben gegenüber den Sollansätzen aufgrund von Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts zu verzeichnen hatte. Im Finanzplanungszeitraum sollen sich die Ausgaben überproportional auf 16,0 Mrd. Euro (2021) erhöhen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben würde damit von 3,4 % (2017) auf 4,5 % (2021) steigen. Dieser geplante Anstieg ist angesichts der vorgesehenen Plafondsteigerungen im Einzelplan 14 von 37,0 Mrd. Euro (2017) auf 42,4 Mrd. Euro (2021) nicht überraschend.
- (6) An Investitionsausgaben sieht der Haushaltsentwurf 36,4 Mrd. Euro vor. Die Investitionsquote liegt mit 10,8 % leicht unter dem Soll 2017 (11,0 %) und geringfügig über dem Haushaltsabschluss 2016 (10,7 %)⁸⁵. Allerdings ist das Investitionsvolumen 2016 überzeichnet. Denn von der im Nachtragshaushalt 2016 veranschlagten investiven Zuweisung an das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ 2016 (3,5 Mrd. Euro)⁸⁶ ist bislang kein Euro an die Länder und Kommunen abgeflossen.

Ab dem Finanzplanungsjahr 2020 geht der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen um 1,4 Prozentpunkte zurück. Der Rückgang der Investitionsquote beruht im Wesentlichen darauf, dass die investiven Kompensationsmittel von 3,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.5) wegfallen und die Länder stattdessen Umsatzsteueranteile erhalten (vgl. Nr. 2.2.5). Insgesamt fällt der Investitionsanteil von 10,2 % im Finanzplanungszeitraum um gut einen Prozentpunkt höher aus als der Durchschnitt der letzten 10 Jahre.⁸⁷ Im Vergleich zur Sozial-

84 Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

85 10,5 % bei Einbeziehung der „Ausgaben“ für die Rücklagenzuführung in die Gesamtausgaben 2017.

86 Von der im Haushalt 2015 veranschlagten „ersten“ Tranche i. H. v. ebenfalls 3,5 Mrd. Euro sind bis zum Jahresende 2016 auch erst 0,2 Mrd. Euro abgeflossen (vgl. Nr. 2.1.2).

87 Im Zeitraum 2007 bis 2016 betrug die durchschnittliche jährliche Investitionsquote im Bundeshaushalt 9,1 %, wenn man die in den Jahren 2012 bis 2014 geleisteten Beteiligungszahlungen an den ESM nicht einbezieht (einschließlich ESM-Beteiligung: 9,8 %).

ausgabenquote (vgl. Tabelle 2.8) entwickeln sich die Investitionen eher ungünstig. Das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Investitionsausgaben wird sich bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums weiter zulasten der Investitionen verschieben.

2.5.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Zählt man die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zusammen, so bilden sie einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Im Haushaltsentwurf 2018 sind außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 93,7 Mrd. Euro folgende Ausgaben für die Alterssicherung veranschlagt:

- Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte (2,2 Mrd. Euro),
- Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle⁸⁸ (8,5 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,2 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens⁸⁹, das insbesondere die Bezüge und Beihilfen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,8 Mrd. Euro) sowie
- Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten⁹⁰ (8,3 Mrd. Euro).⁹¹

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich im Haushaltsentwurf 2018 auf insgesamt 118,7 Mrd. Euro (Soll 2017: 115,5 Mrd. Euro), also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung und gesetzlichen Leistungsverbesserungen ist mit einem weiteren Anstieg der Alterssicherungsausgaben zu rechnen. Dies betrifft insbesondere die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.5.3). Demgegenüber bleibt der Anteil der Pensionsausgaben im Bundeshaushalt mit 2,5 % im Finanzplanungszeitraum konstant. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund zudem Vorsorge getroffen, indem er die Son-

88 Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

89 Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1216 Titel 634 01).

90 Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

91 Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., dessen Aufgabe als Postbeamtenversorgungskasse zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen wurde, hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

dervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuflüssen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2032 von Versorgungsausgaben zu entlasten.⁹² Ende 2016 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 11,0 Mrd. Euro (Ende 2015: 9,6 Mrd. Euro).⁹³
- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten erbringen, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2016 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 3,0 Mrd. Euro (Ende 2015: 2,2 Mrd. Euro).⁹⁴

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Dies ist finanzwirtschaftlich geboten, um künftige Bundeshaushalte spürbar entlasten zu können. Denn die künftigen Pensionslasten für den Bund sind nicht unerheblich: Zum Jahresende 2016 betragen die Rückstellungen für Pensionsleistungen immerhin 478,0 Mrd. Euro; sie sind damit innerhalb eines Jahres um 9,7 % gestiegen (Ende 2015: 435,9 Mrd. Euro).⁹⁵

2.5.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Im Haushaltsentwurf 2018 sind 93,7 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Finanzplan ist im Jahr 2021 mit der Überschreitung der 100 Mrd. Euro-Schwelle zu rechnen.⁹⁶ Der Anteil der Unterstützungsleistungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird dann auf 29,0 % des Haushaltsvolumens steigen (vgl. Abbildung 2.3).

Der Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung beruht teilweise darauf, dass einige Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund stellt durch seine Zuschüsse die allgemeine Leistungsfähigkeit der Träger sicher und gleicht pauschal deren Aufwendungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus. Sein zusätzlicher Zuschuss seit dem Jahr 2000 wird aus der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes

92 Der Beginn der Mittelentnahme wurde von 2018 auf das Jahr 2032 verschoben, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst gegen 2035 eintreten soll – vgl. Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

93 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 52.

94 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 51.

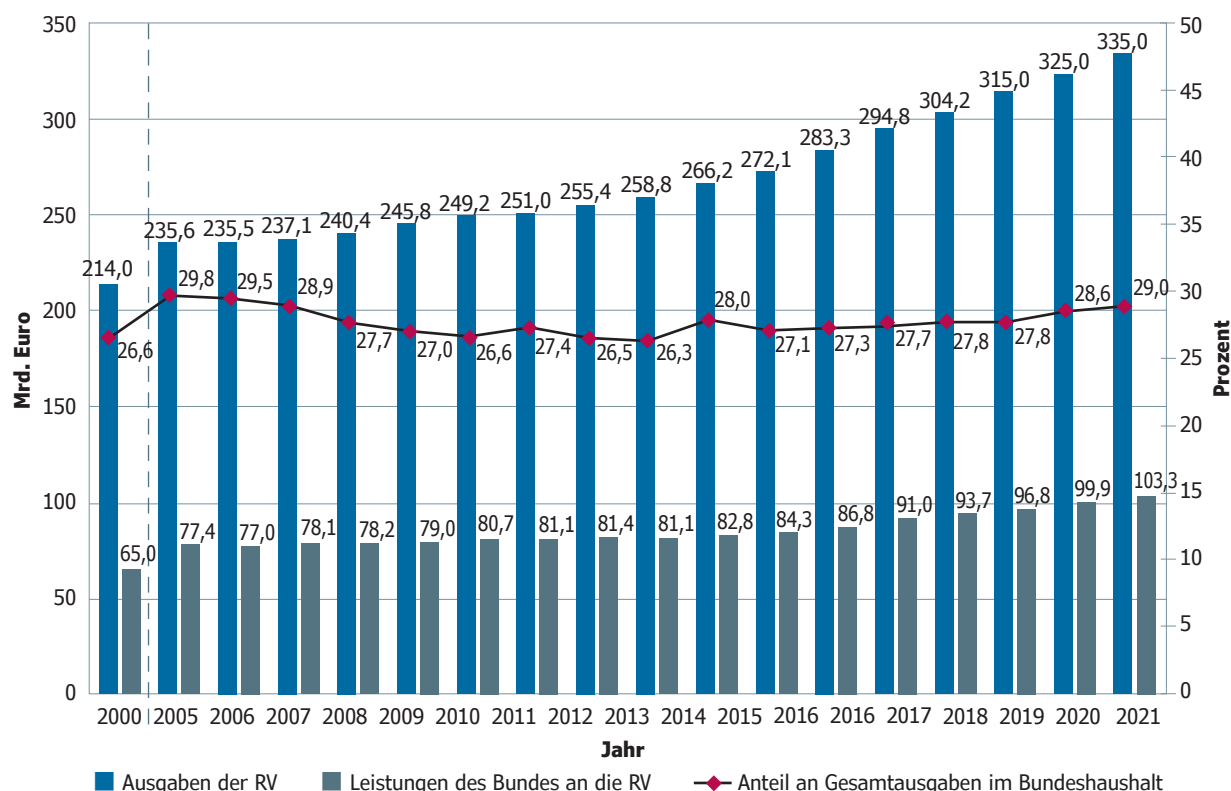
95 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Nr. 4.4 (S. 24–26).

96 Die geplanten Ausgaben beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung. Der Schätzerkreis Rente besteht aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

(von 15 auf 16 %) sowie aus den Erhöhungsbeträgen der sogenannten Ökosteuer⁹⁷ finanziert.

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung

Abbildung 2.3



Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.9). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Auch übernimmt der Bund die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für die Höhe des Bundeszuschusses sind die Veränderungen

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

97 Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, z. B. an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung als Defizithaftung).

Rentenversicherungsleistungen des Bundes^a

Tabelle 2.9

	2016	2017	2018
Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	32,3	34,4	35,2
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	9,1	9,3	9,6
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^b	23,1	24,0	25,0
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	12,5	13,2	13,7
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,4	5,3
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,2	1,3	1,3
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60 % von den neuen Ländern erstattet)	3,2	3,3	3,4
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	86,8	91,0	93,7

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Grundsätzlich – d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung – finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen⁹⁸ durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁹⁹ Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt.

98 Insbesondere Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

99 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

Zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung führen demgegenüber vor allem die Maßnahmen aus dem

- Rentenpaket, das im *Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung* vom 23. Juni 2014 normiert wurde,¹⁰⁰ sowie
- *Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung* vom 17. Juli 2017.¹⁰¹

Das letztgenannte Gesetz bewirkt, dass ab Mitte 2024 in der gesetzlichen Rentenversicherung in Ost und West ein einheitlicher gesamtdeutscher aktueller Rentenwert und ab dem Jahr 2025 einheitliche gesamtdeutsche Rechengrößen (Durchschnittsentgelt, Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze) gelten. Die hiermit verbundenen Mehrausgaben belaufen sich nach Schätzungen der Bundesregierung im Jahr 2018 auf 0,6 Mrd. Euro. Sie sollen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2021 auf jährlich 2,3 Mrd. Euro steigen. Nach einem weiteren Anstieg bis zum Jahr 2025 sollen die Mehrausgaben dann bei jährlich 3,9 Mrd. Euro liegen. Im Gesetzentwurf hat die Bundesregierung angekündigt, dass aus dem Bundeshaushalt ab dem Jahr 2022 zusätzlich 0,2 Mrd. Euro in die Rentenkassen fließen sollen. Dieser Zuschussbetrag soll bis zum Jahr 2025 um jeweils 0,6 Mrd. Euro auf dann jährlich 2,0 Mrd. Euro ansteigen.

Aus dem Rentenpaket des Jahres 2014 belasten vor allem die sogenannte Mütterrente und – in geringerem Umfang – die abschlagsfreie Rente ab 63 die Rentenkassen. Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf jährlich 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro. Insbesondere die Mütterrente dürfte im Vergleich zum Gesetzentwurf zu höheren Ausgaben führen.¹⁰² Bezieht man die jährlichen Rentensteigerungen mithilfe der im Rentenversicherungsbericht 2016 prognostizierten Entwicklung des aktuellen Rentenwerts bis zum Jahr 2030 ein, so könnten die Kosten für die Mütterrente bis zum Jahr 2020 auf 7,7 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2030 sogar auf 8,7 Mrd. Euro steigen.¹⁰³ Auf langfristige Sicht werden die Fallzahlen zurückgehen, da die Mütterrente nur für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder gezahlt wird.

Zur Finanzierung des Rentenpakets wurde durch das Beitragssatzgesetz 2014 der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung auf 18,9 % festgeschrieben, der ansonsten auf 18,3 % hätte gesenkt werden müssen. Dies führte zu einer Erhöhung des Bundeszuschusses um rund 1,5 Mrd. Euro. Der Bund hat sich zudem verpflichtet, den allgemeinen Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils um 500 Mio. Euro zu erhöhen.

Auch unter Einbeziehung dieser Mittelaufstockungen bleiben die Bundesleistungen deutlich unter den Mehrbelastungen des Rentenpakets. Daher wurde bereits bei seiner Verabschiedung teilweise gefordert, die gesamtgesellschaftlich begründeten Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vollständig aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Mit erneuten Forderungen in diese Richtung

100 RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 787.

101 Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, BGBl. I S. 2575.

102 Nach dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz (Entwurf) sollte die Mütterrente bis zum Jahr 2020 bei jährlich 6,6 Mrd. Euro verharren und dann bis zum Jahr 2030 auf jährlich 6,1 Mrd. Euro zurückgehen.

103 Dazu: Institut der deutschen Wirtschaft (IW), IW-Informationsdienst (iwd) 2017 Nr. 9, S. 6–7.

ist spätestens dann zu rechnen, wenn sich die derzeit stabile finanzielle Situation der Rentenversicherung verschlechtern sollte.¹⁰⁴

2.5.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) als auch im Bundeshaushalt an:

- Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2016 beliefen sich auf 30,9 Mrd. Euro (2015: 31,4 Mrd. Euro).¹⁰⁵ Die Einnahmen betrugen 36,4 Mrd. Euro (2015: 35,2 Mrd. Euro).¹⁰⁶ Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich um 5,0 Mrd. Euro¹⁰⁷ auf 11,5 Mrd. Euro (2015: 6,5 Mrd. Euro).
- Im Bundeshaushalt 2016 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 34,6 Mrd. Euro (2015: 33,9 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III: Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.5.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind nach wie vor gut. Die stabile Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Im Jahresdurchschnitt 2016 verminderte sich die Zahl der Arbeitslosen auf 2,7 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2015 (2,8 Millionen). Im Vergleich zum Krisenjahr 2009 mit 3,4 Millionen Arbeitslosen verzeichnet der Arbeitsmarkt eine deutliche Konsolidierung. Für das Jahr 2017 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Rückgang um 140 000 auf 2,55 Millionen Personen. Für das Jahr 2018 wird trotz des hohen Bestands an Flüchtlingen ein in etwa unveränderter Stand der Arbeitslosigkeit erwartet. Die Beschäftigung soll weiter steigen: Für das Jahr 2018 wird bei den Erwerbstätigen mit 44,4 Millionen ein neuer Höchststand prognostiziert.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Juni 2017 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung werden 3,0 % zugrunde gelegt. Für das Jahr 2017 geht die Bundesagentur von einem Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro aus. Auch für die Folgejahre wird mit Über-

¹⁰⁴ Die Forderung nach einer Aufstockung der Bundeszuschüsse mit Hinweis auf die Mütterrente und die Angleichung der Ostrenten an das Westniveau enthält z. B. die Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2017 der Wirtschaftsforschungsinstitute (S. 62–63).

¹⁰⁵ Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

¹⁰⁶ Insbesondere Beitragseinnahmen (2016: 31,2 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

¹⁰⁷ Mit einem Teil des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben wurden die umlagefinanzierten Rücklagen für Insolvenzgeld und Winterbeschäftigungsförderung verstärkt.

schüssen gerechnet, soweit sich die aktuellen Einschätzungen zu den günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Beitragsstabilität und einem Aufgabenportfolio der Bundesagentur, das weitgehend dem Profil des Jahres 2017 entspricht, bestätigen. Unter diesen Voraussetzungen könnte die Allgemeine Rücklage im Haushalt der Bundesagentur auf 29 Mrd. Euro wachsen.

2.5.4.2 Bundeshaushalt

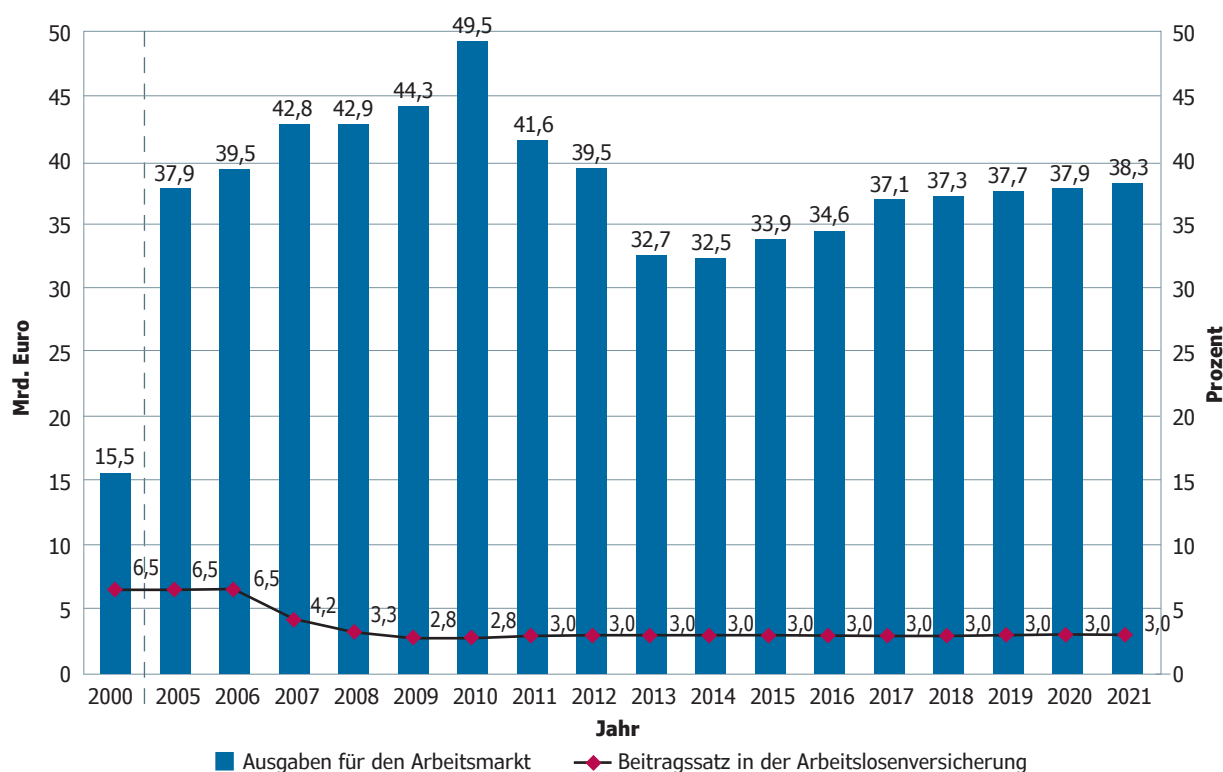
Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierzu gehören neben dem Arbeitslosengeld II die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

Die Ausgaben lagen im Haushaltsergebnis 2016 mit 34,6 Mrd. Euro zwar leicht über dem Vorjahr (2015: 33,5 Mrd. Euro), aber deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich dämpfend auf die Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben aus. Zu Entlastungen im Bundeshaushalt hat auch die seit dem Jahr 2013 weggefallene Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung geführt. Dafür hat der Bund auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur verzichtet.

Im Finanzplanungszeitraum 2017 bis 2021 schlagen die migrationsbedingten Mehraufwendungen insbesondere beim Arbeitslosengeld II, bei der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie beim Eingliederungsbudget zu Buche. Die bereits im Soll 2017 um 2,5 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr höher veranschlagten Ausgaben von 37,1 Mrd. Euro sollen danach im Haushaltsjahr 2018 leicht auf 37,3 Mrd. Euro steigen. Gegenüber der bisherigen Finanzplanung rechnet die Bundesregierung mit einem deutlich geringeren Aufwuchs: Statt der im bisherigen Finanzplan für das Jahr 2020 veranschlagten Ausgaben von 42,1 Mrd. Euro sieht der neue Finanzplan nur 37,9 Mrd. Euro für dieses Jahr und 38,3 Mrd. Euro für das Jahr 2021 vor (vgl. Tabelle 2.8 und Abbildung 2.4). Die Korrektur wird vor allem mit – gegenüber früheren gesamtwirtschaftlichen Annahmen – niedrigeren Arbeitslosenzahlen begründet. Dabei wurde nach Aussage des BMF berücksichtigt, dass ein Großteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge sich für längere Zeit in Förderungsmaßnahmen befindet und daher zurzeit noch nicht als arbeitslos registriert wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes setzt dieses haushalts- und finanzplanerische Szenario voraus, dass nach Abschluss dieser Maßnahmen die Integration der schutzberechtigten Flüchtlinge in den ersten Arbeitsmarkt ohne größere Reibungsverluste verläuft.

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

Abbildung 2.4



2.5.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bildet mit ihrem Finanzvolumen nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung. Im Jahr 2016 waren in der GKV 71,4 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Die Ausgaben stiegen auf 222,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 224,2 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 1,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10).

In den letzten zehn Jahren (2007 bis 2016) stiegen die Ausgaben der GKV jahresdurchschnittlich um 4,2 %.¹⁰⁸ Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 haben sich die Ausgaben zur Mitte der Dekade wieder deutlich erhöht. Die Ausgabendynamik in der GKV zeigt sich durch einen Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum¹⁰⁹: Dieses lag im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 2,8 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,8 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

¹⁰⁸ Der Ausgabenanstieg je Versicherten ist etwas niedriger, da die Versichertenzahlen in der GKV gestiegen sind – von 70,2 Millionen (2007) auf 71,4 Millionen (2016).

¹⁰⁹ Die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse^a

Tabelle 2.10

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben ^b	Bundes- zuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	2,6	145,7	1,7	2,5
2006	148,0	2,9	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	4,0	156,1	1,7	2,5
2008	160,9	4,5	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	6,2	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	3,0	175,6	-0,4	15,7
2011	179,6	2,0	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	2,6	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	5,5	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	5,7	204,2	-1,3	10,5
2015	213,7	4,0	212,6	-1,1	11,5
2016	222,7	4,2	224,4	1,6	14,0
2017					14,5
2018					14,5
2019					14,5
2020					14,5
2021					14,5
Anstieg/Jahr (2007–2016)	6,9	4,2	6,8		
Summe Zuschüsse (2007–2016)					104,7
Summe Zuschüsse (2017–2021)					72,5

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF17Bund), Stand: Juli 2017.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2016 mit 73,0 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 36,5 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit 36,3 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 4,1 %, nachdem sie sich bereits in den Jahren 2014 und 2015 um insgesamt fast 16 % erhöht hatten. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 13,7 Mrd. Euro verausgabt. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 11,0 Mrd. Euro (+5,3 % gegenüber 2015).¹¹⁰

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden bzw. auf geringem Niveau gehalten werden. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies zum Jahresende 2016 eine leicht rückläufige Liquiditätsreserve von 9,1 Mrd. Euro (2015: 10,0 Mrd. Euro) aus. Die gesetzlichen Krankenkassen hatten zum Jahresende 2016 Finanzreserven von 15,9 Mrd. Euro (2015: 14,5 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt 25 Mrd. Euro. Es ist gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen (2015: 24,5 Mrd. Euro).

Zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen (§ 221 Absatz 1 SGB V) erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse. Diese haben sich im Zehnjahreszeitraum 2007 bis 2016 auf 104,7 Mrd. Euro summiert (vgl. Tabelle 2.10). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.
- Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben. Danach sollten die Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen.
- Im Frühjahr 2009 wurde durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland u. a. der Bundeszuschuss an die GKV über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds deutlich erhöht. Zudem wurden in den Haushalten 2010 und 2011 außer den bereits vorgesehenen Zuschüssen zusätzliche Bundeszuschüsse zur finanziellen Stabilisierung der GKV geleistet.
- Durch die Haushaltsbegleitgesetze 2013 und 2014 wurde der Bundeszuschuss für die Jahre 2013 bis 2015 gesenkt.

¹¹⁰ Der vergleichsweise hohe nominelle Anstieg ist nach Darstellung des Bundesministerium für Gesundheit (Pressemitteilung vom 6. März 2017) durch einen Sondereffekt begründet: höhere Rückstellungen vor allem der größeren Krankenkassen von insgesamt 797 Mio. Euro (2015: 420 Mio. Euro) für die künftige Altersversorgung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Nach dem Haushaltsentwurf 2018 soll der Bundeszuschuss mit 14,5 Mrd. Euro wie im Haushalt 2017 veranschlagt werden und im Finanzplanungszeitraum konstant bleiben. Für die Jahre 2017 bis 2021 sind damit 72,5 Mrd. Euro zugunsten der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 2.10).

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) wurde der allgemeine Beitragssatz zur GKV von 15,5 auf 14,6 % gesenkt. Seit Anfang 2015 kann jede Krankenkasse einen individuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben. Die Ausgaben im Arzneimittelbereich sollten u. a. durch das 13. und 14. SGB V-Änderungsgesetz (SGB V – Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) weiter begrenzt werden.¹¹¹ Ungeachtet dieser Konsolidierungsversuche ist bei den Arzneimittelausgaben ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen – um 6,2 Mrd. Euro auf 36,3 Mrd. Euro oder 20,6 % seit dem Jahr 2013.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bilden die Leistungen des Bundes an die GKV – ähnlich den Leistungen an die Rentenversicherung – ein tendenziell steigendes Risiko für den Bund. Zudem stellt aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen die medizinische Versorgung der Asylsuchenden und Flüchtlinge eine weitere Herausforderung für die GKV dar. Daher erhielten die gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2017 aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds einmalig einen Zuschuss von 1,5 Mrd. Euro. Die Mittel sind überwiegend für die gesundheitliche Versorgung von Asylberechtigten sowie daneben für den Aufbau der sogenannten Telematikinfrastruktur vorgesehen.

Derzeit wirken sich die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, die hohen Rentensteigerungen sowie der Bundeszuschuss positiv auf die Einnahmensituation und damit auf das Finanzergebnis der GKV aus. Langfristig gesehen dürften die Ausgaben der GKV nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung weiter steigen. Ob dieser Anstieg dauerhaft durch die vorhandenen Reserven und die Beitragseinnahmen aufgefangen werden kann, ist fraglich. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt wird voraussichtlich zunehmen.

2.5.6 Zinsausgaben

2.5.6.1 Kernhaushalt

Im Haushaltsentwurf 2018 sind für Zinsausgaben 20,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Ansatz liegt damit um 2,3 Mrd. Euro über dem Soll 2017 (18,5 Mrd. Euro). Diese „kleine Zinswende“ hängt vor allem mit dem für das Jahr 2018 unterstellten Wegfall der die Zinsausgaben mindernden Agio-Einnahmen (vgl. Bemerkung

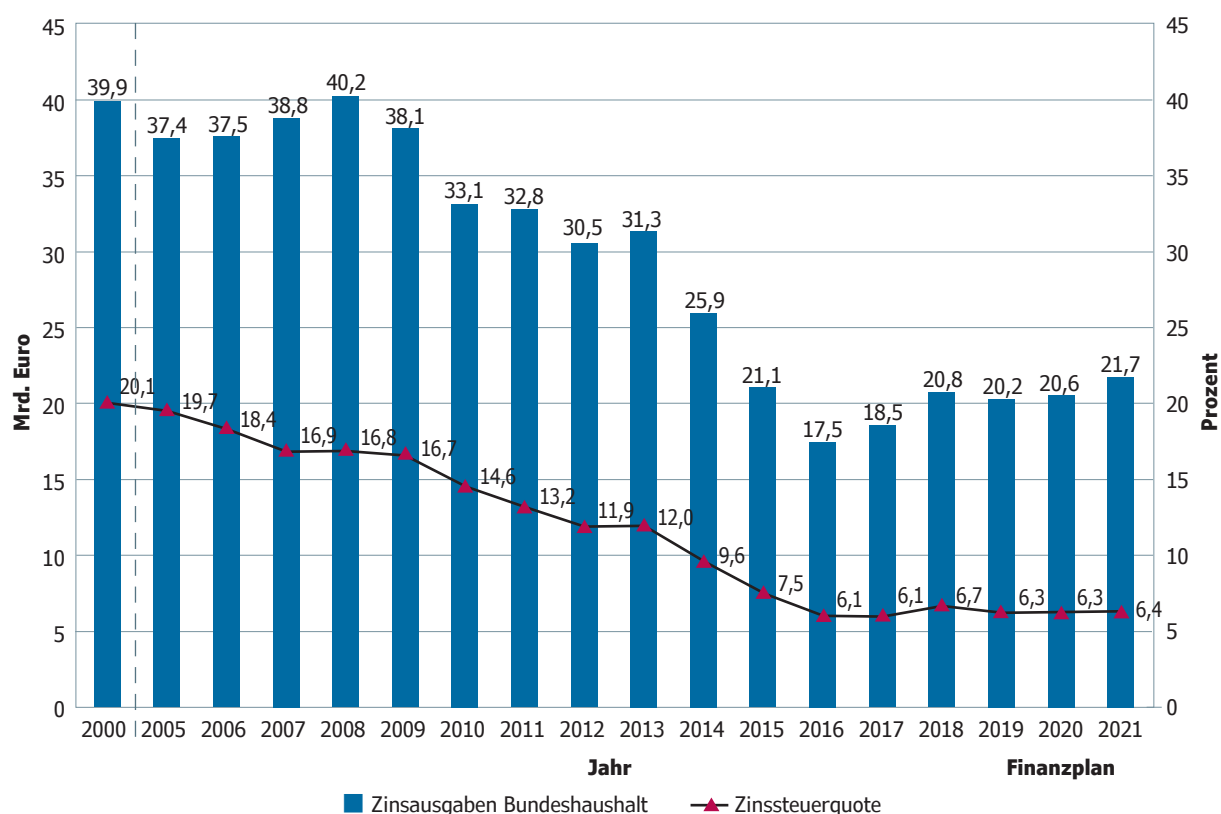
¹¹¹ Bestandteil ist die Verlängerung des Preismoratoriums für Nicht-Festbetragsarzneimittel bis Ende 2017 und die Anhebung des gesetzlichen Herstellerrabatts im Vergleich zum geltenden Recht von 6 auf 7 %. Hierdurch sollen sich für die GKV jährliche Einsparungen von rund 0,65 Mrd. Euro ergeben.

Nr. 1.4.2) zusammen.¹¹² Aufgrund der starken Rückgänge der Markttrenditen kam es in den letzten Jahren zu besonders hohen Agio-Salden bei den Emissionen.¹¹³ Diese haben das Gesamtvolumen der Zinsausgaben in den vergangenen Haushaltsjahren deutlich verringert (2016: um 6,0 Mrd. Euro; 2015: um 3,8 Mrd. Euro; 2014: um 1,6 Mrd. Euro). Den Agio-Einnahmen stehen entsprechende Zinsbelastungen in den kommenden Haushalten gegenüber.

Für den Finanzplanungszeitraum unterstellt die Bundesregierung einen moderaten Zinsanstieg. Das Zinsniveau für Bundeswertpapiere ist gegenwärtig noch sehr niedrig und dürfte sich in den nächsten Monaten allenfalls geringfügig erhöhen. Der Bund profitiert im Finanzplanungszeitraum noch stark von den Kupons aus der Niedrigzinsphase. Dementsprechend sollen die Zinsausgaben allenfalls leicht auf 21,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 ansteigen (vgl. Abbildung 2.5).

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Abbildung 2.5



Erläuterung:

Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

112 Haushaltsstelle: Kapitel 3205 Titel 575 09 mit der Zweckbestimmung: „Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen“.

113 Dazu: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 26–28.

Ungeachtet der höheren Zinsausgaben ist die Entlastung gegenüber älteren Finanzplänen weiterhin deutlich, auch wenn das „Absenkungspotenzial“ nunmehr weitgehend ausgeschöpft erscheint. In den Planungen der letzten Jahre wurden die Schätzansätze für die Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt. Daher werden die in den Haushaltsjahren 2014 bis 2017 zu verzeichnenden Rückgänge in den Jahren 2018 bis 2020 nicht mehr erreicht.

Insgesamt bleibt die Entlastung hoch: Bei der Fortschreibung der letzten sechs Finanzpläne wurden die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2020 (abgelaufene 18. Wahlperiode und bisheriger Finanzplanungszeitraum) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt 109,3 Mrd. Euro verringert (vgl. Tabelle 2.11). Die im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 2.5) niedrigen Zinsansätze tragen maßgeblich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts auf der Ausgabenseite bei. Sie ermöglichen es, Mehrausgaben in den Facheinzelplänen (vgl. Tabelle 2.1) ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle zu schultern.

Zinsausgabenentlastungen im Bundeshaushalt

Tabelle 2.11

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014–2020
	in Mrd. Euro								
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1							
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2						
Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2					
Ist 2014, Soll 2015, Finanzplan bis 2018	25,9	21,3	30,0	31,8	34,4				
Ist 2015, Soll 2016, Finanzplan bis 2019		21,1	23,8	22,4	25,6	27,2			
Ist 2016, Soll 2017, Finanzplan bis 2020			17,5	18,5	19,2	19,3	21,9		
Haushaltsentwurf 2018, Finanzplan bis 2021					20,8	20,3	20,6	21,7	
Absenkung gegenüber Fpl. 15	20,1	28,0							
Absenkung gegenüber Fpl. 16	8,5	16,3	23,7						
Absenkung gegenüber Fpl. 17	1,8	10,2	15,0	15,7					
Absenkung gegenüber Fpl. 18		0,2	12,5	13,3	13,6				
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	3,9	4,8	6,9			
Absenkung gegenüber Fpl. 20					–1,6	–1,0	1,3		
Entlastung für Haushaltsjahre 2014 bis 2020	20,1	28,0	23,7	15,7	13,6	6,9	1,3		109,3

Bei einer Rückschau auf die letzten zehn Jahre ist festzustellen, dass die Zinsausgaben deutlich rückläufig sind. Der Bund profitiert nach wie vor davon, dass sich die Refinanzierungsbedingungen auf historisch niedrigem Niveau bewegen. Damit geht einher, dass die Rendite der Bruttokreditaufnahme des Bundes von 5,0 % im Jahr 2000 über 3,8 % im Jahr 2008 auf ein Rekordtief beim Zinskostensatz von 0,28 % im Jahr 2016 gesunken ist.¹¹⁴ Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank wirkt sich hier nach wie vor spürbar aus. Die Staatsanleihen des Bundes bilden im Euroraum weiterhin die Referenz für die Renditen anderer Länder.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, dass der Bund die niedrigen Zinsen bei den Bundesanleihen nutzt, um mehr langfristige Papiere in Umlauf zu bringen. Dementsprechend sind die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte¹¹⁵ in den letzten Jahren angestiegen.¹¹⁶ Sollte das Zinsniveau auf mittelfristige Sicht wieder steigen, würde dies angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen von durchschnittlich 175 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.7.2) relativ schnell und spürbar die Zinslast des Bundes erhöhen, wobei der Anstieg der Zinsausgaben durch die Verlängerung der Zinsbindungsfristen abgemildert würde.

Die in den letzten Jahren zurückgehende Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) bleibt auf einem niedrigen Niveau (vgl. Abbildung 2.5). Nach dem Haushaltsentwurf 2018 soll die Quote auf 6,7 % leicht ansteigen (2017: 6,1 %). In den folgenden Finanzplanjahren soll sie sich bei 6,3 bis 6,4 % einpendeln – nur unwesentlich über ihrem Stand zur Mitte der 1970er-Jahre (1976: 5,6 %).

2.5.6.2 Sondervermögen

Außerhalb des Kernhaushalts bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) geringe Zinslasten:

114 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 12: Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs des Bundes und seiner Sondervermögen (S. 32); Zahlen mit früheren Berichten wegen Umstellung von Emissionsrendite auf Zinskostensatz nicht vergleichbar.

115 Zu Zins-Swap-Geschäften als Ergänzung der Kreditaufnahme des Bundes am Geld- und Kapitalmarkt: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 46–51.

116 Vgl. Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 20 (Tabelle 2) – danach stieg die durchschnittliche Laufzeit der Neuemissionen des Bundes von 4,6 Jahren (2011) auf 6,3 Jahre (2015); ausweislich des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 19 (S. 51), ist die durchschnittliche Zinsbindungsfrist auf 6,8 Jahre zum Jahresende 2016 angestiegen.

- (1) Der FMS (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.2) unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie belaufen sich zum Jahresende 2016 auf 14,6 Mrd. Euro.¹¹⁷ Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von insgesamt 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichsverpflichtung. Die Zinsausgaben beliefen sich im Jahr 2016 auf 364 Mio. Euro (2015: 290 Mio. Euro).¹¹⁸
- (2) Der ITF (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.1) wies zum Jahresende 2016 Verbindlichkeiten von 19,8 Mrd. Euro aus. Unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen ergibt sich ein Nettokreditbestand von 18,8 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Im Jahr 2016 beliefen sich die Zinsausgaben auf 477 Mio. Euro (2015: 299 Mio. Euro).¹¹⁹

Wie sich die Zinslast des ITF in den Folgejahren entwickelt, hängt vom Schuldenabbau und vom künftigen Zinsniveau ab. Sondertilgungen im ITF aus Bundesbankgewinnen sind wieder möglich (vgl. dazu Bemerkung Nr. 1.12.1). Haushaltsüberschüsse sollen allerdings weiterhin nicht in die Schuldentilgung des ITF, sondern in die „Asylrücklage“ fließen.

2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.12):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Rücklagenentnahmen sowie Münzeinnahmen gehören und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Die Globalen Mindereinnahmen von insgesamt 26,1 Mrd. Euro – davon 24,0 Mrd. Euro in den Finanzplanungsjahren 2019 bis 2021 – stellen Planungsreserven für die Abdeckung von Risiken dar, z. B. hinsichtlich des geplanten Anstiegs der Gebühreneinnahmen ab dem Jahr 2019 (Lkw-Maut und Pkw-Infrastrukturabgabe) oder eines nicht absehbaren Rückgangs der Steuereinnahmen. Zudem könnten sie zur Finanzierung von Steuerentlastungsmaßnahmen herangezogen werden.

¹¹⁷ Von den Kapitalmaßnahmen zugunsten der Hypo Real Estate von 7,6 Mrd. Euro sind 3,7 Mrd. Euro der FMS-Wertmanagement wirtschaftlich zuzurechnen. Der Rest entfällt auf die Hypo Real Estate-Gruppe inklusive der Zahlung an Altaktionäre (2,7 Mrd. Euro) und die Depfa Bank (1,2 Mrd. Euro).

¹¹⁸ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 10 (S. 27).

¹¹⁹ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, Tabelle 10 (S. 27); bei Saldierung mit den Zinseinnahmen betragen die Zinsausgaben des ITF 474 Mio. Euro.

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt

Tabelle 2.12

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einnahmen													Soll	HHE	Finanzplan		
a) Steuereinnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	301,0	308,8	321,8	327,1	341,6
b) Sonstige Einnahmen	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	28,4	28,1	30,8	31,5	28,0	28,4
darunter:																	
▪ Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
▪ Kapitalvermögen ^a	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ Wirtschaftliche Tätigkeit ^b	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	7,0	6,7	5,5	5,7	5,6	5,6	5,9
darunter:																	
▪ Bundesbankgewinn ^c	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	3,2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewährleistungen ^d	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	2,9	1,8	1,9	1,9	2,0	1,5
▪ BA-Eingliederungsbeitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
▪ Lfd. Einnahmen ^e	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	8,1	7,8	11,3	10,0	8,4	9,2	14,2	14,3	14,4
▪ Zuweisung aus SV Aufbauhilfe											0,3	1,5					
▪ Entnahme aus Asylrücklage													6,7	8,2	3,8	-	-
c) Globale Mindereinnahme														-2,1	-5,1	-5,7	-13,2
d) Nettokreditaufnahme	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	259,9	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	329,1	337,5	348,2	349,4	356,8

Erläuterungen:

- a Kapitel 6002, Titel 133 01; ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.
b Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.
c 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.
d Rückflüsse aus Darlehen sowie Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
e Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren (insb. Lkw-Maut und Pkw-Maut ab 2019) und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

2.6.1 Steuereinnahmen

2.6.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen unterlag bis zum Jahr 2011 erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildung 2.6):

- Nach einem Aufwuchs in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2004 auf 187,0 Mrd. Euro zurück. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 auf den Weg gebrachten steuerlichen Entlastungen.¹²⁰
- Der Wirtschaftsaufschwung sowie steuerliche Konsolidierungsmaßnahmen¹²¹ führten dazu, dass das Steueraufkommen des Bundes innerhalb einer kurzen Zeitspanne auf 239,2 Mrd. Euro (2008) anstieg.
- Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie aufgrund einer Reihe von Steuerentlastungen¹²² sanken die Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 auf 227,8 bzw. 226,2 Mrd. Euro.
- Seitdem wächst das Steueraufkommen stetig. Die Steuereinnahmen des Jahres 2016 lagen mit 289,0 Mrd. Euro um mehr als ein Viertel über denen des Jahres 2010.
- Im Haushaltsjahr 2018 und im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Mai-Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 341,6 Mrd. Euro im Jahr 2021.
- Allerdings führen die fortwährende Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen (vgl. Nr. 2.2.5) sowie der neue Finanzausgleich im Jahr 2020 zu einem geringeren prozentualen Anstieg – vor allem in den Jahren 2018 und 2020 (vgl. Abbildung 2.6).

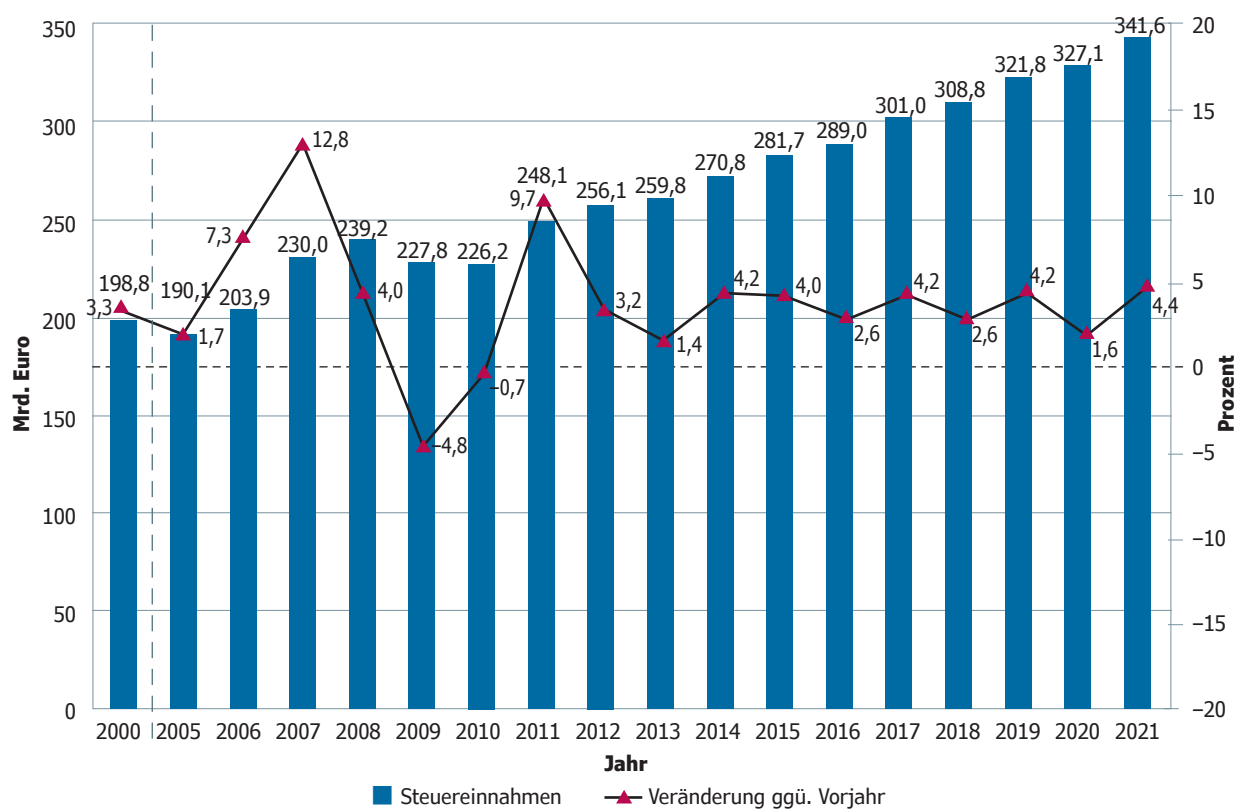
120 Z. B. Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze.

121 Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale, Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

122 Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Entwicklung der Steuereinnahmen

Abbildung 2.6



2.6.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2017 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Zuwachses beim Steueraufkommen bis zum Jahr 2021 erwartet. Es soll von 732,4 Mrd. Euro im Jahr 2017 bis auf 852,2 Mrd. Euro im Jahr 2021 steigen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von 30 Mrd. Euro (3,9 %). Die guten Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 werden damit nochmals um jährlich 6 Mrd. Euro (2018) bis 17 Mrd. Euro (2021) übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den Jahren 2017 und 2018 mit Mehreinnahmen von insgesamt 17,5 Mrd. Euro.
- Für die Jahre 2019 bis 2021 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2016 von 43,3 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für den gesamten Steuerschätzzeitraum 2017 bis 2021 sind dies im Ergebnis 60,8 Mrd. Euro.

- Bei den EU-Abführungen ergeben die Schätzungen Mindereinnahmen von 6,7 Mrd. Euro. Mögliche finanzielle Folgen des Brexit für den deutschen EU-Beitrag ab dem Jahr 2020 sind hierbei nicht berücksichtigt.¹²³

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2017 bis 2021 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2016 wie folgt:

Bund:	+ 3,2 Mrd. Euro
Länder:	+30,5 Mrd. Euro
Gemeinden:	+27,1 Mrd. Euro
Abweichung:	+60,8 Mrd. Euro

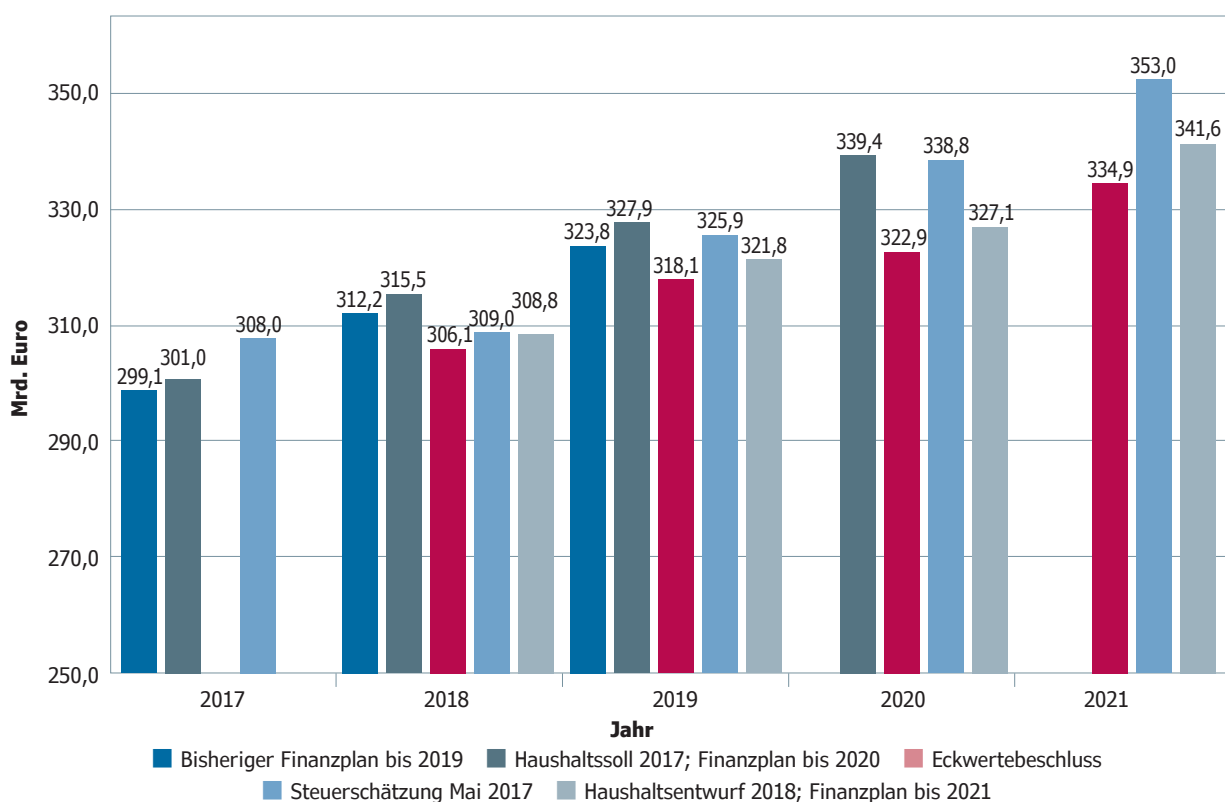
Der Bund profitiert damit in deutlich geringerem Umfang vom Mehraufkommen. Nachteilige Auswirkungen auf sein Steueraufkommen haben die zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen: Sie führen im Schätzzeitraum 2017 bis 2021 beim Bund zu Mindereinnahmen von 35,4 Mrd. Euro und bei den Ländern von 2,8 Mrd. Euro. Demgegenüber verzeichnen die Kommunen einen Zugewinn von 5,2 Mrd. Euro, da ihre Mindereinnahmen durch die zugewiesenen höheren Steueranteile des Bundes kompensiert werden. Mit den bundesseitig zugesagten weiteren Abgaben von Umsatzsteueranteilen an die Länder im Zusammenhang mit der Flüchtlingslage (Nr. 2.2.4) sowie dem in der Steuerschätzung noch nicht enthaltenen neuen Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 (Nr. 2.2.5) wird sich das Steueraufkommen des Bundes zugunsten der Länder weiter verringern. Diese Entwicklung hat die Bundesregierung im neuen Finanzplan bereits berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.7).

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen BIP fallen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2017 und 2018 mit jeweils 0,1 Prozentpunkten geringfügig niedriger aus als in der November-Schätzung 2016. Für die Jahre ab 2019 soll das erwartete nominale BIP um 0,1 Prozentpunkte höher liegen. Die für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhne und -gehälter sollen im Jahr 2018 im Vergleich zur letzten Schätzung unverändert bleiben (+3,4 %). Dafür wird mit einem höheren Anstieg in den Folgejahren gerechnet (jeweils 0,3 Prozentpunkte).

¹²³ Diese fließen erst in die Steuerschätzung, wenn die Regelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs in Kraft treten.

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen

Abbildung 2.7



Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Die Bundesregierung will sich unabhängig von dem Verzicht auf die Veranschlagung weiterhin intensiv für eine Einführung dieser Steuer einsetzen.

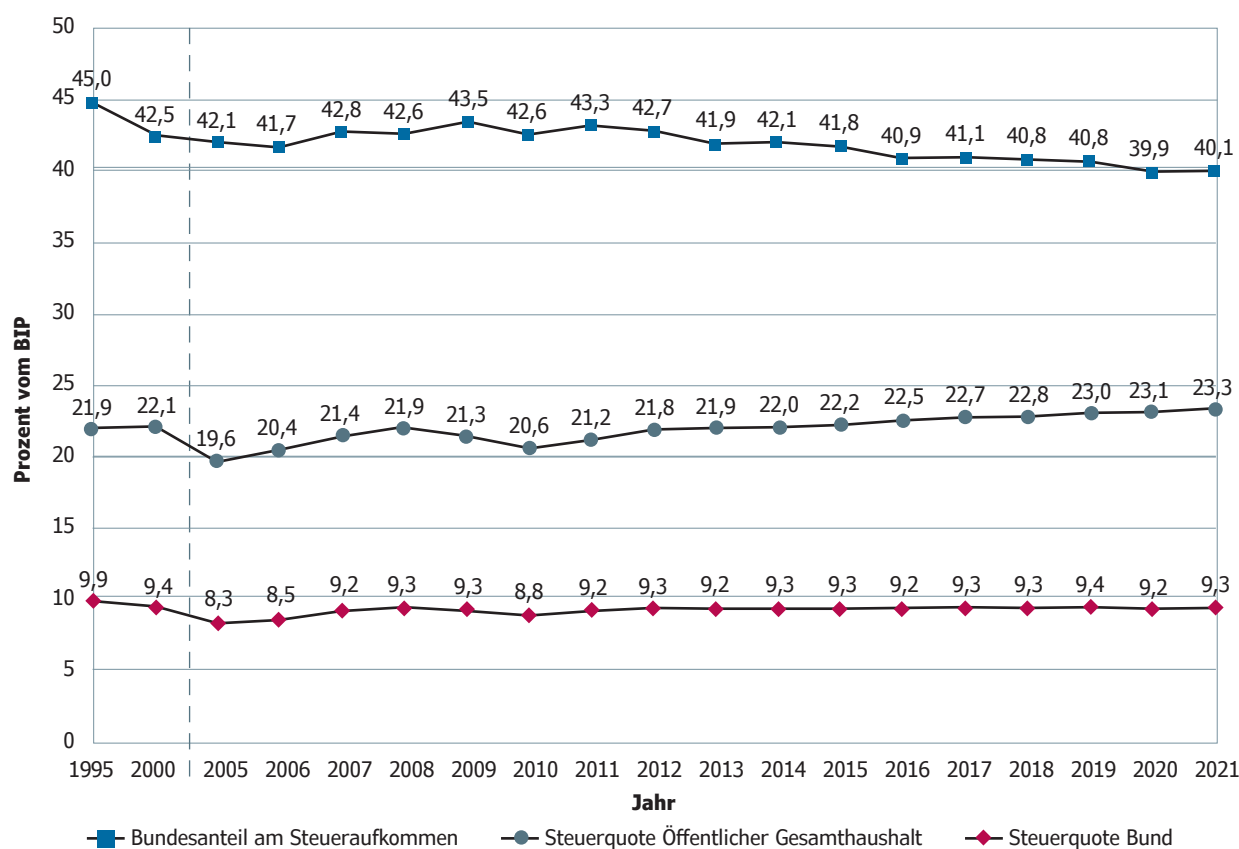
2.6.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmesituation der Gebietskörperschaften lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote¹²⁴ hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2017 werden die Steuereinnahmen schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2021) bei 23,3 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.8). Dies wären 2,2 Prozentpunkte oder – bezogen auf das geschätzte nominale BIP des Jahres 2021 (3 660 Mrd. Euro) – 80 Mrd. Euro mehr gegenüber der durchschnittlichen Steuerquote der letzten 15 Jahre (21,1 % des BIP).

¹²⁴ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Steuerquoten, Bundesanteil am Steueraufkommen

Abbildung 2.8



Erläuterungen:

BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).

Bundesanteil nach Ergänzungszuweisungen und anderen Zuweisungen von Steueranteilen.

Der Bund partizipiert dabei zunehmend weniger am Aufwuchs des gesamtstaatlichen Steueraufkommens. Sein Anteil sinkt seit dem Jahr 2011 (43,3 %) in der Tendenz fortwährend (vgl. Abbildung 2.8). Dies ist vor allem die Folge der fortgesetzten Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung (vgl. Nr. 2.2.5). Nach den Prognosen wird der Anteil des Bundes im Jahr 2020 mit 39,9 % erstmals in der deutschen Nachkriegsfinanzgeschichte unter der 40 %-Marke liegen. Das sind 1,9 Prozentpunkte unter seinem Anteil im Jahr 2015 und sogar 3,4 Prozentpunkte unter dem des Jahres 2011. Rechnerisch¹²⁵ entspricht dies einem Steuerverzicht des Bundes von über 15 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsabschluss 2015 bzw. 28 Mrd. Euro gegenüber dem Abschluss 2011. Die Anteile von Ländern und Kommunen am Gesamtsteueraufkommen werden sich dementsprechend weiter nach oben entwickeln.¹²⁶

¹²⁵ Bezogen auf das in der Mai-Steuerschätzung für das Jahr 2020 angenommene gesamtstaatliche Steueraufkommen von 820,2 Mrd. Euro.

¹²⁶ Die Steuerschätzung im November 2017 wird die Auswirkungen insbesondere des neuen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 erstmals berücksichtigen.

2.6.2 Vertikaler Finanzausgleich

Im Finanzausgleich zwischen den Verfassungsebenen Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden ist das Umsatzsteueraufkommen die bedeutendste Verteilungsmasse. Bei der Finanzreform im Jahr 1970 betrug der Bundesanteil noch 70 %. Seither hat der Bund mehrfach Steueranteile an Länder und Kommunen abgegeben – u. a. im Rahmen des sogenannten Solidarpakts I ab dem Jahr 1995 (sieben Umsatzsteuerpunkte mit Absenkung von 63 auf 56 %) sowie bei der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 (nochmals 5,5 Umsatzsteuerpunkte mit Absenkung auf 50,5 %). Nach der Umsatzsteuer-Verteilung bildet der vertikale Finanzausgleich mit den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) die letzte Verteilstufe innerhalb des Finanzausgleichssystems.

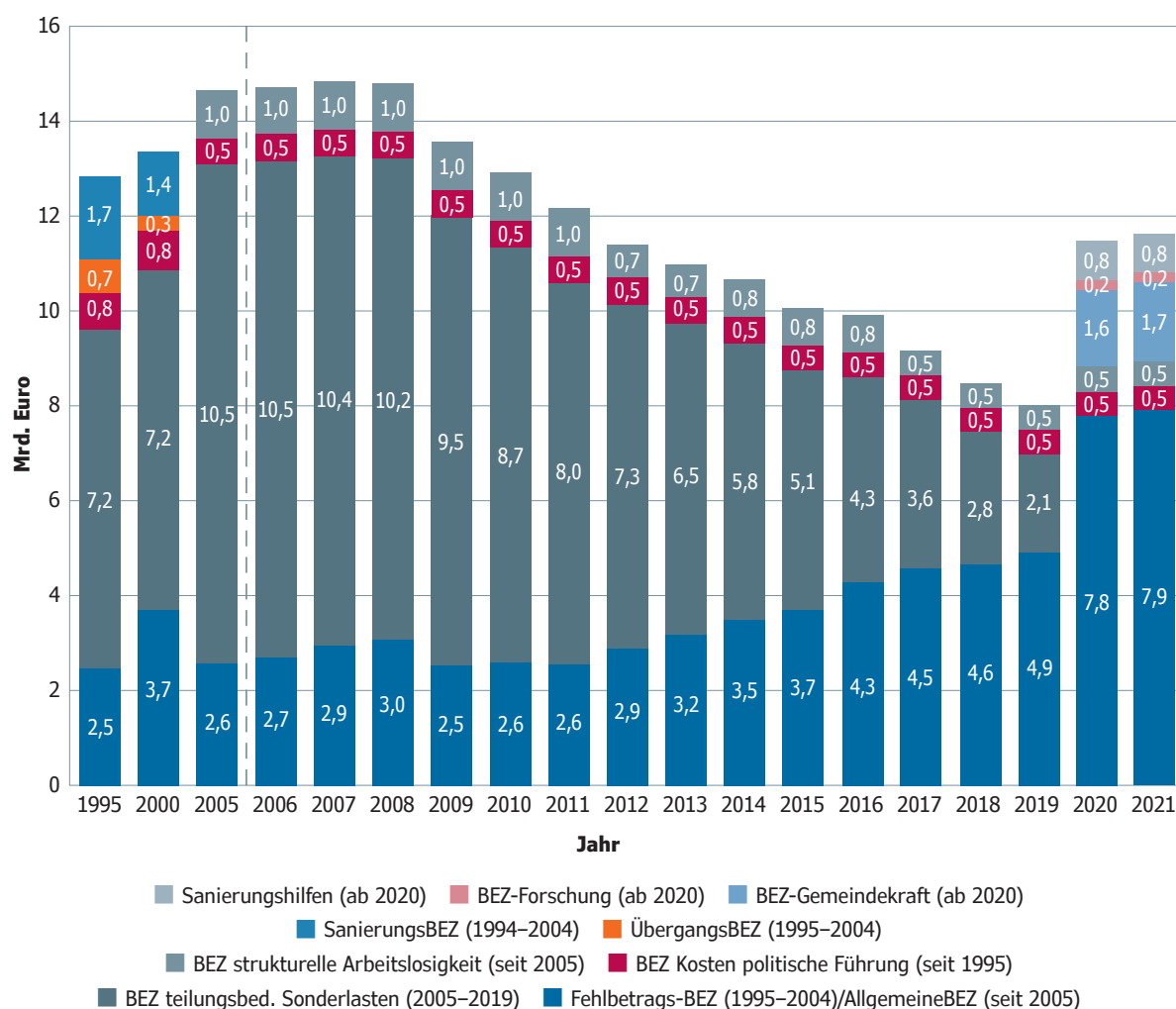
2.6.2.1 Volumen

Die – im Bundeshaushalt als negative Einnahmen veranschlagten¹²⁷ – BEZ haben eine erhebliche Größenordnung erlangt. Auf Grundlage des bis zum Jahr 2019 geltenden Solidarpaktfortführungsgesetzes (sog. Solidarpakt II) werden sie auf hohem Niveau fortgeführt. Mit dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich werden sie wieder deutlich steigen (vgl. Abbildung 2.9).

¹²⁷ Hierdurch vermindert sich das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Bundesergänzungszuweisungen und Sanierungshilfen

Abbildung 2.9



Erläuterungen:

In Pos. „Allgemeine BEZ“ sind die sog. Fehlbetrags-BEZ enthalten, die leistungsschwache Länder im Zeitraum 1995 bis 2004 erhielten; Übergangs-BEZ wurden im Zeitraum 1995 bis 2004 an finanzschwache alte Länder gewährt; Sonder-BEZ als Sanierungshilfen erhielten Bremen und das Saarland im Zeitraum 1994 bis 2004. Der neue Finanzausgleich ab 2020 ist mit den Zahlen aus dem Gesetzentwurf berücksichtigt.

Quelle: Finanzbericht 2018, Nr. 5.3.2, S.180 ff. (für Zeitraum bis 2016); Steuerschätzung vom Mai 2017 (für Zeitraum bis 2021).

Die BEZ lagen im Ausgleichsjahr 2016 mit 9,8 Mrd. Euro nur knapp unterhalb des Finanzvolumens im horizontalen Länderfinanzausgleich, das 10,6 Mrd. Euro betrug.¹²⁸ Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2016: 81 %). Im Haushaltsentwurf 2018 umfassen die BEZ ein Volumen von

¹²⁸ Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2016 im Einzelnen: BMF, Monatsbericht März 2017, S. 30 (Tabelle 1).

8,5 Mrd. Euro. Im Zuge des neuen Finanzausgleichs¹²⁹ wird der Bund ab dem Jahr 2020 zwei zusätzliche BEZ zugunsten der Länder leisten. Zu den Zuweisungen gehören dann

- Allgemeine BEZ (seit 2005),
- Sonderbedarfs-BEZ politische Führung (seit 1995),
- Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (seit 2005),
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen (ab 2020) sowie
- Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (ab 2020).

Außerdem gewährt der Bund ab dem Jahr 2020 dem Saarland und Bremen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt jährlich 800 Mio. Euro.

Die finanzielle Ausweitung der Bundesleistungen war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zustande gekommen ist. In den parlamentarischen Beratungen wurde das Finanzausgleichsgesetz (FAG) u. a. um eine Regelung zur Stärkung des parlamentarischen Informationsrechts ergänzt. Danach hat die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat jährlich über die Höhe der Zahlungen zu unterrichten, die auf der Grundlage des FAG geleistet werden. Diese Berichterstattung schließt Aussagen zur Höhe der Gemeindesteuerkraftzuweisungen, der Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich sowie zu vorliegenden Erkenntnissen über das Bemühen der betroffenen Länder zur Rückführung dieser Bedarfe ein. Die Aufnahme der Berichtspflicht soll der Transparenz des komplexen Ausgleichssystems zugutekommen und eine regelmäßige kritische Erörterung der finanziellen Auswirkungen des Finanzausgleichs unterstützen.

2.6.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Bis zum Jahr 2019 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes. Die aus dem Korb I des „Solidarpaktes II“ zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

¹²⁹ Einen Überblick sowie eine kritische Bewertung des neuen Finanzausgleichs mit den Zuweisungen des Bundes geben die schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes und weiterer Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 18/11135) mit den Unterpunkten „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden“: Haushaltsausschussdrucksache 18/4218.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen bis zum Jahr 2005 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 vermindern sich die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge auf 2,1 Mrd. Euro.

Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II auf hohem Niveau:¹³⁰

- Die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder entspricht im Jahr 2017 Mindereinnahmen von 14,0 Mrd. Euro.¹³¹
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder¹³² in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Die Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“¹³³ in die Bundesschuld belastet den Bundeshaushalt mit Zins- und Tilgungsleistungen.
- Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.¹³⁴

Die durch den Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel von jährlich 0,7 bis 0,8 Mrd. Euro sind in der Finanzplanung berücksichtigt. Sie dienen dazu, die auf den Bundeshaushalt zukommenden zusätzlichen finanziellen Lasten zumindest teilweise aufzufangen, ohne den erforderlichen Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung verringern oder gar aufgeben zu müssen.

2.6.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2018 insgesamt 30,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.13) – abzüglich einer Globalen Mindereinnahme von 2,1 Mrd. Euro. Den größten Einzelposten bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 9,2 Mrd. Euro. Dazu zählen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten wie insbesondere die Lkw-Maut mit 5,7 Mrd. Euro. Auf Entgelte sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit entfallen 5,7 Mrd. Euro. Hierzu zählen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank

¹³⁰ In den Jahren 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

¹³¹ Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2017 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2017 (227,6 Mrd. Euro) nach Abzug der Vorabbeiträge für Bund (4,42 und 5,05 % vom Rest) und Gemeinden (2,2 % vom Rest).

¹³² Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

¹³³ Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

¹³⁴ Bundeshaushalt 2017: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 9,3 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,4 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,1 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

(2018: 2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2018: 2,5 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist (2018: 0,5 Mrd. Euro). Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 8,2 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden.

Sonstige Einnahmen^a

Tabelle 2.13

	Sonstige Einnahmen ^b	Verwaltungseinnahmen (laufende Einnahmen)	darunter: Lkw-Maut	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	darunter: Bundesbankgewinn ^c	Einnahmen aus Beteiligungserlösen (Kapitalvermögen)	Einnahmen aus Gewährleistungen und Darlehensrückflüssen	Zuweisungen Dritter (insb. Länder, Sozialversicherung, EU)	Entnahmen aus Rücklagen
Jahr	in Mrd. Euro								
2010	33,4	12,4	4,5	4,4	3,5	2,3	2,1	10,3	
2011	30,8	8,3	4,5	5,0	2,2	2,6	3,1	10,4	
2012	28,2	7,7	4,4	4,6	0,6	3,5	1,7	9,5	
2013	25,9	8,1	4,4	4,9	0,7	4,3	1,7	6,0	
2014	24,7	8,0	4,5	6,9	2,5	1,0	1,8	5,8	
2015	29,7	11,8	4,4	6,9	3,0	1,3	1,9	5,9	
2016	28,4	10,0	4,6	6,8	3,2	0,0	2,8	7,3	
2017	28,1	8,4	4,7	5,5	2,5	0,0	1,8	4,6	6,7
2018	30,8	9,2	5,7	5,7	2,5	0,0	1,9	4,7	8,2

Erläuterungen:

a Auflistung der wesentlichen Einnahmepositionen innerhalb der sonstigen Einnahmen.

b 2018: Unter Einbeziehung der im Haushaltsentwurf veranschlagten Globalen Mindereinnahme von 2,1 Mrd. Euro betragen die sonstigen Einnahmen 28,7 Mrd. Euro.

c Im Haushaltsverlauf 2017 tatsächlich vereinnahmter Bundesbankgewinn: 0,4 Mrd. Euro.

Die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen) machten in früheren Haushalten einen wesentlichen Teil der sonstigen Einnahmen aus. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt und hierdurch erhebliche Privatisierungseinnahmen erzielt. Seit dem Haushalt 2016 gibt es keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr. Für die Haushaltsfinanzierung sind sie bedeutungslos geworden.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen.

Zum Jahresende 2016 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich¹³⁵ 1 257,1 Mrd. Euro (2015: 1 262,8 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.10).¹³⁶ Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.

Von der Gesamtverschuldung 2016 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 070,8 Mrd. Euro (2015: 1 076,3 Mrd. Euro).¹³⁷ Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf 186,2 Mrd. Euro (2015: 186,5 Mrd. Euro); darunter entfielen

- 133,8 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2015: 124,3 Mrd. Euro),
- 22,2 Mrd. Euro auf den FMS (2015: 24,9 Mrd. Euro),
- 18,8 Mrd. Euro auf den ITF (2015: 20,6 Mrd. Euro),
- 8,3 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse¹³⁸ (2015: 13,3 Mrd. Euro) sowie
- 3,1 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2015: 3,2 Mrd. Euro).

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen. So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen.

¹³⁵ Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insb. bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Hinweise zur Ergebnisdarstellung Nr. 4.

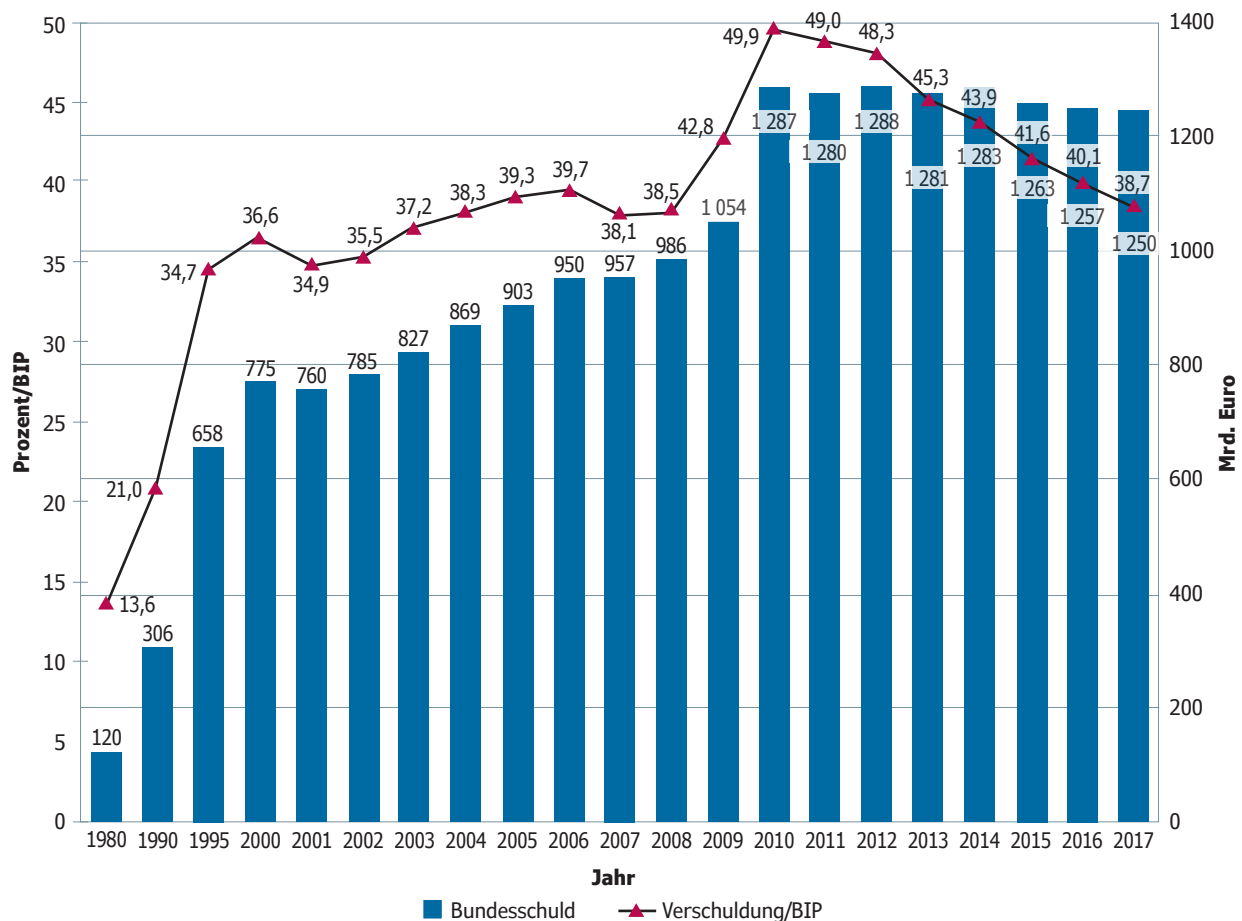
¹³⁶ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

¹³⁷ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

¹³⁸ Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V.

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte

Abbildung 2.10



Erläuterungen:

Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.

Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.

Zum Jahresende 2017 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes nur unwesentlich gegenüber dem Vorjahr verändern. Für die Entwicklung der Verschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn es gelingt, den im Finanzplanungszeitraum bis 2021 vorgesehenen Verzicht auf eine Neuverschuldung tatsächlich umzusetzen, wird dies zur weiteren Stabilisierung des Schuldenstands beitragen.¹³⁹
- Durch eine Fortsetzung der Schuldentilgung des ITF würde sich die Gesamtverschuldung verringern.

¹³⁹ Allerdings können z. B. negative Finanzierungssalden in den Sondervermögen (vgl. Nr. 2.1.2) und Entnahmen aus der „Asylrücklage“ den Schuldenstand erhöhen, ohne dass sie als Nettokreditaufnahme gebucht werden.

- Ebenso können ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement im Zusammenhang mit der dafür erforderlichen Finanzierung sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren. Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem fällt die Schuldenstandsquote wieder und wird sich zum Jahresende 2017 voraussichtlich erstmals wieder im Bereich der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) bewegen (vgl. Abbildung 2.10).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst die Kreditmarktschulden des Bundes und seiner Extrahaushalte. Neben dieser offenen Verschuldung schränkt die sogenannte implizite Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Die Leistungszusagen der öffentlichen Hand, vor allem im Bereich der sozialen Sicherungssysteme sowie der Beamtenversorgung, liegen nach externen Berechnungen um fast das Zweifache über der expliziten Staatsverschuldung, auch wenn sich die Belastungen gegenüber den Vorjahren verringert haben.¹⁴⁰

2.7.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Die Anschlussfinanzierung wird im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.¹⁴¹

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2016 mit 193,5 Mrd. Euro ausgewiesen. Nach der im Finanzplan bis 2021 enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht¹⁴² ist in den Folgejahren wegen der vorgenommenen Laufzeitverlängerungen (vgl. Nr. 2.5.6.1) mit niedrigeren jährlichen Bruttokreditaufnahmen zu rechnen. Diese erreichen mit 164 bis 184 Mrd. Euro pro Jahr allerdings immer noch erhebliche Volumina (vgl. Abbildung 2.11).

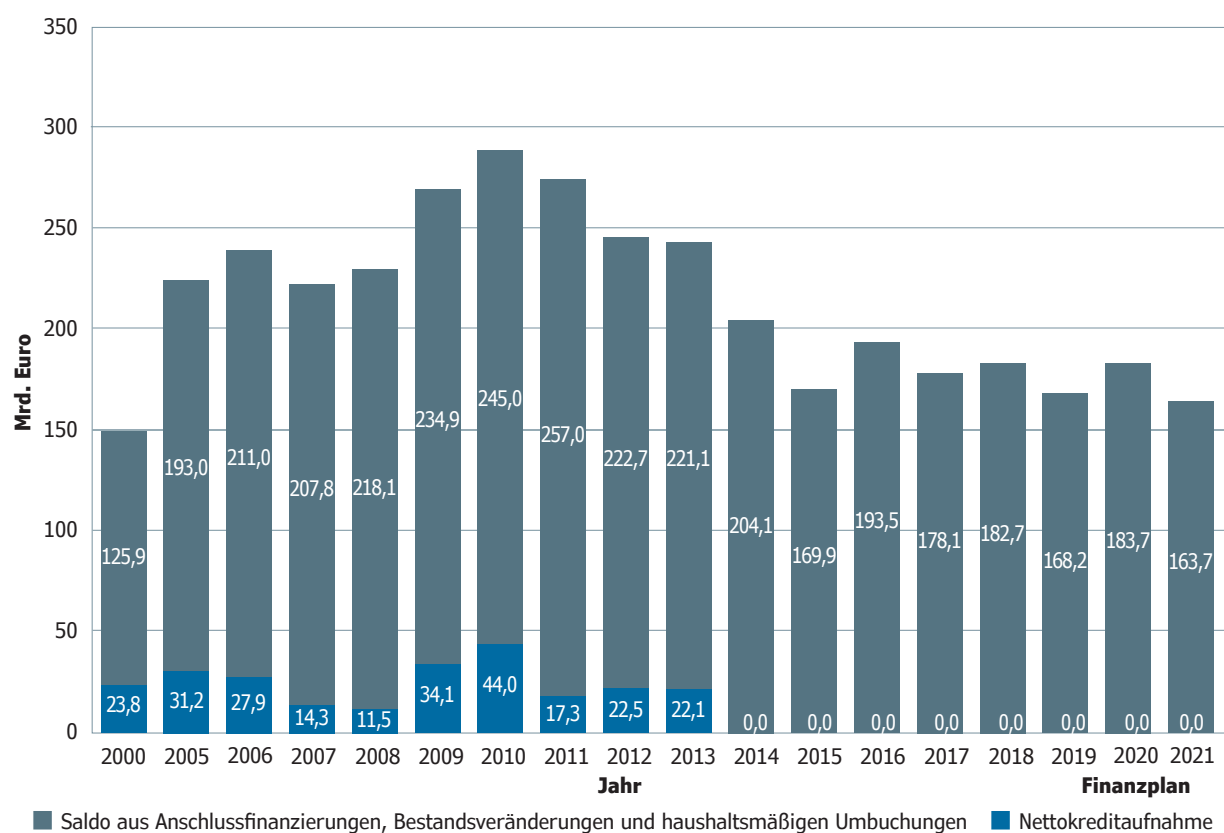
140 Stiftung Marktwirtschaft – Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2017 (Sept. 2017): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach – zusammen mit der offenen Staatsschuld von 71,2 % des BIP – auf 223,7 % des BIP (2016: 230,6 % des BIP); die implizite Verschuldung entfällt derzeit allein auf den Bereich der Sozialversicherungen.

141 Für 2018: Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2018, Teil IV.

142 Finanzplan 2017 bis 2021, Tabelle 16.

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme

Abbildung 2.11



Erläuterung:

Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

Daraus ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Bruttokreditaufnahme von 175 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum. Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.¹⁴³

¹⁴³ Zum Zinsänderungsrisiko: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 31; zu den Maßnahmen zur Abmilderung dieses Risikos vgl. Nr. 2.5.6.1.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausführen,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.¹⁴⁴

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt. Bislang stellte die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eine für den Bundeshaushalt finanzwirtschaftlich günstige Form der Unterstützung dar (vgl. Nr. 2.8.4).

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in zwei Konjunkturpaketen enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 auf 470 Mrd. Euro. Dieses Niveau hat sich verstetigt: Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 ist ein gegenüber dem Haushalt 2017 identischer Gewährleistungsrahmen von 494,2 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Tabelle 2.14). Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad¹⁴⁵ zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 und 87 %. Zum Jahresende 2016 lag er bei 73,8 % (359,1 Mrd. Euro).

¹⁴⁴ Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält der Bundeshaushaltsplan in der Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

¹⁴⁵ Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund noch in Anspruch genommen werden kann. In diesem Fall erfolgt eine Anrechnung auch, soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen^a

Tabelle 2.14

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ^b	Ausgaben (Ent- schädigungen Umschuldungen u.a.)	Saldo (Einnah- men ./ Aus- gaben)	Ermächti- gungsrahmen (Haushalts- gesetz)	Ausnutzung zum Jahresende ^c	Ausnutzungs- grad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	72,4
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	75,7
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	78,0
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	79,9
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	80,9
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	87,4
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	86,2
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	86,1
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	84,1
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	84,4
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	87,4
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	78,5
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	76,0
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	72,1
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	74,2
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	71,7
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	70,2
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	82,9
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	70,5
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	63,4
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	72,3
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	76,8
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	76,1
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	73,6
2015	1,4	0,7	0,7	476,9	363,0	76,1
2016	2,6	0,8	1,8	486,4	359,1	73,8
1991–2016	61,1	40,1	21,0			
2017 (Soll)	1,2	1,5	-0,3	494,2		
2018 (HHE)	1,3	1,1	0,2	494,2		
2019 (Fpl)	1,3	1,1	0,2			
2020 (Fpl)	1,4	1,1	0,3			
2021 (Fpl)	0,9	1,1	-0,2			

Erläuterungen:

a Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.

b 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments“) von 6,8 bzw. 6 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

c Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden (Ende 2016: 5,6 Mrd. Euro), bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.¹⁴⁶ Die Gewährleistungen umfassen Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern. Die Zinsansprüche erhöhen das Wagnis für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

2.8.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen war der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den FMS bereitzustellen (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.2). Durch das Dritte Finanzmarktstabilisierungsgesetz sowie die Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wurden die Antragsfristen für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds sollte mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis Ende 2014 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes¹⁴⁷ Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die im Restrukturierungsfonds verwaltet wurde.

Ab dem Jahr 2016 ist für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund“ – SRF) an die Stelle nationaler Fonds getreten. Das Zielvolumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden. Die für den SRF erhobenen Mittel werden auf die Deutschland zugeordnete nationale Kammer des SRF übertragen.

¹⁴⁶ § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2017.

¹⁴⁷ Zuletzt geändert durch Artikel 16 Absatz 9 des Gesetzes vom 30. Juni 2016 (BGBl. I S. 1514).

2.8.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

2.8.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Im Rahmen dieses ersten Griechenlandprogramms zahlten die Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro aus. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden (vgl. Nr. 2.8.3.3). An diesem ersten Hilfsprogramm beträgt der deutsche Anteil 15,2 Mrd. Euro.

2.8.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Europäische Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.¹⁴⁸ Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden muss. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 46,7 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 24,3 Mrd. Euro). Unter Zugrundelegung des Finanzierungsanteils Deutschlands am EU-Haushalt von rund 20 % beträgt der deutsche Anteil 9,3 Mrd. Euro (rund 20 % der Finanzhilfen des EFSM).¹⁴⁹

2.8.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, durch Kredite eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen

¹⁴⁸ Artikel 2 Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

¹⁴⁹ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle Zahlungsverpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

mit Garantien vorgesehen. Deshalb wurde das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 auf 780 Mrd. Euro erhöht, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Wegen des Ausscheidens von Griechenland, Irland, Portugal und Zypern als Gewährleistungsgeber verringerte sich das Garantievolumen auf 724,5 Mrd. Euro.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die deutsche Gewährleistungsermächtigung entsprechend angepasst. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von ursprünglich 123 Mrd. Euro um 88 Mrd. Euro auf 211 Mrd. Euro erhöht. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr. Bezogen auf die von der EFSF getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) beträgt – rechnerisch gesehen – der deutsche Anteil 94,8 Mrd. Euro (Stand: 30. Juni 2017).¹⁵⁰

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

- (1) Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Er soll zusammen mit dem Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Der ESM ist nach dem Beitritt Lettlands (2014) und Litauens (2015) mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Der ESM soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (Deutscher Finanzierungsanteil: 26,96 %). Das finanzielle Gesamtvolumen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem¹⁵¹ und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind zum 30. Juni 2017 durch Finanzhilfeprogramme 124,0 Mrd. Euro belegt und zwar zugunsten von

- Spanien: 33,7 Mrd. Euro (Gesamtusage 41,3 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 7,6 Mrd. Euro),
- Zypern: 6,3 Mrd. Euro und

¹⁵⁰ Inanspruchnahme Deutschlands einschließlich Übersicherung, Refinanzierung von Zinsstundungen und Laufzeitverlängerungen.

¹⁵¹ Die deutschen Beteiligungsmittel wurden in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) bereitgestellt.

- Griechenland: 84,0 Mrd. Euro – Das dritte Hilfsprogramm hat eine Laufzeit von drei Jahren bis zum 20. August 2018. Griechenland erhält im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite von bis zu 86,0 Mrd. Euro. Ausgezahlt wurden bislang 31,7 Mrd. Euro. Zurückgezahlt hat Griechenland bislang 2,0 Mrd. Euro (Stand: 30. Juni 2017).

Eine direkte Zuordnung des deutschen Haftungsanteils an den einzelnen Hilfsmaßnahmen des ESM ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt. Rechnerisch, d. h. auf Basis des deutschen Finanzierungsanteils am ESM von 26,96 %, beträgt der deutsche Anteil 33,4 Mrd. Euro.¹⁵²

- (2) Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.¹⁵³ Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute („Bail In“). Danach sind die Mittel des durch die Bankenabgabe finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds (Nr. 2.8.2) einzusetzen.¹⁵⁴ Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflagen ein Finanzinstitut unmittelbar rekapitalisieren (direkte Bankenrekapitalisierung).

2.8.4 Gesamtschau

Über einen längeren Zeitraum betrachtet haben die Gewährleistungen nach § 3 Absatz 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes¹⁵⁵ den Bundeshaushalt nicht belastet. Vielmehr überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen¹⁵⁶ in den letzten 25 Jahren (1991 bis 2016) um 21 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.14).

Dagegen bestehen aus dem deutschen Engagement im Rahmen der europäischen Finanzhilfen Risiken. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM allerdings derzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der EU-Stabilitätshilfen.

¹⁵² Rechnerischer Anteil an dem zum 30. Juni 2017 belegten ESM-Ausleihvolumen (124,0 Mrd. Euro).

¹⁵³ Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

¹⁵⁴ Während der Aufbauphase des SRF kann der Finanzbedarf z. B. über Sonderabgaben der Banken oder einer Kreditaufnahme des SRF gedeckt werden.

¹⁵⁵ Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

¹⁵⁶ Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise und der Abwicklung der Hilfsprogramme ab. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihre Finanzhilfeprogramme beendet und erhalten keine weiteren Finanzhilfen.

Hinsichtlich der Finanzhilfen für das Programmland Griechenland setzt sich die deutsche Beteiligung aus folgenden Positionen (Maximalbeträge) zusammen:

- 15,2 Mrd. Euro aus den bilateralen Hilfen (Nr. 2.8.3.1),
- 38,1 Mrd. Euro aus den Hilfsmaßnahmen der EFSF (Nr. 2.8.3.3),
- 23,2 Mrd. Euro aus dem vom ESM durchgeführten Hilfsprogramm (Nr. 2.8.3.4 a).¹⁵⁷

2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

2.9.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (= negativer Finanzierungssaldo) und den Schuldenstand zu begrenzen sowie die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten.

2.9.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Stabilitäts- und Wachstumspakt

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, wurde ein Mechanismus eingeführt, der

- die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahrt und
- das von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehende Risiko einer „Ansteckungsgefahr“ verringert.

Dieser Mechanismus umfasst eine präventive und eine korrektive Komponente. Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bildet die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:

- Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Der SWP gibt folgende Obergrenzen für Defizit und Schuldenstand vor:

¹⁵⁷ Rechnerischer deutscher Anteil am Programmvolumen von bis zu 86,0 Mrd. Euro entsprechend dem deutschen Finanzierungsanteil am ESM von 26,96 %.

- (1) Im präventiven Arm des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel. Staaten, die am Euro teilnehmen oder davorstehen, dürfen ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP nicht überschreiten. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen. Bei erheblichen Abweichungen vom Mittelfristziel können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden.
- (2) Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel zurückzuführen („1/20-Regel“). Ein Verstoß kann sanktioniert werden.

2.9.1.2 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).¹⁵⁸ Der Fiskalvertrag knüpft an den verschärften SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:

- (1) Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.
- (2) Zum Schuldenstand wiederholt der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 abzubauen ist.
- (3) Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Er ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“.

¹⁵⁹ COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

2.9.1.3 Europäisches Semester

Seit dem Jahr 2011 stimmen die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester¹⁶⁰ ab. Der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission¹⁶¹ leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung ein, nennt die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten für die Europäische Union und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für das Folgejahr vor. Auf dieser Grundlage berät der Europäische Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die Kommission erarbeitet auf dieser Basis bis Juni eines jeden Jahres für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt werden.¹⁶² Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich das Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung an. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Als Ergebnis dieser Vorlage kann die Kommission verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

2.9.1.4 Europäisches Regelwerk konsequent umsetzen

Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich. Der Europäische Rechnungshof (ERH) hat im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt.¹⁶³

Einige Mitgliedstaaten haben sich bereits seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise (2009/2010) in VÜD befunden, die zum Teil noch immer nicht abgeschlossen sind.¹⁶⁴ Sie weisen zudem seit Jahren hohe Schuldenstandsquoten auf, ohne dass die nach dem Regelwerk erforderlichen nachhaltigen Absenkungen sichtbar

160 Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2016: BMF, Monatsbericht September 2016, Seite 6 ff.

161 Für das Jahr 2017: „Jahreswachstumsbericht 2017“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 16. November 2016, COM (2016) 725 final.

162 Das Europäische Semester 2017 wurde mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den ECOFIN am 11. Juli 2017 beendet.

163 Sonderbericht Nr. 10/2016 des ERH „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten“, www.eca.europa.eu.

164 Seit 2008: Vereinigtes Königreich; seit 2009: Frankreich, Spanien; die Defizitverfahren gegenüber Griechenland, Irland, Portugal und Slowenien (seit 2009) sowie Zypern (seit 2010) und Kroatien (seit 2014) liefen über mehrere Jahre, bevor sie 2017 beendet wurden.

wären. Im Jahr 2016 verringerte sich der öffentliche Schuldenstand im Euroraum nur geringfügig – von 92,5 % (2015) auf 91,3 % des BIP. 7 der 19 Länder des Euroraums haben noch Schuldenstandsquoten zum Teil deutlich oberhalb des Durchschnitts.¹⁶⁵ Nur sechs – von der Wirtschaftsleistung her gesehen kleinere – Länder halten die Vorgabe einer Schuldenquote von 60 % des BIP ein.¹⁶⁶ Die Komplexität der Verfahren trägt offenbar dazu bei, dass Konsolidierungsziele zur Erreichung einer als notwendig erachteten Tragfähigkeit im Laufe von VÜD nicht stringent durchgesetzt werden.

Die Deutsche Bundesbank kommt bei der Analyse der europäischen Fiskalregeln ebenfalls zu einer kritischen Einschätzung:¹⁶⁷ Die im Anschluss an die europäische Staatsschuldenkrise betonte Notwendigkeit stärker bindender Regeln werde in der Praxis nur unzureichend realisiert. Vielmehr seien die Regeln immer komplexer geworden und beträchtliche Ermessensspielräume eröffnet worden.¹⁶⁸ Als Folge sei zu konstatieren, dass die quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik in den Hintergrund treten würden. Erforderlich sei daher ein Umdenken, dass insbesondere

- die Fiskalregeln durch eine einfache und transparente Ausgestaltung stärke sowie
- die Einhaltung der Regeln zielgenauer und weniger politisch bewerte – ggf. durch Einschaltung einer anderen Institution als der EU-Kommission.

Auch der Bundesrechnungshof hält es für zielführend, die Ernsthaftigkeit der Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen. Jahrelanges Zögern der EU-Gremien bei Regelverletzungen kann dazu führen, das Vertrauen in die Krisenfestigkeit der Währungsunion zu schwächen. Dies gilt vor allem dann, wenn das derzeit in vielen Mitgliedstaaten historisch niedrige Zinsniveau wieder steigen sollte.

2.9.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Seit dem Jahr 2000 stellt sich die Entwicklung der gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand in Deutschland wie folgt dar:

¹⁶⁵ Belgien: 105,9 %; Frankreich: 96,0 %; Griechenland: 179,0 %; Italien: 132,6 %; Portugal: 130,4 %; Spanien: 99,4 %; Zypern: 107,8 % des BIP; Quelle: Frühjahrsprognose Mai 2017 der EU-Kommission.

¹⁶⁶ Estland: 9,5 %; Lettland: 40,1 %; Litauen: 40,2 %; Luxemburg: 20,0 %; Malta: 58,3 %; Slowakei: 51,9 % des BIP; Quelle: Frühjahrsprognose Mai 2017 der EU-Kommission.

¹⁶⁷ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2017, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln“ (S. 29–45).

¹⁶⁸ Bei der Beurteilung der Regeleinhaltung im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts möchte die Europäische Kommission ihre Ermessensspielräume sogar noch ausweiten und neben der Betrachtung der Produktionslücke eine „ganzheitliche Einschätzung“ auf Grundlage weiterer Indikatoren durchführen.

2.9.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben die europäischen Vorgaben zur Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo letztmalig aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise nicht eingehalten: Im Jahr 2010 erreichte Deutschland mit -4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert (vgl. Abbildung 2.12). Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf -1,0 % des BIP. Seit dem Jahr 2012 erfüllt Deutschland die Vorgaben des SWP und des Fiskalvertrags. Vom Jahr 2014 an erzielt der öffentliche Gesamthaushalt sogar Überschüsse. Für das Jahr 2017 rechnet die Bundesregierung mit einem Finanzierungsüberschuss von ½ % des BIP (auch in struktureller Abgrenzung).¹⁶⁹ Überschüsse von ¼ % (2018, 2019) bzw. ½ % des BIP (2020, 2021) sollen bestehen bleiben (vgl. Abbildung 2.12). Damit wäre das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben klar erfüllen.

Innerhalb der Europäischen Union nimmt Deutschland weiterhin eine Spitzenposition ein: Nach der EU-Frühjahrsprognose können für die Jahre 2017 und 2018 außer Deutschland nur wenige EU-Länder mit Überschüssen beim öffentlichen Finanzierungssaldo rechnen. Dazu gehören aus dem Euroraum Luxemburg, Malta, Niederlande und Zypern sowie aus der Europäischen Union Schweden und Tschechien. Die anderen Mitgliedstaaten verzeichnen ebenfalls überwiegend rückläufige Defizitquoten. Im Durchschnitt liegt die Defizitquote aber immer noch vergleichsweise hoch und zwar

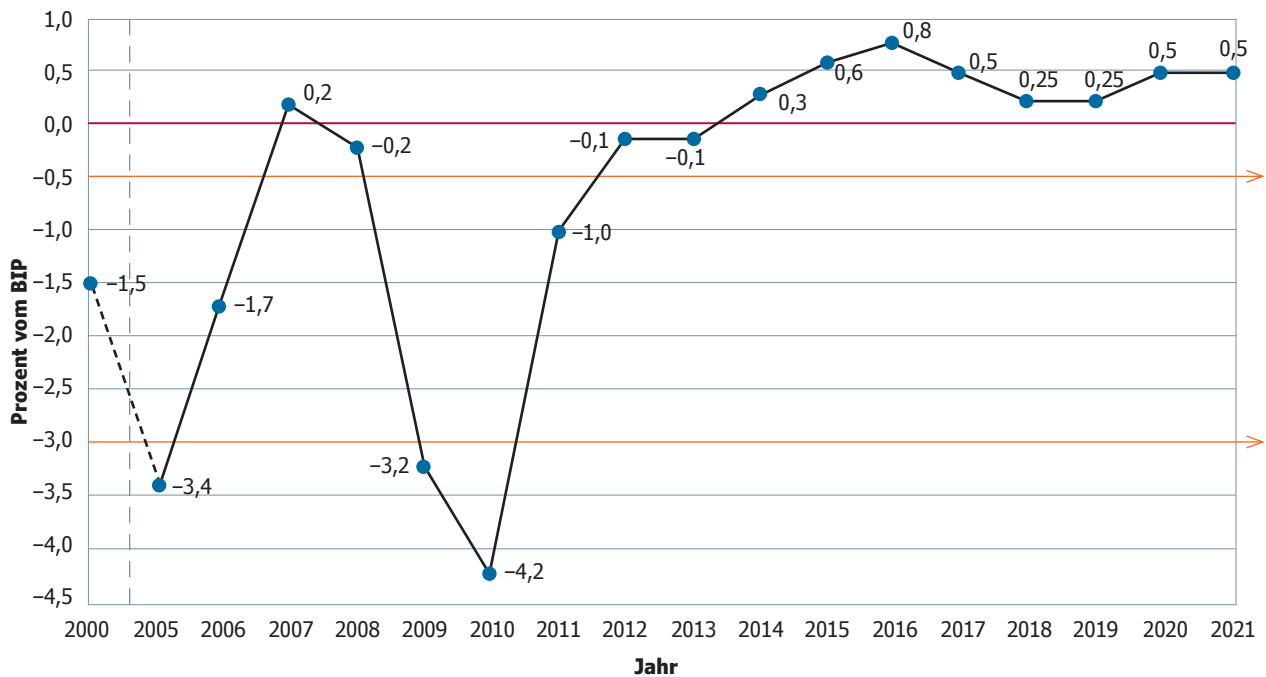
- im Euroraum im Jahr 2017 bei 1,4 % und im Jahr 2018 bei 1,3 % sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2017 bei 1,6 % und im Jahr 2018 bei 1,5 %.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Deutsches Stabilitätsprogramm 2017, Tabellen 3 (S. 26) und 5 (S. 28).

¹⁷⁰ BMF-Monatsbericht Juni 2017, Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD, IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo

Abbildung 2.12



Erläuterungen:

Die beiden Pfeile bilden die Referenzwerte des EU-Vertrags und des Fiskalvertrags für die Defizitgrenzen ab.

Im Jahr 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 0,9 % des BIP auf.

Quelle: Für die Jahre ab 2017: Deutsches Stabilitätsprogramm.

2.9.2.1 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erreichte im Jahr 2010 mit 81,0 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.13). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals leicht auf 79,6 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien¹⁷¹ und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 2.8). Seitdem ist die Schuldenstandsquote rückläufig. Beigetragen haben hierzu rückläufige Defizite und teilweise Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Nach Einschätzung der Bundesregierung wird die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2017 auf 66 ¼ % des BIP zurückgehen.¹⁷² Sie würde dann immer noch über der Quote zu Beginn der Finanzmarktkrise von 64,9 % des BIP liegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2021 soll die Schuldenstandsquote aber auf 57 % des BIP sinken.

¹⁷¹ Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

¹⁷² Deutsches Stabilitätsprogramm 2017, Tabelle 8 (S. 31).

Sie würde dann den Maastricht-Referenzwert von 60 % des BIP deutlich unterschreiten. Damit würde Deutschland die Vorgabe des SWP sowie des Fiskalvertrages (1/20-Regel) zur Rückführung der Schuldenstandsquote einhalten.

Dieses positive Szenario beruht u. a. darauf, dass die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt hat. Als Folge hiervon sinkt die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum ab dem Jahr 1991. Unabhängig von diesem Sondereffekt ist der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen.

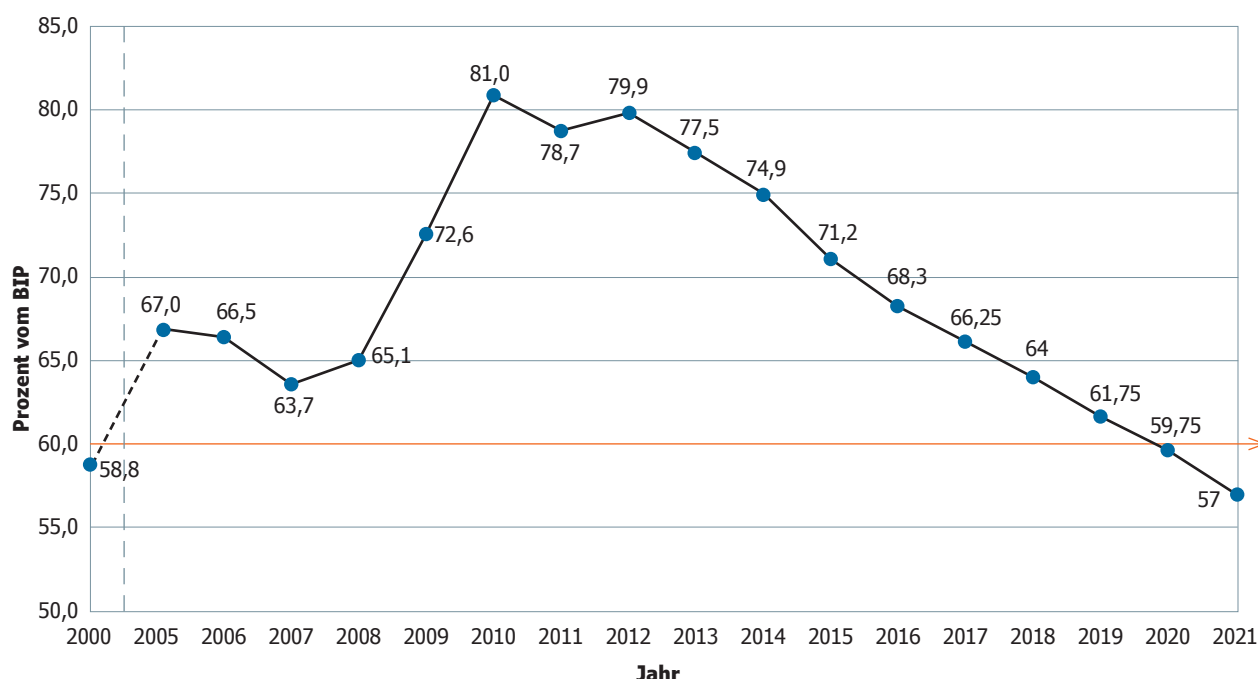
Ebenso wie beim Finanzierungssaldo entwickeln sich bei der Schuldenstandsquote die deutschen Haushalte im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten im Euroraum bzw. innerhalb der Europäischen Union günstig. Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten zwar ebenfalls rückläufige Schuldenstandsquoten; sie liegen aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau:

- im Euroraum im Jahr 2017 bei 90,3 % und im Jahr 2018 bei 89,0 % des BIP sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2017 bei 84,8 % und im Jahr 2018 bei 83,6 %.¹⁷³

¹⁷³ BMF-Monatsbericht Juni 2017, Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD, IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

Schuldenstandsquote

Abbildung 2.13



Erläuterung:

Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Quelle: Für die Jahre ab 2017: Deutsches Stabilitätsprogramm.

2.9.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2017 und 2018

Im Frühjahr 2017 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2017 und das Nationale Reformprogramm 2017¹⁷⁴ zur Bewertung. Für Deutschland kommt der Rat der Europäischen Union auf Basis des Deutschen Stabilitätsprogramms zum Schluss, dass Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird. Auf Grundlage der Bewertung durch die Europäische Kommission hat er folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen für die Jahre 2017 und 2018 gegeben¹⁷⁵: Danach soll Deutschland insbesondere

- unter Einhaltung des mittelfristigen Ziels die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen nutzen,
- die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreiben,
- die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessern sowie
- die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener senken.

¹⁷⁴ Bundestagsdrucksache 18/11971.

¹⁷⁵ Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017 zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2017.

Der Rat hat damit die Tragfähigkeit und die Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte in Deutschland bestätigt. Der empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes, der seit Jahren eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten zukunftsbezogener Ausgaben befürwortet. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes mit Blick auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen begrenzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, die Haushaltskonsolidierung in Form von Mittelumschichtungen aus dem konsumtiven Bereich zugunsten der Investitionen voranzutreiben und die kritische Überprüfung von Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen in Angriff zu nehmen (vgl. Nr. 2.2.7). Damit könnten nicht zuletzt die vom Rat empfohlenen Steuerentlastungen für Geringverdiener finanziert werden. Auf keinen Fall sollte die im Stabilitätsprogramm angestrebte Rückführung des immer noch hohen Schuldenstandes durch kreditfinanzierte Ausgabenprogramme gefährdet werden.

2.9.4 Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder haben ihre gemeinsamen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz) im Wesentlichen durch folgende Regelungen umgesetzt:

- (1) Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die Kreditgrenze für den Bund ist in Artikel 115 Grundgesetz verankert.
- (2) Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt. Diese in § 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz normierte gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit bindet neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und die Gemeinden.¹⁷⁶
- (3) Durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Er ist bei der Bundesregierung eingerichtet.¹⁷⁷ Seine zentrale Aufgabe ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Zu seiner Unterstützung ist ein unabhängiger Beirat aus neun Mitgliedern eingerichtet worden.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

¹⁷⁷ Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die Landesfinanzministerinnen und -minister.

¹⁷⁸ Der Beirat besteht u. a. aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.

- (4) Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates gestärkt worden. Ab dem Jahr 2020 überwacht er explizit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Bund und in jedem Land. Zudem ist nunmehr gesetzlich vorgesehen, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt.

Mit dem in seiner Position aufgewerteten Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich in der Lage sind, die Einhaltung der gesamtsstaatlichen Defizitobergrenze für den Staatssektor zu überwachen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder gibt es allerdings im System der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat noch Verbesserungsmöglichkeiten: Hierzu gehören u. a. die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellere Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist zu bedauern, dass es nicht gelungen ist, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

2.9.5 Aufteilung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Der Bund hat an der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse. Denn er hat seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtsstaatlichen Schuldenstand. Beim Finanzierungssaldo hat sich dies nach dem Jahr 2013 geändert: die Haushalte 2014 bis 2016 des Bundes weisen bessere Abschlüsse als die der anderen Gebietskörperschaften aus.

- (1) Beim Finanzierungssaldo wies der Bund vor dem Jahr 2014 vergleichsweise hohe Defizite auf, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden geringere Defizite oder teilweise sogar Überschüsse verzeichnete (vgl. Tabelle 2.15). Im Haushaltsjahr 2014 wendete sich der Trend: Während der Bund einen Überschuss erzielte (8,6 Mrd. Euro), wiesen Länder und Gemeinden negative Finanzierungssalden auf (insgesamt: -3,0 Mrd. Euro). In den Jahren 2015 und 2016 erwirtschafteten erstmals alle staatlichen Ebenen positive Ergebnisse (vgl. Tabelle 2.15). Der hohe staatliche Überschuss im Jahr 2016 von 26,4 Mrd. Euro ist insbesondere auf die stabile wirtschaftliche Lage mit steigenden Steuereinnahmen und niedrigen Zinsausgaben zurückzuführen.

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten^{a, b}

Tabelle 2.15

Jahr	Finanzierungs- saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
in Mrd. Euro					
2007	4,7	-16,9	10,2	2,8	8,5
2008	-4,5	-16,1	6,4	-1,5	6,7
2009	-79,6	-40,5	-14,4	-19,5	-5,1
2010	-108,9	-84,1	3,8	-20,6	-8,1
2011	-25,9	-29,4	15,3	-11,4	-0,3
2012	-0,9	-16,1	18,4	-5,5	2,2
2013	-5,4	-8,1	5,3	-2,7	0,2
2014	8,6	8,6	3,0	-0,5	-2,5
2015	20,9	10,0	2,1	4,6	4,2
2016	26,4	6,9	8,0	5,9	5,9

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Grau unterlegt sind die positiven Salden.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Finanzierungssaldo gem. Maastricht-Vertrag und Monatsbericht Juni 2017, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1. Die Werte sind z. T. vorläufig.

- (2) Bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften nach wie vor schlechter ab (vgl. Tabelle 2.16). Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2016 von 2,14 Billionen Euro entfallen 1,37 Billionen Euro¹⁷⁹ auf den Bund. Der Anteil des Bundes erhöhte sich im Jahr 2010 gegenüber den Vorjahren um mehr als drei Prozentpunkte und bewegt sich seitdem auf diesem hohen Niveau von rund 64 %. Ursächlich hierfür ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

179 Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumschlag sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2016, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten^{a, b}

Tabelle 2.16

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2007	1 600	981	504	127	61,3	39,4
2008	1 669	1 011	540	128	60,6	40,0
2009	1 785	1 080	583	133	60,5	40,1
2010	2 089	1 334	630	143	63,9	37,0
2011	2 128	1 344	657	144	63,2	37,6
2012	2 205	1 388	686	148	62,9	37,8
2013	2 190	1 391	664	151	63,5	37,2
2014	2 190	1 397	657	153	63,8	37,0
2015	2 159	1 373	653	153	63,6	37,3
2016	2 140	1 367	637	153	63,9	36,9

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben – die Summe der Anteile liegt daher jeweils leicht über 100 %.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Schuldenstand (Maastricht-Abgrenzung) und Monatsbericht Juni 2017, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1, www.bundesbank.de sowie eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Obwohl der Bund höher verschuldet ist als die Länder und Kommunen, entlastet er diese finanziell in zentralen Politikfeldern. Zudem beteiligt er sich zur Hälfte an den Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro.¹⁸⁰ Sie belaufen sich über den Zeitraum 2011 bis 2019 auf insgesamt 7,2 Mrd. Euro. Die Hilfen erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, um die Vorgaben der Schuldenregel spätestens im Jahr 2020 zu erfüllen.

Mit Blick auf die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen sowie die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit großzügigen finanziellen Zugeständnissen des Bundes (vgl. Nrn. 2.2.4 und 2.2.5) erscheinen seine Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Der Bund sollte jetzt seine Prioritäten darauf setzen, die langfristige Tragfähigkeit seiner Finanzen abzusichern. Gelingt dies nicht, kann Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in der Europäischen Union verlieren.

¹⁸⁰ Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

(Einzelplan 06)

3 Großzügige Regelungen zu Lehrverpflichtungen schränken die Personalkapazität für den Lehrbetrieb ein (Kapitel 0634)

3.0

Das BMI hat hingenommen, dass die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung ihre Personalkapazität für den Lehrbetrieb unnötig eingeschränkt hat. Dies führte über Jahre zu vermeidbaren Mehrausgaben des Bundes. Der Grund ist, dass die Hochschule von der Lehrverpflichtung ihrer Lehrenden Zeitaufwand für Prüfungsleistungen und Gremienarbeit abzog. Dies steht im Widerspruch zu der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Lehrverpflichtung an Hochschulen. Das BMI hat für eine Regelung zu sorgen, die der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz entspricht.

3.1

Standort Brühl der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS Bund) ist eine ressortübergreifende Einrichtung des Bundes. Sie bildet insbesondere Nachwuchsbeamte des gehobenen Dienstes aus. Der Fachaufsicht des BMI unterstehen am Standort Brühl bei Köln:

- der Zentrale Lehrbereich (Zentralbereich); er führt das Grundstudium für sieben Studiengänge verschiedener Ressorts durch,
- der Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung (AIV) und
- der Fachbereich Nachrichtendienste (Abteilung Verfassungsschutz).

Sonderregelung des BMI zur Lehrverpflichtung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 den Zentralbereich sowie den Fachbereich AIV. Er stellte fest, dass die HS Bund hierfür den Umfang von Lehrverpflichtungen abweichend von der „Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Lehrverpflichtungen (...) für Professorinnen und Professoren an Hochschulen“ (KMK-Vereinbarung) geregelt hatte.

Die KMK-Vereinbarung sieht für die Lehrenden eine Regellehrverpflichtung von 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) pro Woche vor. Neben den Lehrveranstaltungen werden regelmäßig auch Prüfungen durchgeführt. Der Zeitaufwand für Prüfungen (vorbereiten, durchführen und bewerten von schriftlichen Arbeiten sowie mündlichen Prüfungen) ist bereits in die Bemessung des vorgenannten Wochenumfanges eingeflossen.

Lehrende des Zentralbereichs und des Fachbereichs AIV an der HS Bund sind grundsätzlich verpflichtet, je Woche 18 LVS von jeweils 45 Minuten Dauer zu leisten. Bei einer 38-wöchigen Vorlesungszeit entspricht dies 684 LVS im Jahr. Die HS Bund legte überdies fest, dass den Lehrenden jeweils zwei Wochen für Prüfungsleistungen und Gremienarbeit ohne Ausgleich zumutbar sind. Erbringen Lehrende darüber hinaus Prüfungsleistungen oder Gremienarbeit, rechnet die HS Bund ihnen diesen Zeitaufwand als Guthaben gesondert an (sog. Überdeputat). Das Überdeputat können die Lehrenden in der Folgezeit zulasten ihrer Regellehrverpflichtung abbauen.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2017 fest, dass die HS Bund für den Zeitraum Wintersemester 2011/2012 bis Sommersemester 2015 dem BMI Überdeputate für Prüfungsleistungen von insgesamt 8 300 LVS gemeldet hatte. Dies entspricht einer Personalkapazität von jährlich drei Vollzeitäquivalenten und Personalausgaben von rund 300 000 Euro.

Vom Bundesministerium der Finanzen angepasste Regelung für den Fachbereich Finanzen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte im Jahr 2014 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, den Umfang der Lehrverpflichtungen bei seinem Fachbereich Finanzen der HS Bund an die KMK-Vereinbarung anzupassen. Das BMF setzte dies Anfang des Jahres 2017 um.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMI bereits im Jahr 2014 darauf hingewiesen, dass es seine Festlegungen zu den Regellehrverpflichtungen im Zentralbereich und Fachbereich AIV an der KMK-Vereinbarung ausrichten sollte. Die von der KMK-Vereinbarung abweichenden großzügigen Möglichkeiten, die Regellehrverpflichtung durch Prüfungsleistungen zu reduzieren, sind weder zweckgerecht noch wirtschaftlich. Sie verringern ohne zwingenden Grund Personalkapazität, die für die Lehre benötigt wird. Stattdessen muss ein Teil der benötigten Lehrkapazität mit aus Bundesmitteln finanzierten Honorarkräften bestritten werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 angesichts der parlamentarischen Maßgaben zum Fachbereich Finanzen davon abgesehen, die das BMI betreffenden Feststellungen in einem Bemerkungsverfahren zu verfolgen. Nachdem das

BMF im Jahr 2017 seine Regelungen für den Fachbereich Finanzen an die KMK-Vereinbarung angepasst hatte, erinnerte der Bundesrechnungshof das BMI an den bestehenden Handlungsbedarf.

3.3

Das BMI hat dargelegt, der Standort Brühl befinde sich aktuell in einer Ausnahmesituation. Die Zahl der Studierenden habe sich im Jahr 2017 gegenüber dem Durchschnittswert der Jahre 2005 bis 2015 auf 1 860 fast verdoppelt. Ursachen seien die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingssituation, die Verstärkung der Sicherheitsbehörden sowie die vermehrten Einstellungs- und Qualifizierungsaktivitäten aufgrund der Demografiestrategie der Bundesregierung. Hierfür müsse die HS Bund personelle und räumliche Grundlagen schaffen. Sie habe 52 neue Planstellen und Stellen für das Jahr 2017 erhalten. Zwei Drittel davon seien für die Lehre vorgesehen, ein Drittel für die Verwaltung. Die Regeln zu den Lehrverpflichtungen könnten nur angepasst werden, wenn der Zentralbereich und der Fachbereich AIV eng darin eingebunden seien. Um den Lehr- und Seminarbetrieb aufrecht zu erhalten und nicht durch zusätzliche Aufgaben zu gefährden, wolle das BMI sich erst Anfang 2018 einer Neuregelung widmen.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält die bestehenden Regeln zur Lehrverpflichtung für nicht geeignet, um der aktuellen Herausforderung und den Engpässen beim Qualifizieren von Nachwuchspersonal gerecht zu werden.

Gerade die deutlich gestiegenen Studierendenzahlen sollten Anlass sein, dem BMF zu folgen und die Regelung der Lehrverpflichtungen für den Zentralbereich und die AIV schnellstmöglich an der KMK-Vereinbarung auszurichten. Auch die vom Parlament bewilligten neuen Planstellen und Stellen können ihren Zweck erst dann voll erreichen, wenn das BMI die Anrechnungsregeln der HS Bund angepasst hat.

Der Handlungsbedarf und der Parlamentsbeschluss zur Anpassung im Fachbereich Finanzen sind dem BMI bereits seit dem Jahr 2014 bekannt. Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, dass das BMI nun umgehend damit beginnt, die Regeln im Zentralbereich und im Fachbereich AIV entsprechend fortzuentwickeln.

Dabei sollte das BMI soweit wie möglich auf die vom BMF bereits in Kraft gesetzten Vorgaben für den Fachbereich Finanzen zurückgreifen, um den Arbeitsaufwand der beteiligten Stellen zu vermindern. Es ist auch deshalb geboten, sich an den Regelungen des BMF zu orientieren, weil der Bund als Dienstherr und Arbeitgeber aller Lehrenden darauf achten sollte, Lehrverpflichtungen in den verschiedenen Fachbereichen möglichst einheitlich zu regeln.

4 Bundesministerium des Innern steuert Beratertätigkeiten bei IT-Großprojekten unzureichend (Kapitel 0602)

4.0

Für die IT-Großprojekte „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ hat das BMI 109 von 110 Beraterverträgen lediglich nach geleistetem Arbeitsaufwand abrechnen lassen. Dabei plante und steuerte es die Tätigkeit der Berater unzureichend. Ein Qualitätsmanagement richtete das BMI nicht ein. So legte es vorab keine Kriterien fest, anhand derer es die Qualität der Arbeitsergebnisse nach einheitlichen Maßstäben hätte beurteilen können. Deshalb konnte das BMI nicht belegen, ob es für seine Ausgaben nach Umfang und Güte eine angemessene Leistung erhielt. Frühere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für einen verbesserten Beratereinsatz setzt es nach wie vor nicht um.

4.1

Großprojekte zur Modernisierung der IT

Die Bundesregierung will die IT des Bundes mit zwei Großprojekten modernisieren, zentralisieren und die Sicherheit verbessern. Das Projekt „Netze des Bundes“ soll ein sicheres Sprach- und Datennetz für die Bundesverwaltung schaffen. Im Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ will die Bundesregierung die bisher auf zahlreiche Standorte verteilte IT des Bundes in wenigen Rechenzentren konzentrieren. Sie will den Betrieb der IT wirtschaftlich gestalten und die Daten der Bundesverwaltung umfassend schützen. Das BMI trägt für beide Projekte die Gesamtverantwortung. Es muss die Termine, Kosten und Qualität der Projektergebnisse sicherstellen.

Erste Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte den Einsatz externer Berater bis Ende des Jahres 2013 beim Projekt „Netze des Bundes“. Er stellte fest, dass das BMI die Berater meist unzureichend gesteuert und nicht zweckmäßig eingesetzt hatte. Darin sah er eine Ursache dafür, dass sich das Projekt „Netze des Bundes“ um sechs Jahre verzögert und von 114 auf 426 Mio. Euro verteuert hatte.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, für Beraterleistungen vorrangig sogenannte Werkverträge zu schließen. Dabei sollte es Festpreise mit klar definierten Leistungen und Fristen und damit den zu erbringenden Erfolg vereinbaren, um Risiken auf die Auftragnehmer zu verlagern.

Er empfahl dem BMI weiterhin, insbesondere solche Beratertätigkeiten zielorientiert zu steuern, die aufgrund sogenannter Dienstleistungsverträge ausschließlich nach Aufwand abgerechnet werden. Im Unterschied zu Werkverträgen schulden die Berater bei Dienstleistungsverträgen dem BMI ihre Arbeitszeit, aber keinen konkret beschriebenen Erfolg. Außerdem sollte das BMI die Qualität der vorgelegten Arbeitsergebnisse angemessen prüfen.

Das BMI wollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen.

Erneute Prüfung im Jahr 2017

Im Januar 2017 fragte der Bundesrechnungshof nach, welche Fortschritte das BMI erreicht hatte. Dabei stellte er fest, dass es bei beiden Projekten viele Berater einsetzte.

In den Jahren 2009 bis 2016 zahlte das BMI Beraterhonorare von 68 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2022 plant es, für beide Projekte über 230 Mio. Euro für externe Berater auszugeben.

In den Jahren 2015 und 2016 ließ das BMI bei den IT-Großprojekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ 109 von 110 Beraterverträgen nach geleistetem Arbeitsaufwand abrechnen; es handelte sich um Dienstleistungsverträge.

Welche Arbeiten der Berater mit welchem Aufwand zu welchen Ergebnissen führten, hatte das BMI nicht vollständig ermittelt. In einigen Fällen sah das BMI schon die groben Angaben zu Meilensteinen und Aufwandsschätzungen in den Verträgen als hinreichende Planung an. In anderen Fällen beschrieb es mehrere Meilensteine, legte aber nicht die zu erbringenden Arbeiten der Berater fest.

Das BMI richtete weder für das Projekt „Netze des Bundes“ noch für die „IT-Konsolidierung Bund“ ein projektweites Qualitätsmanagement ein. Es bewertete die Arbeitsergebnisse der Berater ohne einheitliche Maßstäbe, etwa für Inhalt und Form. Prüfkriterien waren oftmals nicht vorhanden. Im Projekt „Netze des Bundes“ betrachtete das BMI pünktlich erbrachte Leistungen bereits als hinreichenden Qualitätsnachweis.

4.2

Das BMI hat wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht umgesetzt. Die auf Basis von Dienstleistungsverträgen ausschließlich nach Aufwand abgerechneten Beratereinsätze hätte es besser planen und steuern müssen.

Eingehaltene Termine allein sind kein Indiz für kostengerechte und qualitativ sachgerechte Leistungen. Das BMI hätte systematisch ermitteln und auswerten müssen,

- welche Arbeiten
- mit welchem Aufwand und
- welchem Ergebnis

durch die Berater erbracht wurden. Ohne einheitliche Maßstäbe und Prüfkriterien hat das BMI in Kauf genommen, dass es die ihm vorgelegten Arbeitsergebnisse nicht belastbar bewerten konnte. Das BMI hätte in den beiden IT-Großprojekten ein angemessenes Qualitätsmanagement einrichten müssen, das auch den Einsatz externer Berater umfasst. Das BMI weiß derzeit nicht, inwieweit es angemessene Arbeitsergebnisse für die gezahlten Beraterhonorare erhalten hat. Es kann auch nicht einschätzen, ob es für den bisherigen Projektfortschritt möglicherweise zu viele Beraterleistungen in Anspruch nahm. Den Einsatz externer Berater im künftigen Projektverlauf kann es aber ohne dieses Wissen weder angemessen planen noch zielgerichtet steuern.

Insbesondere Großprojekte wie „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ mit sehr vielen externen Beratern erfordern es, dass das BMI die beauftragten Unternehmen effizient und effektiv einsetzt. Andernfalls riskiert es, dass sich die Projekte verzögern und verteuern.

4.3

Das BMI hat zu den Projekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ in zwei getrennten Schreiben Stellung genommen. Es handele sich um organisatorisch und strukturell unabhängige Projekte.

„Netze des Bundes“

Im Projekt „Netze des Bundes“ habe das BMI sorgfältig zwischen Dienstleistungs- und Werkverträgen abgewogen. Die zu erbringenden Leistungen seien überwiegend konzeptioneller Art. Alle Projektbeteiligten hätten sich hierzu intensiv abstimmen müssen. Festpreise habe das BMI deshalb nur selten als geeignet angesehen, dann aber auch genutzt. Auch bei Dienstleistungsverträgen liege es in der Verantwortung der Berater, ihnen zugewiesene Arbeitspakete erfolgreich und wirtschaftlich umzusetzen. Die Leistung bewerte das BMI, wenn es die Rechnungen prüfe. Ggf. habe es abgerechnete Arbeitszeiten nicht anerkannt oder als ungeeignet erkannte Berater nicht weiter im Projekt beschäftigt.

Das BMI habe nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes für das Projekt „Netze des Bundes“ das „Aufwandscontrolling“ überarbeitet. Ab Mai 2017 erfasse es den Beratungsaufwand getrennt nach Themen. Künftig werde es diesen auswerten und in seinen Projektstatusberichten darstellen.

„IT-Konsolidierung Bund“

In der Stellungnahme zum Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ hat das BMI die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass es die erwarteten Arbeitsergebnisse der Berater klar definieren und deren Qualität angemessen prüfen muss. In den übrigen Punkten hat es dem Bundesrechnungshof widersprochen.

Auch bei Dienstleistungsverträgen schuldeten die Berater Erfolg. Das BMI habe Verträge abgeschlossen, die stets Arbeitspakete, Meilensteine und den Aufwand dafür beschrieben. Diese Angaben seien naturgemäß lediglich Schätzungen. Rahmenbedingungen würden sich regelmäßig ändern. Dann stimme das BMI Inhalte erneut ab und passe Verträge an. Das BMI bezahle die Berater erst, nachdem es die Leistungsnachweise als „sachlich richtig“ geprüft habe. Dieses Vorgehen entspreche der Bundeshaushaltsordnung. Es prüfe somit, ob Leistungen in geeigneter Qualität erbracht wurden. In einzelnen Fällen habe es Berater ausgetauscht oder Arbeitsergebnisse und Arbeitszeiten nicht anerkannt.

Das BMI dokumentiere den Beratereinsatz in monatlichen Projektstatusberichten.

Für das Projektmanagement habe das BMI übliche Regelungen in einem Projekt-handbuch definiert. Es wende eine in der Bundesverwaltung anerkannte Methode für das Management von Großprojekten und damit „standardisierte Qualitätsmaßstäbe“ an. Die Berater hätten einmalige konzeptionelle Leistungen erbracht. Außer für Form oder Termintreue seien dafür „einheitliche Qualitätsmaßstäbe schwer vorstellbar“.

4.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMI den Berater-einsatz unzureichend steuert. Angesichts des hohen finanziellen Mitteleinsatzes ist es nicht sachgerecht, dass das BMI grundsätzliche Fragen der externen Beratung für beide IT-Großprojekte getrennt regelt. Mögliche Synergieeffekte lässt es damit ungenutzt.

Dienstleistungsverträge mögen dem BMI in bestimmten Situationen als geeignet erscheinen. Das BMI erkennt jedoch, dass bei Dienstleistungsverträgen der Auftragnehmer vertraglich keinen konkret beschriebenen Erfolg, sondern eine zu erbringende Arbeitszeit schuldet.

Das BMI mag Berater erst bezahlt haben, wenn es Rechnungen entsprechend der Bundeshaushaltsordnung als „sachlich richtig“ geprüft hat. Dies kann aber eine Qualitätssicherung der Arbeitsergebnisse nicht ersetzen, da bei Dienstleistungsverträgen die erbrachten Arbeitszeiten maßgeblich sind.

Das BMI räumt ein, dass die Aufwände und Meilensteine zu Beginn der Berater-tätigkeiten nur grob geplant worden seien. Es führt weiterhin aus, dass es die Planungen im Projektverlauf verfeinert und fortlaufend angepasst habe. Dies wäre auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes bei Dienstleistungsverträgen erforderlich gewesen, um die Tätigkeit der Berater angemessen zu steuern und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen. Das BMI hat jedoch nicht belegt, dass es tatsächlich so vorgegangen ist.

Das BMI verbessert zwar die bisher fehlende Transparenz, wenn es die Berater-einsätze in monatlichen Projektstatusberichten dokumentiert. Gleichwohl konnte es den Umfang an Beraterleistungen für einige Monate und Teile der Projekte nicht benennen. Für das Projekt „Netze des Bundes“ erfasst das BMI nun den Beratungsaufwand getrennt nach Themen und wertet ihn für seine Projektstatusberichte aus. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es aber erforderlich, dies übergreifend und lückenlos in beiden Projekten sicherzustellen.

Die vom BMI angewandte Projektmanagementmethode weist der Gesamtprojektleitung die Verantwortung für Qualität zu. Dementsprechend hätte das BMI projektweite Qualitätsstandards beschreiben und durchsetzen müssen. In dem in der Stellungnahme erwähnten Projekthandbuch für die „IT-Konsolidierung Bund“ sind diese nicht enthalten. Darin findet sich lediglich ein Hinweis, dass ein Qualitätsmanagement für dieses Projekt eingerichtet werden soll. Ein Bekenntnis des BMI zu anerkannten Methoden ist daher ohne weitergehende Maßnahmen allein nicht ausreichend. Das BMI hätte konzeptionelle Leistungen auch inhaltlich bewerten müssen. Dabei hätte es u. a. prüfen müssen, ob Arbeitsergebnisse vollständig sowie in sich und im Zusammenspiel mit anderen widerspruchsfrei sind. Zu diesem Zweck hätte es genaue Prüfkriterien entwickeln müssen.

Das BMI kann die Arbeitszeiten externer Berater in Projekten nur dann effizient nutzen, wenn Planung, Steuerung und Qualitätsmanagement zusammenwirken. Bei den IT-Großprojekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ fehlt dies bisher.

Um weiteren Termin- und Ausgabenrisiken wirksam zu begegnen, sollte das BMI Beratertätigkeiten, insbesondere wenn diese nach Aufwand bezahlt werden, fortlaufend planen und steuern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI ein Qualitätsmanagement einrichtet und dieses in IT-Großprojekten verbindlich anwendet.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

5 IT-Projekt der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder fast viermal teurer als geplant

5.0

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder hat in den Jahren 2004 bis 2012 einen neuen technischen Verbund von Hard- und Software-Komponenten eingeführt und dafür doppelt so viel Zeit benötigt wie geplant. Die Kosten haben sich von 30 Mio. Euro auf 115 Mio. Euro nahezu vervierfacht, sodass das Projekt unwirtschaftlich wurde. Der Bundesrechnungshof erwartet von der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, auf Grundlage der vorliegenden Erfahrungen ihre Abläufe so zu verbessern, dass sie künftige IT-Projekte termingerecht und wirtschaftlich umsetzt. Das BMF, das die Aufsicht über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder ausübt, sollte dies überwachen.

5.1

Aufgaben der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) ist mit 4,4 Millionen Versicherten und 2 Millionen Rentnerinnen und Rentnern die größte Zusatzversorgung der öffentlichen Hand. Die VBL soll Angestellten des öffentlichen Dienstes eine zusätzliche Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenversorgung gewähren. Zu diesem Zweck muss sie möglichst wirtschaftlich und sparsam mit den Beiträgen ihrer Versicherten umgehen.

Aufsicht durch das BMF

Das BMF übt die Aufsicht über die VBL aus. Dabei muss es prüfen, ob die VBL ihre Verwaltungsaufgaben recht- und zweckmäßig erledigt. Es hat darauf hinzuwirken, dass die VBL die Beiträge ihrer Versicherten wirtschaftlich und sparsam einsetzt.

IT-Projekt „Phoenix“

Ein technischer Verbund von Hard- und Software-Komponenten, auf dem Anwendungsprogramme entwickelt und ausgeführt werden können, wird als IT-Plattform bezeichnet. Die VBL erkannte im Jahr 2004, dass ihre IT-Plattform nicht mehr wartbar und daher nicht länger einsetzbar war. Sie entschied daraufhin, eine neue IT-Plattform einzuführen. Einige Vorprojekte führte sie im Jahr 2007 im Projekt „Phoenix“ zusammen. Dessen Ziele waren u. a., das Kerngeschäft der

VBL optimal zu unterstützen, eine „zukunftsweisende IT-Landschaft einzuführen“ und preis- und leistungsorientiert zu handeln. Das Projekt sollte knapp drei Jahre dauern und bis Ende 2009 abgeschlossen sein. Die VBL plante hierfür 30 Mio. Euro ein und untersuchte die Wirtschaftlichkeit einer IT-Lösung. Weitere Handlungsalternativen prüfte sie nicht. Alle neuen Komponenten wollte die VBL weitgehend zeitgleich einführen.

Längere Projektlaufzeit und steigende Kosten

Im Projektverlauf stellte die VBL fest, dass sie nicht alle fachlichen Anforderungen detailliert vor Projektbeginn erhoben hatte. Weil sich einige Anforderungen nicht auf Grundlage der neuen IT-Plattform realisieren ließen, musste die VBL neu planen. Das Projekt verzögerte sich daher erheblich. Darüber hinaus ermittelte die VBL weitere fachliche Anforderungen gegen Ende des Projekts. Aufgrund der Verzögerungen musste sie zusätzliche rechtliche Vorgaben in der alten und der neuen Plattform umsetzen. Das hierdurch gebundene Personal stand für die eigentliche Projektarbeit nicht zur Verfügung, sodass sich diese weiter verlängerte. Die VBL schloss das Projekt Ende des Jahres 2012 ab und gab hierfür insgesamt 115 Mio. Euro aus.

Bevorstehende IT-Projekte

Die VBL plant, weitere Geschäftsprozesse auf der Grundlage ihrer neuen IT-Plattform zu optimieren. Beispielsweise will sie ihren Versicherten per Internet eine Selbstauskunft über bislang erworbene Versorgungsansprüche ermöglichen und weitere Informationen bereitstellen.

5.2

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat die VBL das Projekt „Phoenix“ unwirtschaftlich geplant und durchgeführt. Gegenüber der Planung der VBL haben sich die Laufzeit verdoppelt und die Kosten nahezu vervierfacht. Hierzu hat wesentlich beigetragen, dass die VBL ihre fachlichen Anforderungen an die IT-Plattform vorab nur unzureichend festgelegt und diese auch noch bis kurz vor Projektabschluss mehrfach geändert hat. Zudem hat sie stets nur eine IT-Lösung verfolgt und somit versäumt, in ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen möglicherweise geeignetere Handlungsalternativen einzubeziehen. Die Größenordnung des Projekts von zunächst 30 Mio. Euro hätte von Beginn an ein sorgfältigeres Vorgehen der VBL verlangt, um Verzögerungen und Kostensteigerungen zu vermeiden.

5.3

Das BMF hat den Projektverlauf bestätigt. Es habe sich jeweils berichten lassen, wie die VBL weiter vorgehen will. Diese habe die Gründe für die Verzögerungen und die Kostenentwicklung schlüssig dargelegt. Während der Laufzeit des „Phoenix“-Projekts habe die VBL ihren ursprünglichen Fehleinschätzungen in der Zeit- und Kostenplanung entgegengewirkt. Sie habe auch ein neues Projektmanagement aufgebaut und aus ihren Fehlern gelernt.

Das BMF hat es aufgrund der ihm vorgelegten Informationen weder für notwendig noch für möglich gehalten, stärker auf Planung und Kosten im Projekt einzuwirken.

Zur Wirtschaftlichkeit des „Phoenix“-Projekts und zu den betreffenden Untersuchungen der VBL hat das BMF nicht Stellung genommen.

5.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat die VBL ihr Projekt „Phoenix“ unwirtschaftlich geplant und realisiert. Inwieweit es der VBL gelingt, solche Probleme künftig auszuschließen, werden ihre nächsten IT-Projekte zeigen. Der Bundesrechnungshof erwartet von der VBL insbesondere, dass sie ihre Anforderungen an bevorstehende IT-Projekte rechtzeitig und hinreichend genau festlegt. Es bleibt abzuwarten, ob das neue Projektmanagement dies gewährleistet. Zudem hat die VBL verfügbare Handlungsalternativen zu prüfen. Das BMF wird angesichts der festgestellten gravierenden Probleme seine Aufsicht bei künftigen Projekten stärker ausüben müssen.

6 Illegaler Handel mit Kraftstoff verursacht hohen Steuerschaden (Kapitel 0813)

6.0

Dieselähnliche Gemische werden illegal als Kraftstoff gehandelt. Dadurch wird die Energiesteuer hinterzogen, was allein in Deutschland zu einem Steuerschaden in mehrstelliger Millionenhöhe geführt hat. Deutschland dient bei dem illegalen Kraftstoffhandel als Drehscheibe in Europa. Das BMF hat das Problem über ein Jahrzehnt lang unterschätzt und bis jetzt zu wenig wirksame Maßnahmen ergriffen, um diese Form der organisierten Kriminalität zu bekämpfen.

6.1

Designer Fuels als illegaler Dieselkraftstoff

Als sogenannte Designer Fuels werden Gemische bezeichnet, die aus mehr als 70 % Dieselkraftstoff (Diesel) und anderen Stoffen bestehen. Designer Fuels werden exakt so gemischt, dass sie ähnliche Eigenschaften wie Diesel aufweisen und damit als Kraftstoff verwendet werden können. Ein aufwendiges Herstellungsverfahren ist hierfür nicht erforderlich.

Die Designer Fuels werden in Deutschland oder anderen europäischen Ländern hergestellt und illegal als Kraftstoff verkauft. Hierfür deklarieren die Täter die Designer Fuels als technische Öle, wie z. B. Schmieröl. Durch diese Bezeichnung sind die Designer Fuels steuerfrei. Sie können im Gegensatz zu Diesel frei und ohne zollamtliche Überwachung transportiert und gehandelt werden. Würden Designer Fuels legal als Kraftstoff deklariert oder abgegeben, müsste der Händler die Energiesteuer von 43 Cent pro Liter – wie beim Diesel auch – anmelden und entrichten. Werden sie jedoch illegal als Diesel verkauft, wird die Energiesteuer hinterzogen. Bei einem Tanklastwagen kommen so fast 15 000 Euro zusammen.

Es ist unwahrscheinlich, dass die Designer Fuels wie von den Tätern vorgegeben als technische Öle, z. B. als Rostlöser, verwendet werden. Denn Designer Fuels sind aufgrund ihres hohen Dieselanteils aus umwelt- und arbeitsschutzrechtlichen Gründen als technische Öle praktisch nicht zu verwenden. Deshalb gibt es für sie keinen relevanten und zugleich legalen Markt. Stattdessen können sie überwiegend nur illegal als Kraftstoff verwendet werden.

Abnehmer erwerben Designer Fuels als Diesel und können den Unterschied zu Diesel ohne Laboruntersuchung nicht feststellen. Mobile Untersuchungsmethoden sind aufwendig und stehen der Zollverwaltung nicht zur Verfügung. Designer Fuels können deshalb leicht in den Handel gebracht werden. Tankstellen, Speditionen, Bus- und Verkehrsunternehmen erwerben Designer Fuels in dem guten

Glauben, es handele sich um Diesel und veräußern ihn an die Endverbraucher oder verwenden ihn für eigene Fahrzeuge. Designer Fuels könnte man ohne Laboruntersuchung einfacher erkennen, wenn sie mit gefärbtem Gasöl hergestellt würden. Eine vergleichbare Einfärbung gibt es auch bei Heizöl, um es von Diesel unterscheiden zu können.

Steuerschaden in dreistelliger Millionen-Euro-Höhe

Die Steuerhinterziehung durch Designer Fuels ist dem BMF schon lange bekannt. Belgien wies bereits im Jahr 2002 die EU-Kommission auf einen so entstandenen Schaden von 12,4 Mio. Euro bei der Verbrauch- und Umsatzsteuer hin. Die Zollverwaltung hat in mehreren Fällen Steuerschäden in Deutschland in zweistelliger Millionenhöhe festgestellt. Die Gesamthöhe der Steuerschäden durch illegalen Handel mit Designer Fuels lässt sich nur schätzen. Ein Projekt des Zollkriminalamtes (ZKA) berechnete – nur bezogen auf den Handel von Polen nach Deutschland zwischen Juni 2011 und Dezember 2014 – einen Steuerschaden von 115 Mio. Euro Energiesteuer zuzüglich Umsatzsteuer. Auch das BMF geht wegen der einfach zu bewerkstelligenden Tatbegehung und der schwierigen Beweisführung von einem großen Steuerschaden aus. Diese Form der Kriminalität nimmt seit Jahren zu, sodass mit steigenden Steuerschäden zu rechnen ist.

Der illegale Handel und die Steuerhinterziehung können oft erst bei Lieferung an den Endverbraucher nachgewiesen werden, da erst dort der Beweis der Abgabe bzw. des Verbrauchs als Kraft- oder Heizstoff gelingt. Erkenntnisse über die tatsächlichen Handelswege und der Verbleib der Stoffe lassen sich nur durch personalintensive Ermittlungen gewinnen. Deutschlandweit sind nur wenig Beschäftigte bei der Zollfahndung mit der aufwendigen Ermittlung des Handels mit Designer Fuels betraut.

Das ZKA sieht Deutschland als Drehscheibe für den Handel und Transport von Designer Fuels. Diese werden oft aus Polen nach Deutschland zu einem Zwischenhändler gebracht. Grund dafür ist eine nationale Verbrauchsteuer auf Designer Fuels in Polen, die bei Abnahme z. B. in Deutschland nicht anfällt. Von Deutschland aus werden die Designer Fuels als Schmieröle deklariert und in andere Mitgliedstaaten ohne zollamtliche Überwachung weitertransportiert. Auch das ZKA kommt zu der Auffassung, dass aktuell eine Überwachung der Designer Fuels nicht im ausreichenden Maße möglich ist.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF die Entwicklung Deutschlands zu einer Drehscheibe für den Handel mit Designer Fuels über Jahre hinweg unterschätzt hat. Damit hat es hingenommen, dass in Deutschland, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten auch, Steuerschäden in Millionenhöhe entstanden sind. Stattdessen hätte es geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, um gegen den illegalen Handel mit Designer Fuels vorzugehen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMF eine umfassende Strategie entwickelt, um weitere Steuerschäden zu verhindern. Diese Strategie sollte zum Ziel haben, die Herstellung von Designer Fuels in Deutschland zu unterbinden und den Transport unter zollamtliche Überwachung zu stellen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle bereits erteilten Erlaubnisse zur Herstellung von Designer Fuels zu überprüfen. Die Erlaubnisse sollten mit der Auflage erteilt werden, nur noch eingefärbtes Gasöl zur Herstellung zu verwenden.

Die Transporte von Designer Fuels durch Deutschland müssen von der Zollverwaltung überwacht werden. Eine solche Überwachung kann das BMF auf europäischer Ebene dadurch erreichen, indem Designer Fuels in das europaweit etablierte Beförderungs- und Kontrollsystem für verbrauchsteuerpflichtige Waren (EMCS) aufgenommen werden. Die Aufnahme in den Kreis überwachungspflichtiger Produkte würde den illegalen Handel erschweren und die Arbeit der Zollverwaltung erleichtern. Informationen über Abnehmer und Mengen stünden so zur Verfügung.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof es für erforderlich gehalten, den illegalen Handel stärker zu bekämpfen. Er hält es für fraglich, ob die Anzahl der eingesetzten Beschäftigten bei der Zollfahndung und in der Sachbearbeitung der Hauptzollämter angemessen ist. Grund hierfür ist neben der Zunahme dieser Delikte die aufwendige Ermittlungsarbeit, die durch die fehlende zollamtliche Überwachung entsteht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das BMF aufgefordert, den Personalbedarf in diesen Bereichen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

6.3

Das BMF hat mitgeteilt, eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der Designer Fuels entwickeln und umsetzen zu wollen. So habe es einige Vorschläge aufgegriffen, um die Herstellung von Designer Fuels in Deutschland einzudämmen. Beispielsweise werde es die erteilten Herstellungserlaubnisse überprüfen und mit der Auflage verbinden, dass nur noch eingefärbtes Gasöl verwendet werden darf.

Das BMF hat zugesagt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland für eine verbesserte Überwachung der Designer Fuels auf EU-Ebene einsetzen werde.

Darüber hinaus hat das BMF angemerkt, dass der Personalbedarf im Zollfahndungsdienst durch verschiedene Steuerungsinstrumente ständig überprüft werde. So könne der Personaleinsatz stets lageangemessen angepasst werden, wie beispielsweise bei neuen Kriminalitätsphänomenen oder einer Verlagerung von Kriminalitätsschwerpunkten.

Zudem hat das BMF darauf verwiesen, dass die Steuerschäden in der Regel nicht in Deutschland eintreten und Steuerhinterzieher bzw. -schuldner selten in Deutschland ansässig seien.

6.4

Die vom BMF eingeleiteten Maßnahmen reichen nicht aus, um die Steuerhinterziehung mit Designer Fuels nachhaltig einzudämmen. Dabei erkennt der Bundesrechnungshof an, dass das BMF erste Maßnahmen ergriffen hat, die z. B. die Produktion von Designer Fuels in Deutschland erschweren.

Ein effektives Hinwirken auf EU-Ebene für eine verbesserte Überwachung der Designer Fuels kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. So stimmte das BMF auf EU-Ebene im November 2016 für Deutschland nicht zu, Stoffe wie Designer Fuels in das EMCS-System aufzunehmen und dadurch unter zollamtlicher Aufsicht transportieren zu lassen. Als Grund hierfür nannte das BMF, dass redliche Händler nicht über Gebühr belastet werden sollten. Zuvor hatte das BMF nach Darstellung der EU-Kommission nach jahrelanger Vorarbeit Zustimmung signalisiert. Durch dieses Abstimmungsverhalten ist die Behandlung des Themas in der Zukunft deutlich erschwert worden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF alle Anstrengungen unternimmt, diese Situation zu bereinigen und das Ziel der Aufnahme der Designer Fuels in das EMCS weiter vorantreibt.

Sofern das BMF damit nicht zeitnah erfolgreich sein sollte, hält der Bundesrechnungshof es alternativ für geboten, für Designer Fuels eine nationale Verbrauchssteuer einzuführen. Hierbei liegt der Fokus auf der damit verbundenen zollamtlichen Überwachung des Transports und nicht auf der Einnahmeerzielung.

Die Ausführungen des BMF zum Personalbedarf hält der Bundesrechnungshof nicht für ausreichend. Er hält an der Forderung einer Überprüfung der personellen Situation bei der Zollverwaltung fest.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Deutschland als EU-Mitgliedstaat in der Pflicht steht, auch Steuerschäden anderer EU-Länder zu verfolgen. Der Hinweis des BMF, der überwiegende Steuerschaden entstünde nicht in Deutschland, ist wenig überzeugend. Deutschland als Drehscheibe und Durchgangsland für den Handel und Transport von Designer Fuels ist angesichts der hohen Steuerschäden ebenfalls aufgerufen, gegen diese Form der organisierten Kriminalität vorzugehen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

7 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ignoriert jahrelang Risiken seiner zahlungsrelevanten IT-Systeme (Kapitel 0916)

7.0

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle hat insgesamt mehrere hundert Millionen Euro mit ordnungswidrig betriebenen IT-Systemen ausgezahlt. Seit dem Jahr 2014 bekannte Mängel stellte es entgegen seiner Zusage bisher nicht ab. Schwächen des Internen Kontrollsystems begünstigten Buchungs- und Auszahlungsfehler.

7.1

Rechtliche Anforderungen an zahlungsrelevante IT-Systeme

Das Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) ist das zentrale Buchführungsverfahren des Bundes. Die Bewirtschafter sind meist mit eigenen automatisierten Verfahren über elektronische Schnittstellen an das HKR-Verfahren angeschlossen. Für den Anschluss dieser IT-Systeme benötigen sie in der Regel keine Genehmigung. Sie müssen aber ihr IT-System beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) anzeigen und erklären, dass sie die vom BMF erlassenen Anforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren einhalten. Das BMF verlangt organisatorische und technische Kontrollen für einen ordnungsmäßigen und informationssicheren Verfahrensbetrieb. Dazu gehören insbesondere eine Gefährdungsanalyse, ein Ordnungsmäßigkeits- und ein IT-Sicherheitskonzept, Dienstanweisungen, Funktionstrennungen und das sogenannte Vier-Augen-Prinzip. Wenn ein Bewirtschafter die Anforderungen an das Kontrollsystem nicht einhalten kann, muss er die Verfahrenssicherheit auf andere Weise gewährleisten und über seine zuständige oberste Bundesbehörde beantragen, dass das BMF in den Verfahrensbetrieb einwilligt.

Die Bewirtschafter müssen ihre Verfahren vor der Inbetriebnahme erneut melden, wenn sie diese technisch oder organisatorisch wesentlich ändern. Zudem forderte das BMF seit April 2014 mehrfach alle Bewirtschafter auf, auch ihre laufenden Verfahren erneut zu melden.

Parlamentsbeschlüsse zum Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme

Verantwortlich für den normkonformen Einsatz automatisierter Verfahren ist die zuständige oberste Bundesbehörde. Auf Grundlage einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) Anfang 2015 die obersten Bundesbehörden auf, dieser Verantwortung gerecht zu werden, um die Risiken aus dem Betrieb unsicherer IT-Systeme zu minimieren und bestehende Schwachstellen zu beseitigen. Zudem forderte er das BMF auf, die obersten Bundesbehörden zu einer verbesserten Normbefolgung anzuhalten. Aufgrund eines Berichts des Bundesrechnungshofes vom Mai 2016 bekräftigte der Rechnungsprüfungsausschuss seine Forderungen.

Prüfung beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

Im Jahr 2014 untersuchte der Bundesrechnungshof beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zwei Verfahren:

- Mit dem sogenannten Verfahren FUB wickelt das BAFA Zahlungen an Unternehmen ab, um Beratungen und Schulungen zu fördern.
- Mit dem sogenannten Verfahren jFEE zahlt es Fördermittel zum Einsatz erneuerbarer Energien in privaten Haushalten aus.

Im Jahr 2013 zahlte das BAFA mit den beiden Verfahren über 100 Mio. Euro an Antragssteller aus und übermittelte mehr als 50 000 Buchungsdatensätze an das HKR-Verfahren. Im Jahr 2016 zahlte es damit über 200 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BAFA die Verfahren FUB und jFEE nicht in Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften betrieb. So fehlten z. B. Gefährdungsanalysen, Ordnungsmäßigkeits- und IT-Sicherheitskonzepte sowie Dienstanweisungen und Berechtigungskonzepte. Der Bundesrechnungshof unterrichtete auch das BMWi und das BMF hierüber. Das BAFA sagte zu, die Mängel zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof schloss daraufhin die Prüfung Ende des Jahres 2014 ab.

Mängel nicht wie zugesagt beseitigt

In einem sogenannten Nachfrageverfahren stellte der Bundesrechnungshof Mitte 2016 fest, dass das BAFA die angekündigten Schritte weitestgehend nicht umgesetzt hatte. Insbesondere konnte es weiterhin nicht vorlegen:

- eine Analyse der verfahrensspezifischen Risiken,
- ein hierauf abgestimmtes Ordnungsmäßigkeitskonzept,
- Berechtigungskonzepte für die Verfahren,
- vollständige IT-Sicherheits- und Betriebskonzepte sowie
- aussagefähige Dienstanweisungen für die Antragsbearbeitung.

Zudem seien nach Auskunft des BAFA nicht genügend Personen verfügbar, um alle Funktionen der Verfahrensentwicklung, Verfahrenspflege und Datenverarbeitung wie gefordert zu trennen.

Das BAFA erklärte, es habe nicht alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen können. Ursache hierfür seien personelle Engpässe und neue Aufgaben (z. B. Netzwerk erneuern, Rechenzentrum optimieren und Anbindung an die Netze des Bundes sicherstellen). Den Aufforderungen des BMF an die Bewirtschafter, ihre Verfahren neu zu melden, folgte es nicht. Es erachtete frühere Verfahrensmeldungen als hinreichend.

Ergebnisse einer Kontrollprüfung im Jahr 2017

Anfang des Jahres 2017 untersuchte der Bundesrechnungshof in einer risiko-orientierten Stichprobe 68 Geschäftsfälle aus den Jahren 2013 bis 2015, die das BAFA mit den Verfahren FUB und jFEE abgewickelt hatte. Dabei prüfte er insbesondere, ob die Zahlungen ordnungsgemäß belegt waren.

In sechs Fällen waren begründende Unterlagen nicht vorhanden oder unvollständig. In einem weiteren Fall hatte die Datenerfasserin die Unterlagen dem falschen Antrag zugeordnet.

Im Verfahren jFEE ermittelten und erfassten meist mehrere Personen zahlungsrelevante Daten eines Geschäftsfalls. Die dabei angebrachten elektronischen Vermerke ließen in der Regel keinen eindeutigen Rückschluss darauf zu, wer welche Daten verändert hatte. Die für das Vier-Augen-Prinzip geforderte Datenprüfung ohne Änderungsrechte war in keinem der Fälle dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof wählte in einer zusätzlichen Belegprüfung 33 Buchungsfälle der Verfahren FUB und jFEE mit auffälligen Kontoverbindungsdaten aus. Hierzu zählten etwa Kombinationen aus dem gleichen Empfängernamen mit wechselnder Kontoverbindung und Kontoverbindungen, die nicht zweifelsfrei durch die begründenden Unterlagen dem Empfängernamen zuzuordnen waren.

Die folgenden Beispiele aus den Stichproben des Bundesrechnungshofes zeigen, dass der Förderbescheid in einigen Fällen nicht in Einklang mit den Antragsdaten oder den Rechtsgrundlagen stand und dass das BAFA Fördermittel teilweise auf ein falsches Konto überwies:

- In einem Fall legte das BAFA eine höhere Kollektorfläche für eine Solaranlage zugrunde als vom Antragsteller angegeben. Dieser informierte das BAFA über den fehlerhaften Zuwendungsbescheid und erklärte, den überzahlten Betrag zu erstatten.
- Ein vom Bundesrechnungshof aufgrund von Risikokriterien ausgewählter Geschäftsfall des Verfahrens jFEE aus dem Jahr 2014 stellte sich als Betrugsfall heraus. Das BAFA hatte diesen im Jahr 2015 selbst aufgedeckt. Mehrere dem Antragsteller bis dahin bereits ausgezahlte Investitionszuschüsse forderte es zurück. Auffällige Angaben, die bereits der Fall aus dem Jahr 2014 aufwies, hatte es aber nicht sofort hinterfragt.
- Im Verfahren FUB überwies das BAFA in zwölf Fällen Fördermittel fälschlicherweise nicht auf das Konto des Antragstellers, sondern an eine vom Antragsteller beauftragte Beratungsfirma.

- In einem Fall des Verfahrens jFEE überwies das BAFA die Fördermittel an die ausführende Baufirma statt an den Antragsteller. Als diese den Fehler bemerkte und sich beim BAFA meldete, bat das BAFA die Firma, die Fördermittel an den Antragsteller weiter zu überweisen.

7.2

Bei seinen Verfahren FUB und jFEE hat das BAFA die haushaltsrechtlichen Vorgaben immer noch nicht erfüllt. Damit hat es die Verfahren nicht rechtskonform betrieben. Gleichzeitig hat das Verhalten des BAFA gezeigt, dass das BMWi als zuständige oberste Bundesbehörde den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses aus den Jahren 2015 und 2016 nicht angemessen nachgekommen ist. Es hätte die Risiken aus dem Betrieb unsicherer IT-Systeme in seinem Verantwortungsbereich minimieren und Schwachstellen umgehend beseitigen müssen.

Die Ergebnisse der Kontrollprüfung verdeutlichen, dass das BAFA Haushaltsmittel des Bundes nicht durchgängig ordnungsgemäß bewirtschaftet hat. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass es das Vier-Augen-Prinzip unzureichend eingehalten hat. So hat das BAFA nicht dokumentiert, ob Datenprüfer Daten ändern können, statt den Datensatz entweder zurückzuweisen oder freizugeben.

Möglichkeiten, betrügerische Handlungen frühzeitig aufzudecken, hat das BAFA teilweise ungenutzt gelassen. So hätte es in dem erst später aufgedeckten Betrugsfall Unstimmigkeiten schon vor der Auszahlung erkennen können, wenn es auf Basis einer Gefährdungsanalyse etwaige Auffälligkeiten in den Anträgen besser kontrolliert hätte.

Der Bundesrechnungshof hat das BAFA aufgefordert, seine automatisierten Verfahren rechtskonform zu betreiben, um die Risiken einer fehlerhaften Auszahlung von Fördermitteln zu verringern.

7.3

Das BAFA hat die Kritik des Bundesrechnungshofes als zu pauschal zurückgewiesen.

Über die automatisierten Verfahren habe es das BMF und die Bundeskasse im September 2013 informiert. Die ursprüngliche Version des Verfahrens FUB sei seit Ende 2015 nicht mehr im Betrieb. Das BAFA habe dem BMF die neue Version im Mai 2017 gemeldet.

Unterlagen wie das Notfallkonzept, ein Datensicherungskonzept und Bearbeitungsanweisungen seien dem Bundesrechnungshof Mitte 2016 übergeben worden. Risiken habe das BAFA im IT-Rahmenkonzept bewertet. Ein Berechtigungs-

konzept sei erstellt. Die aktuellen Berechtigungen im System stünden dem Beauftragten für den Haushalt über eine Anwendung zur Verfügung.

Grundsätzlich sei eine Funktionstrennung zwischen Verfahrensentwicklung und -pflege sowie Verarbeitung zwar vorgesehen. Angesichts der 70 inhaltlich unterschiedlichen Verfahren sei diese Trennung mit 14 Beschäftigten allerdings nicht aufrechtzuerhalten.

Zahlungsrelevante Daten ließen sich grundsätzlich bis zur Festsetzung der Zahlung ändern, da der festsetzende Beschäftigte alle Daten für die Zahlungshöhe prüfen müsse. Somit seien vorhergehende Datenänderungen durch andere Beschäftigte unerheblich. Eine Änderung von Daten im Vier-Augen-Prinzip sei nicht möglich. Alle verfahrensrelevanten Schritte würden in einer Verlaufsdocumentation festgehalten, in welcher der Abschluss der Zahlung als Dokument der Akte hinzugeführt werde.

Die aufgeführten Beispiele beträfen überwiegend individuelle Bearbeitungsfehler und seien bei Massenverfahren nicht auszuschließen. Im genannten Prüfungszeitraum habe das BAFA 260 000 Geschäftsfälle bearbeitet.

Obwohl es bestrebt sei, Betrugsfälle vor dem Zahlungszeitpunkt festzustellen, sei dies oft erst durch spätere Vergleiche möglich. Die Aufdeckung des Betrugsfalles bestätige dies und sei insoweit positiv zu bewerten.

7.4

Festzuhalten bleibt, dass das BAFA für die Verfahren FUB und jFEE trotz wiederholter Aufforderungen noch immer keine Gefährdungsanalysen, darauf aufbauende Ordnungsmäßigkeitskonzepte und Dienstanweisungen vorgelegt hat. Mit den bisher übermittelten Unterlagen wird es den Anforderungen des BMF an eine vollständige Verfahrensdokumentation nicht annähernd gerecht. Damit bleibt das BAFA weiterhin einen Nachweis schuldig, dass es die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen Verfahrensbetrieb erfüllt, der keiner gesonderten Einwilligung des BMF bedarf.

Hinzu kommt, dass es die neue Version des Verfahrens FUB laut eigener Stellungnahme erst deutlich nach dessen Inbetriebnahme dem BMF meldete. Auch damit verstieß es gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften.

Der Einwand des BAFA, dass es die Funktionstrennung zwischen Verfahrensentwicklung und -pflege sowie Verarbeitung bei den vielen unterschiedlichen Verfahren nicht durchgängig gewährleisten könne, überzeugt nicht. In diesem Fall hätte das BAFA kompensierende Kontrollen im Ordnungsmäßigkeitskonzept entwickeln und beim BMF die Einwilligung in das von den Normen abweichende Verfahren beantragen müssen. Dies unterließ es jedoch.

Ob Datenänderungen durch Datenprüfer ausgeschlossen sind, kann das BAFA ohne Vorlage des Berechtigungskonzepts weiterhin nicht belegen. Auch aus der von ihm angeführten Verlaufsdocumentation geht nicht eindeutig hervor, wer welche Daten geprüft bzw. geändert hat. Das Vier-Augen-Prinzip ist damit nicht entsprechend der Norm sichergestellt.

Dass die Datenprüfung beim BAFA Buchungsfehler nicht hinreichend vermeidet, dokumentieren die fehlerhaft bearbeiteten Geschäftsfälle. Diese als Einzelfälle einzustufen, greift zu kurz, solange das BAFA die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Kontrollen nicht systematisch definiert, dokumentiert und umgesetzt hat. Der Bundesrechnungshof bestimmte die Stichprobe mit einfachen Filtertechniken auf Grundlage der Kontoverbindungsdaten. Dass die Fehlerquote recht hoch war, zeigt im Umkehrschluss, dass sich viele Fehler mit gezielten Prüfmaßnahmen leicht vermeiden ließen. Gerade bei Massenantragsverfahren ist dies wichtig, um das Schadenrisiko für den Bundeshaushalt zu begrenzen.

Zwar können auch nachgelagerte Kontrollen zweckmäßig sein, um Betrugsfällen nachzuspüren. Aus dem im Jahr 2015 aufgedeckten Betrugsfall hätte das BAFA aber seine Lehren ziehen und die Datenprüfung im Vier-Augen-Prinzip systematisch verbessern müssen. Ohne ein angepasstes Ordnungsmäßigkeitskonzept fehlt ihm jedoch die Grundlage hierfür.

Das BAFA muss nun endlich ein funktionsfähiges Internes Kontrollsystem für seine Verfahren entwickeln, implementieren und dokumentieren, um die Fördermittel des Bundes ordnungsgemäß zu bewirtschaften und das Risiko finanzieller Schäden zu minimieren. Das BMWi ist als verantwortliche oberste Bundesbehörde aufgefordert, dies sicherzustellen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

8 Aufsicht unzureichend: Abrechnungsfehler der Länder führen bei der Grundsicherung im Alter zu Mehrausgaben des Bundes (Kapitel 1102 Titel 632 01)

8.0

Das BMAS hat nicht kontrolliert, ob in einigen Ländern festgestellte gravierende Abrechnungsfehler bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auch in anderen Ländern vorliegen. Einige Länder hatten die ihnen vom Bund zu erstattenden Nettoausgaben zu hoch angegeben. Das BMAS hatte dies nicht erkannt und auch nach Hinweis des Bundesrechnungshofes nicht untersucht, ob die anderen Länder richtig abrechnen. Es stellte auch nicht sicher, dass die Länder die Arbeit der Grundsicherungsstellen in Stichproben überprüfen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS seiner Aufsichtspflicht besser nachkommt.

8.1

Zuständigkeiten

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Grundsicherung seit dem Jahr 2013 im Auftrag des Bundes aus (Auftragsverwaltung). Zuständig hierfür sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Träger (Grundsicherungsstellen). Das BMAS muss die Länder bei der Ausführung der Grundsicherung beaufsichtigen und ggf. steuernd eingreifen. Dabei hat es die Leitlinie zur Bundesaufsicht bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder aus dem Jahr 2015 anzuwenden. Diese Leitlinie wurde auf Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erarbeitet, um eine wirksame und einheitliche Bundesaufsicht sicherzustellen.

Erstattungsverfahren

Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung seit dem Jahr 2014 vollständig. Die Nettoausgaben ergeben sich aus den Bruttoausgaben abzüglich der Einnahmen, die die Länder z. B. durch Erstattungen von Rentenversicherungsträgern oder Krankenkassen erhalten. Die Länder haben dem Bund in Quartals- und Jahresnachweisen ihre Bruttoausgaben

und Einnahmen zu belegen. Ausgaben aus den Jahren vor 2013 dürfen die Länder grundsätzlich nicht im Erstattungsverfahren geltend machen.

Abrechnungen der Länder

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2013 in ausgewählten Ländern, ob sie die Bruttoausgaben und Einnahmen bei der Grundsicherung richtig angaben. Er stellte in mehreren Prüfungen u. a. folgende Mängel fest:

- Zwei Länder machten Ausgaben aus den Jahren vor 2013 in ihren Abrechnungen geltend.
- Zwei Länder bezogen in ihre Abrechnungen auch Ausgaben für Leistungen ein, die nicht zur Grundsicherung gehörten.
- Fünf Länder wiesen zu geringe Einnahmen bei der Grundsicherung aus. So verbuchten Grundsicherungsstellen in vier Ländern z. B. erhebliche Erstattungen gesetzlicher Krankenkassen nach einer Beitragsneufestsetzung nicht. Grundsicherungsstellen in einem Land wiesen überhaupt keine Einnahmen aus.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass dem Bund durch die fehlerhaften Abrechnungen Mehrausgaben von rund 10 Mio. Euro entstanden sind. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes korrigierte ein Land seine Abrechnungen bereits um 1,2 Mio. Euro; weitere Länder sagten Korrekturen zu.

Aufsicht durch das BMAS

Das BMAS hatte diese Mängel bei der Abrechnung der Länder nicht erkannt. Nachdem der Bundesrechnungshof sie aufgezeigt hatte, ging es den Mängeln in diesen Ländern zwar nach. Es kontrollierte aber nicht, ob die anderen Länder richtig abrechnen, obwohl es bereits im Jahr 2014 selber davon ausgegangen war, dass Mängel dieser Art auch in anderen Ländern bestehen. Deshalb hatte der Bundesrechnungshof das BMAS wiederholt aufgefordert darauf hinzuwirken, dass alle Länder ordnungsgemäß abrechnen. Entgegen der Leitlinie zur Bundesaufsicht vereinbarte es mit den Ländern keine Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen. Das BMAS forderte die Länder auch nicht auf, es über ihre Kontrollen zu unterrichten.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht des BMAS als unzureichend kritisiert. Die vorgefundenen Mängel haben deutlich gemacht, dass eine ordnungsgemäße Abrechnung der Grundsicherung durch die Länder nicht gewährleistet ist. Vermeidbare Mehrausgaben des Bundes sind die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS auf die Leitlinie zur Bundesaufsicht hingewiesen. Danach ist das BMAS gehalten, die sachgerechte und wirksame Aufsicht über die Ausführung der Grundsicherung durch die Länder sicherzustellen.

Bei den aufgezeigten Abrechnungsmängeln hat der Bundesrechnungshof es für unerlässlich gehalten, dass das BMAS bei den Ländern darauf hinwirkt, die Arbeit der Grundsicherungsstellen besser zu überprüfen. Insbesondere sollte es sich

nicht länger darauf beschränken, den in einzelnen Ländern festgestellten Fehlern nachzugehen, sondern untersuchen, inwieweit diese bundesweit auftreten. Das BMAS hat daher sicherzustellen, dass alle Länder die Arbeit der Grundsicherungsstellen systematisch und regelmäßig Stichprobenkontrollen unterziehen. Es hätte den bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug in den Ländern dadurch unterstützen müssen, dass es den Ländern Hinweise und Empfehlungen zur Ausgestaltung der Aufsichtstätigkeit gibt, vor allem zu Anzahl, Häufigkeit und Prüfungsschwerpunkten der Stichprobenkontrollen.

8.3

Das BMAS hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zur nicht ordnungsgemäßen Abrechnung der Grundsicherung durch die Länder zurückgewiesen. Die aufgezeigten Mängel seien nicht zu verallgemeinern. Sie beträfen insbesondere Fälle, in denen Grundsicherung für Personen in Pflegeheimen gewährt wird. Zudem träten sie nicht mehr oder nicht mehr so häufig auf wie in der Einführungsphase der Auftragsverwaltung. Mehrausgaben in Millionenhöhe entstünden dem Bund nicht, da das BMAS festgestellten fehlerhaften Abrechnungen der Länder nachgehe.

Angesichts der mit der Auftragsverwaltung verbunden Aufgaben und begrenzter personeller Ressourcen habe das BMAS bei seiner Aufsichtstätigkeit Prioritäten setzen müssen. Diese sehe es zum einen darin, dass Einnahmen bei der Ermittlung der erstattungsfähigen Nettoausgaben berücksichtigt werden und zum anderen darin, die Jahresnachweise der Länder zu prüfen. Mit dem bis Mitte des Jahres 2016 angewandten Verfahren seien die Jahresnachweise nicht ausreichend zu prüfen gewesen. Ein neues Verfahren biete zusätzliche Prüfungsmöglichkeiten.

Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen halte es derzeit weder für geboten noch für eine effektive Aufsicht zwingend. Sie seien nur eines von mehreren möglichen Aufsichtsinstrumenten. Stattdessen sollten die Länder in einem ersten Schritt der Entwicklung zu einer stringenten Aufsicht die Mittelanforderungen der Grundsicherungsstellen und ihre dem BMAS vorgelegten Nachweise auf Vollständigkeit und Richtigkeit prüfen und Unstimmigkeiten nachgehen.

Das BMAS werde die Aufsichtskonzepte der Länder prüfen. Anschließend wolle es gemeinsame Festlegungen für eine einheitliche Aufsicht der Länder treffen.

8.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS Mitte des Jahres 2016 ein neues Nachweisverfahren eingeführt hat. Er weist aber darauf hin, dass das BMAS die Nachweise der Länder bereits in den Vorjahren hätte hinreichend prüfen müssen. Der Bundesrechnungshof erkennt auch an, dass das BMAS die Aufsichtskonzepte der Länder nunmehr prüfen und gemeinsame Festlegungen für eine einheitliche Aufsicht der Länder treffen will.

Da die vom Bundesrechnungshof festgestellten Abrechnungsmängel nicht länderspezifisch sind, bestehen diese Risiken bundesweit. In allen Ländern wird Grundsicherung für Personen in Pflegeheimen gewährt. Ob die Mangelhäufigkeit im Vergleich zur Einführungsphase der Auftragsverwaltung abgenommen hat, lässt sich erst nach Kontrollen feststellen.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMAS die Aufsichtskonzepte der Länder zügig prüft und auf der Grundlage gemeinsamer Festlegungen umgehend auf eine bundeseinheitliche Aufsicht der Länder hinwirkt. Dazu sollten auch wirksame Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen zählen. Es ist nicht überzeugend, dass die Länder stattdessen in einem ersten Schritt die Mittelanforderungen der Grundsicherungsstellen und die vorgelegten Nachweise prüfen und Unstimmigkeiten nachgehen sollen. Hierzu sind die Länder ohnehin verpflichtet. Vier Jahre nach Eintritt der Auftragsverwaltung sollte die Aufsicht auch weit über erste Schritte hinaus sein.

Ebenso wenig überzeugt die Ansicht des BMAS, dass keine Mehrausgaben in Millionenhöhe entstünden, da das BMAS festgestellten fehlerhaften Abrechnungen der Länder nachgehe. Zum einen hat das BMAS versäumt zu kontrollieren, ob gleichartige Mängel bei der Abrechnung der Nettoausgaben auch in anderen Ländern bestehen. Zum anderen stehen noch Korrekturbuchungen der vom Bundesrechnungshof geprüften Länder von mehreren Millionen Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass das BMAS die Abrechnung der Nettoausgaben stärker beaufsichtigen muss. Es sollte

- a) den Ländern Hinweise und Empfehlungen für eine einheitliche Aufsichtstätigkeit bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geben,
- b) mit den Ländern vereinbaren, dass diese wirksame Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen vornehmen und
- c) sicherstellen, dass die fehlerhaften Abrechnungen korrigiert werden und die Länder dem Bund die entstandenen Mehrausgaben erstatten.

9 Unklare Regelungen für Ortsabwesenheiten – Jobcenter behandeln Leistungsberechtigte uneinheitlich (Kapitel 1101)

9.0

Nach mehr als sechs Jahren hat das BMAS immer noch nicht klar geregelt, wie erwerbsfähige Leistungsberechtigte für die Jobcenter erreichbar sein müssen. Die Leistungsberechtigten dürfen sich nur mit Zustimmung ihres Jobcenters außerhalb des Nahbereichs aufhalten. Für diese sogenannten Ortsabwesenheiten versäumte es das BMAS, eine vom Gesetzgeber im Jahr 2011 beschlossene Neuregelung durch eine Rechtsverordnung in Kraft zu setzen. Darüber hinaus sind die derzeit anzuwendenden Regelungen zur Dauer und zu den Voraussetzungen von Ortsabwesenheiten unklar. Die Jobcenter behandeln die Leistungsberechtigten daher nach unterschiedlichen Maßstäben. Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, die Bewilligungspraxis der Jobcenter baldmöglichst zu vereinheitlichen. Dazu sollte es die Dauer und Voraussetzungen für eine Ortsabwesenheit in einer Rechtsverordnung konkretisieren.

9.1

Grundsatz der Erreichbarkeit

Personen, die Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben (Leistungsberechtigte) müssen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) für die Jobcenter erreichbar sein. Sie haben sich in der Nähe der Jobcenter aufzuhalten, um unverzüglich jede zumutbare Beschäftigung aufnehmen zu können und dürfen sich nur mit Zustimmung ihres Jobcenters außerhalb des Nahbereichs aufhalten (sog. Ortsabwesenheit).

Gesetzliche Neuregelung im Jahr 2011

Der Gesetzgeber änderte die Vorschrift über die Ortsabwesenheiten im Jahr 2011. Die neue Regelung konkretisiert u. a. den Personenkreis, der einer Zustimmung bedarf, auf „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“. Die Vorschrift gilt jedoch erst, wenn das BMAS in einer Rechtsverordnung den Nahbereich, die Dauer sowie die Voraussetzungen für eine Ortsabwesenheit präzisiert. Dies geschah bislang nicht.

Übergangsweise geltende Regelungen

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat für die Arbeitslosenversicherung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) die sogenannte Erreichbarkeits-Anordnung erlassen. Bis zum Erlass der Rechtsverordnung haben die Jobcenter bei Ortsabwesenheiten die gesetzliche Regelung in der bis zum Jahr 2010 geltenden Fassung und die Erreichbarkeits-Anordnung anzuwenden.

Anders als die gesetzliche Neuregelung erfassen diese Vorschriften ausnahmslos

- alle Leistungsberechtigten in Arbeit (sog. Arbeitslosengeld II-Aufstocker),
- Leistungsberechtigte, die nicht erwerbsfähig sind, oder
- Leistungsberechtigte, denen die Aufnahme einer Arbeit nicht zuzumuten ist, wie Personen in Elternzeit.

Die zulässige Dauer der Ortsabwesenheit beträgt grundsätzlich bis zu drei Wochen. Nicht eindeutig festgelegt ist, ob sich der Nahbereich nach der Entfernung zum Jobcenter oder zum Wohnort richtet. Je nachdem, welchen Bezugspunkt das Jobcenter wählt, kann der Nahbereich in vergleichbaren Fällen so unterschiedlich abgegrenzt sein.

Die Bundesagentur gab zu den Ortsabwesenheiten auch sogenannte fachliche Hinweise für die Jobcenter heraus. Diese weichen von den zurzeit anzuwendenden Vorschriften ab: Beispielsweise ermöglichen die fachlichen Hinweise Personen in Elternzeit Ortsabwesenheiten von mehr als drei Wochen und sehen grundsätzlich kein Zustimmungserfordernis für Arbeitslosengeld II-Aufstocker vor. Zudem sind die fachlichen Hinweise ausschließlich für diejenigen Jobcenter verbindlich, die als gemeinsame Einrichtung von Bundesagentur und Kommunen betrieben werden. Für die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft gelten diese fachlichen Hinweise jedoch nicht.

Anwendung der Vorschriften durch die Jobcenter

Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest, dass die Jobcenter Leistungsberechtigten die Ortsabwesenheiten nicht einheitlich bewilligten:

- Die Jobcenter behandelten nichterwerbsfähige Personen in Elternzeit unterschiedlich. Sie bewilligten ihnen Ortsabwesenheiten von mehr als 3 und bis zu 17 Wochen, bei denen sie zum Teil die Leistungsfortzahlung nach drei Wochen beendeten.
- Auch beim Nahbereich gingen die Jobcenter von unterschiedlichen Bezugspunkten aus. Sie zählten entweder nur den Wohnort dazu oder legten nicht eindeutig fest, wie weit sich die Leistungsberechtigten ohne Zustimmung vom Jobcenter entfernen durften.
- Überdies führte die Anwendungspraxis der Jobcenter dazu, dass ihnen Teilzeitbeschäftigte, die mit einer Vollzeitbeschäftigung ggf. ihre Hilfebedürftigkeit überwinden könnten, nicht mehr für eine Vermittlung zur Verfügung standen. Denn die Jobcenter unterschieden bei Arbeitslosengeld II-Aufstockern nicht, ob diese in Vollzeit oder Teilzeit beschäftigt waren. Beide Personengruppen durften sich so ohne Zustimmung zeitlich unbegrenzt außerhalb des Nahbereichs aufhalten.

Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärte die Bundesagentur, sie halte es für erforderlich, dass das BMAS die Ortsabwesenheiten mittels einer Rechtsverordnung näher regeln sollte.

9.2

Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat die Schwierigkeiten der Jobcenter aufgezeigt, über Ortsabwesenheiten einheitlich zu entscheiden. Aufgrund der unklaren Regelungen haben die Jobcenter unterschiedliche Maßstäbe angelegt, unter welchen Voraussetzungen und wie lange sie Leistungsberechtigten eine Ortsabwesenheit bewilligt haben.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere die unklaren fachlichen Hinweise für die Jobcenter beanstandet. Dass die Vorgaben nur für einen Teil der Jobcenter gelten, erschwert deren einheitliches Handeln zusätzlich. Überdies ist die Erreichbarkeits-Anordnung nicht auf den Personenkreis des SGB II zugeschnitten, da die Bundesagentur sie für die Arbeitslosenversicherung (SGB III) und damit für einen anderen Personenkreis erlassen hat.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, baldmöglichst eine Rechtsverordnung zu erlassen, um die im Jahr 2011 vom Gesetzgeber neu gefasste Vorschrift in Kraft zu setzen und so zugleich die Bewilligungspraxis der Jobcenter zu vereinheitlichen. Es würde damit z. B. klargestellt, dass – wie es das Gesetz vorsieht – nur „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ eine Zustimmung des Jobcenters benötigen, um sich außerhalb des Nahbereichs aufzuhalten.

9.3

Das BMAS hat erklärt, dass es eine Rechtsverordnung nicht für erforderlich halte. Aus seiner Sicht seien die zur Ortsabwesenheit getroffenen Vorgaben der Bundesagentur, wie die Erreichbarkeits-Anordnung und die fachlichen Hinweise, ausreichend. Es will die Rechtsverordnung zudem erst dann erlassen, wenn die Bundesagentur die Erreichbarkeits-Anordnung für die Arbeitslosenversicherung (SGB III) ändert und diese Änderungen für den Personenkreis des SGB II nachvollzogen werden sollen. Die Bundesagentur hat den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Handlungsbedarf bestätigt.

9.4

Der Hinweis des BMAS auf die zunächst von der Bundesagentur zu ändernde Erreichbarkeits-Anordnung erkennt, dass das BMAS für den Personenkreis des SGB II davon unabhängig zu entscheiden hat. Diese Vorgabe des Gesetzgebers trägt den Unterschieden im SGB II und SGB III Rechnung. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Erreichbarkeits-Anordnung für den Personenkreis des SGB II nur als Übergangslösung gedacht war. Auch gelten die übrigen Vorgaben der Bundesagentur nur für einen Teil der Jobcenter.

Der Bundesrechnungshof fordert daher weiterhin vom BMAS, die Vorschrift zur Bewilligung von Ortsabwesenheiten nach mehr als sechs Jahren alsbald in Kraft zu setzen. Dafür hat es die erforderliche Rechtsverordnung zu erlassen. Die Bundesagentur spricht sich ebenfalls dafür aus. Nur so kann das BMAS eine einheitliche Praxis in allen Jobcentern ermöglichen.

In der Rechtsverordnung sollte das BMAS einheitlich und unmissverständlich festlegen,

- a) welche Personen – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – von der Zustimmungspflicht ausgenommen sein sollen,
- b) ob und in welchen Fällen die Jobcenter einer Ortsabwesenheit von Personen, denen die Aufnahme einer Arbeit nicht zuzumuten ist, zustimmen müssen,
- c) was zum Nahbereich zählt und an welchen Ort (Jobcenter oder Wohnort) dieser anknüpft,
- d) wie lange sich Leistungsberechtigte aus ihrem Nahbereich entfernen dürfen.

10 Lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II – Jobcenter betreuten Selbstständige über Jahre unzureichend (Kapitel 1101 Titel 681 12 und 685 11)

10.0

Jobcenter haben selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger oftmals über Jahre hinweg nicht in die Arbeitsvermittlung einbezogen. Dies trug dazu bei, dass die Leistungsberechtigten ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden und weiter Arbeitslosengeld II bezogen. Auch wenn die selbstständige Erwerbstätigkeit nur geringe Einkommen erbrachte und keine realistische berufliche Perspektive bot, nahmen die Jobcenter dies hin und boten den Selbstständigen überwiegend keine andere Tätigkeit an. Der Bundesrechnungshof erwartet von den Jobcentern, dass sie ihre bestehenden Möglichkeiten intensiver ausschöpfen, selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger nach angemessener Zeit in eine abhängige Beschäftigung zu vermitteln. Sollten diese Anstrengungen nicht erfolgreich sein, hält der Bundesrechnungshof eine gesetzliche Neuregelung für zweckmäßig.

10.1

Grundsicherung für Arbeitsuchende – „Fördern und Fordern“

Auf Personen, die Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben (Leistungsberechtigte), sind nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) die Grundsätze des „Förderns und Forderns“ anzuwenden. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Person eine selbstständige Tätigkeit ausübt oder abhängig beschäftigt ist. Selbstständige Leistungsberechtigte müssen deshalb – wie alle anderen Arbeitslosengeld II-Empfänger – nach den geltenden gesetzlichen Regelungen sämtliche Möglichkeiten ausschöpfen, ihre Hilfebedürftigkeit und damit den Bezug von Arbeitslosengeld II zu beenden oder zumindest zu verringern. Dazu ist es ihnen auch zuzumuten, ihre Tätigkeit zugunsten einer zur Verfügung stehenden abhängigen Beschäftigung aufzugeben. Dies gilt nur dann nicht, wenn begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch die selbstständige Tätigkeit künftig die Hilfebedürftigkeit beendet werden kann.

Die Jobcenter müssen das Einkommen aus der selbstständigen Tätigkeit auf das Arbeitslosengeld II anrechnen. Das Einkommen Selbstständiger ist dadurch geprägt, dass es monatlich schwankt. Deshalb wird Selbstständigen das Arbeitslosengeld II zunächst auf der Grundlage eines geschätzten Einkommens vorläufig bewilligt. Später müssen die Selbstständigen ihr tatsächlich erzieltetes Einkommen angeben und nachweisen. Auf dieser Grundlage entscheidet das Jobcenter abschließend über das Arbeitslosengeld II für den Bewilligungszeitraum.

Weisungsrechte und Aufsichtsbefugnisse

Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben gegenüber den Jobcentern ein Weisungsrecht. Gegenüber den sogenannten gemeinsamen Einrichtungen unter den Jobcentern sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die zuständigen kreisfreien Städte und Kreise weisungsbefugt. Das BMAS führt die Aufsicht über die Bundesagentur.

Gegenüber den Jobcentern der zugelassenen kommunalen Träger sind die kommunalen Träger weisungsbefugt. Die Aufsicht hierüber obliegt den zuständigen Landesbehörden.

Perspektive der selbstständigen Erwerbstätigkeit

Der Bundesrechnungshof prüfte anhand von rund 600 Fällen, wie die Jobcenter selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger betreuten.

In fast zwei Drittel der Fälle, in denen Selbstständige ihre Tätigkeit seit mehr als zwei Jahren ausübten, untersuchten die Jobcenter nicht, ob diese Tätigkeit (noch) einen realistischen Weg darstellte, um in absehbarer Zeit die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

Die Jobcenter erläuterten gegenüber dem Bundesrechnungshof, selbstständig erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Empfängern sei oftmals nur sehr schwer zu verdeutlichen, dass sie nicht dauerhaft eine unrentable selbstständige Tätigkeit fortführen und parallel Arbeitslosengeld II beziehen könnten, sondern sich eine abhängige Beschäftigung suchen müssten. Die geltenden Regelungen enthalten hierzu keine Frist, sondern belassen den Jobcentern Abwägungs- und Ermessensspielräume.

Entwicklung und Berechnung des selbstständig erworbenen Einkommens

Bei einer weiteren Prüfung von annähernd 300 Fällen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das bei den Jobcentern dokumentierte Einkommen selbstständig erwerbstätiger Arbeitslosengeld II-Empfänger in 80 % der Fälle dauerhaft auf niedrigem Niveau stagnierte oder sogar sank. So erzielten die selbstständig erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Empfänger oft ein monatliches Einkommen unter 450 Euro; etwa zwei Drittel hiervon bezogen seit mehr als vier Jahren durchgehend Arbeitslosengeld II. Für eine Weiterbewilligung reichte den Jobcentern in der Regel – zum Teil über Jahre hinweg –, dass die Selbstständigen die Erwartung erklärten, ihre Einkünfte künftig steigern zu können. Unterlagen, die diese Erwartungen hätten stützen können, forderten die Jobcenter in der Regel nicht. Sie boten den Selbstständigen überwiegend keine andere Tätigkeit an, mit der die Hilfebedürftigkeit hätte beendet oder zumindest reduziert werden können.

Nachweise über die Betriebseinnahmen und -ausgaben, die Selbstständige in der abschließenden Erklärung über ihr tatsächliches Einkommen angaben, sowie zahlungsbegründende Unterlagen waren nur bei einzelnen Jobcentern vorhanden.

Die Jobcenter hatten zumeist die Angaben in der jeweiligen abschließenden Erklärung abgehakt, ohne zu dokumentieren, mit welcher Art von Nachweis die jeweilige Betriebseinnahme oder -ausgabe belegt worden war.

Die Jobcenter betonten den vergleichsweise hohen Bearbeitungsaufwand bei den Fällen selbstständig erwerbstätiger Leistungsberechtigter; insbesondere sei es sehr zeitaufwendig, das Einkommen umfassend zu überprüfen.

Vorschlag der Bundesagentur: gesetzliche Neuregelung

Aus Sicht der Bundesagentur könnte eine gesetzliche Neuregelung die Jobcenter entlasten. Demnach sollte ein selbstständig erwerbstätiger Arbeitslosengeld II-Empfänger nach Ablauf einer bestimmten Frist verpflichtet sein, alle zumutbaren Beschäftigungen anzunehmen und an allen zumutbaren Integrationsmaßnahmen teilzunehmen. Die Jobcenter könnten dann die Leistungsberechtigten besser dazu bewegen, in stärkerem Ausmaß auch nach einer abhängigen Tätigkeit zu suchen. Nach Fristablauf müsse jeder Selbstständige auf eine solche Tätigkeit verwiesen werden können. So sollten die bislang konfliktträchtigen und komplexen Einzelfallentscheidungen vermieden werden. Zudem würde damit die Rechtsanwendung vereinfacht und vereinheitlicht.

10.2

Die Jobcenter haben die Möglichkeiten des geltenden Rechts nicht ausgeschöpft, selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Empfänger, die über längere Zeit kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt hatten, in eine abhängige Beschäftigung zu vermitteln.

Die Jobcenter hätten regelmäßig prüfen müssen, ob die Fortführung einer selbstständigen Tätigkeit im Einzelfall (noch) einen realistischen Weg darstellte, um in absehbarer Zeit die Hilfebedürftigkeit des jeweiligen Selbstständigen zu überwinden. Sie hätten dabei auch in den Blick nehmen müssen, wie sich das anzurechnende Einkommen bisher entwickelte. Indem sie dies unterließen, nahmen sie in Kauf, dass die Leistungsberechtigten ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden und weiter Arbeitslosengeld II bezogen.

Weder die Bundesagentur oder die zugelassenen kommunalen Träger noch die Aufsicht führenden Behörden haben das festgestellte Vorgehen der Jobcenter verhindert.

Das Arbeitslosengeld II könnte den selbstständigen Leistungsberechtigten zugleich Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Mitbewerbern verschaffen. Ihr persönlicher Bedarf ist (zumindest teilweise) durch das Arbeitslosengeld II gedeckt. Dies könnte es ihnen unter Umständen ermöglichen, niedrigere Preise für ihre Waren und Dienstleistungen zu verlangen.

Das Verfahren, mit dem die Jobcenter feststellen müssen, in welcher Höhe Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit auf das Arbeitslosengeld II anzurechnen ist, ist sehr aufwendig. Die Jobcenter haben sich diesem Aufwand entzogen, indem sie vertiefende Unterlagen zum geschätzten voraussichtlichen Einkommen in der Regel nicht anforderten.

Inwieweit sie von den Selbstständigen Nachweise über die tatsächlichen Betriebseinnahmen und -ausgaben verlangt haben, ließ sich wegen der mangelhaften Dokumentation der Jobcenter nicht feststellen. Daher ist nicht ausgeschlossen, dass Selbstständige Leistungen erhielten, ohne die Voraussetzungen hierfür zu erfüllen.

Insgesamt hat der Bundesrechnungshof die bisherigen Vermittlungsbemühungen der Jobcenter gegenüber den selbstständig erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Empfängern für nicht ausreichend gehalten. Um den Grundsätzen des „Förderns und Forderns“ künftig besser gerecht zu werden, hat der Bundesrechnungshof eine gesetzliche Regelung für erwägenswert gehalten. Diese sollte zum Ziel haben, dass die Jobcenter Selbstständige nicht mehr unangemessen lange Arbeitslosengeld II beziehen lassen, ohne sie in ihre Vermittlungsbemühungen einzubeziehen.

10.3

Das BMAS hat dem Bundesrechnungshof dahingehend zugestimmt, dass die Jobcenter ihre Beratung und Aktivitäten konkret auf die Belange der Leistungsberechtigten – auch Selbstständiger – ausrichten müssen.

Die im Gesetzesvorschlag der Bundesagentur angesprochene Pflicht, alle zumutbaren Beschäftigungen anzunehmen und an allen zumutbaren Integrationsmaßnahmen teilzunehmen, ergebe sich bereits aus dem geltenden Regelwerk. Nach Ansicht des BMAS sei den Besonderheiten im Umgang mit selbstständigen Leistungsberechtigten bereits jetzt durch die Ausführungen in den geltenden schriftlichen Weisungen der Bundesagentur Rechnung getragen. Danach solle bei Selbstständigen spätestens nach einem Jahr seit dem erstmaligen Bezug von Arbeitslosengeld II überprüft werden, ob es zum Überwinden der Hilfebedürftigkeit geboten sei, sie in eine abhängige Beschäftigung zu vermitteln. Sofern sich die selbstständige Tätigkeit für die Zukunft als nicht tragfähig herausstelle und deren konzeptionelle Neuausrichtung keinen Erfolg verspreche, müsse gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten die Integration neu geplant werden.

Die Weisungen der Bundesagentur gälten zwar nur für die gemeinsamen Einrichtungen, nicht aber für die Jobcenter der zugelassenen kommunalen Träger. Das BMAS werde die Problematik aber mit den Ländern in einer bereits bestehenden Arbeitsgruppe erörtern.

Das BMAS ist der Auffassung, das Arbeitslosengeld II habe aufgrund seiner Höhe keinen entscheidenden Einfluss auf den Wettbewerb zwischen den selbstständigen Leistungsberechtigten und anderen Selbstständigen.

Mit Blick auf die von der Bundesagentur angeregte gesetzliche Neuregelung hat das BMAS erklärt, es halte diese nicht für sinnvoll und erforderlich. Es sieht die Gefahr, dass die Jobcenter bei einer starren Frist nicht mehr so individuell bewerten und entscheiden können, ob die selbstständige Tätigkeit fortführungswürdig ist. Dies könnte es erschweren, die Hilfebedürftigkeit der Leistungsberechtigten zu überwinden oder zu reduzieren.

10.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt, dass die Jobcenter sich bereits nach geltendem Recht verstärkt bemühen müssen, diejenigen selbstständig Erwerbstätigen, die bereits längere Zeit Arbeitslosengeld II erhalten, zu vermitteln.

Die vom BMAS angekündigte Erörterung der Problematik in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe könnte ein erster Schritt sein, um die Situation zu verbessern.

Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof haben jedoch gezeigt, dass die schriftlichen Weisungen allein nicht ausreichen. Es ist vielmehr erforderlich, dass die Bundesagentur und die zugelassenen kommunalen Träger das geltende Recht und die dazu ergangenen Weisungen bei den Jobcentern durchsetzen und nachhalten. Um dies zu erreichen, müssen das BMAS und die zuständigen Landesbehörden im Aufsichtswege auf die Bundesagentur oder die zugelassenen kommunalen Träger entsprechend Einfluss nehmen.

Wenn die Jobcenter die gesetzlichen Möglichkeiten nutzen und selbstständige Leistungsberechtigte vermehrt in eine geeignete abhängige Beschäftigung vermitteln, wird auch der hohe Verwaltungsaufwand deutlich zurückgehen. Außerdem werden dadurch Einflüsse auf den Wettbewerb zwischen den Selbstständigen vermindert. Die Auffassung des BMAS, das Arbeitslosengeld II habe aufgrund seiner Höhe keinen entscheidenden Einfluss auf den Wettbewerb, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Selbstständig tätige Arbeitslosengeld II-Bezieher müssen – anders als ihre Wettbewerber – ihren Lebensunterhalt nicht allein aus mit ihrer Tätigkeit erzielten Gewinnen bestreiten. Somit können sie ihre Produkte günstiger anbieten als ihre Wettbewerber.

Sollte es jedoch nicht gelingen, durch die Anstrengungen der Jobcenter, der Träger und der Aufsichtsbehörden die Situation zu verbessern, hält es der Bundesrechnungshof weiterhin für zweckmäßig, eine gesetzliche Regelung zu schaffen. Diese sollte darauf abzielen, dass die Jobcenter selbstständige Leistungsberechtigte schneller vermitteln und diese nicht mehr unangemessen lange Arbeitslosengeld II beziehen. Wie von der Bundesagentur vorgeschlagen, könnte eine solche gesetzliche Neuregelung eine Frist enthalten. Eine Ausnahmeregelung könnte Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen. Konkrete, mit ein-

deutigen Rechtsfolgen verbundene Vorgaben würden sowohl die Jobcenter als auch die selbstständig erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Empfänger motivieren, berufliche Alternativen neben oder außerhalb der selbstständigen Tätigkeit ernsthaft zu prüfen. Die Chancen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden oder zu reduzieren, würden dadurch nicht eingeschränkt. Denn bis zur Vermittlung in eine angemessene abhängige Beschäftigung könnte die selbstständige Tätigkeit fortgeführt werden.

11 Rentenversicherung will Millionen für überflüssige Ausweise ausgeben (Kapitel 1102)

11.0

Die Deutsche Rentenversicherung plant, 9 Mio. Euro für neue Rentenausweise auszugeben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gibt es bei den Rentnerinnen und Rentnern jedoch keinen Bedarf dafür.

11.1

Ausweis für Rentnerinnen und Rentner

Rentnerinnen und Rentner bekommen zunächst als Anlage zum Rentenbescheid und anschließend mit der jährlichen Mitteilung zur Rentenanpassung einen Rentenausweis (Ausweis) zugesandt. Dieser besteht aus Papier und kann bei Bedarf ausgeschnitten werden. Zusammen mit dem Personalausweis können Rentnerinnen und Rentner damit ihren Rentnerstatus nachweisen, ohne den Rentenbescheid vorlegen zu müssen. Der Ausweis kann für Ermäßigungen genutzt werden, z. B. bei kulturellen Veranstaltungen. Das bislang praktizierte Verfahren kostet für die rund 21 Millionen Rentnerinnen und Rentner 25 000 Euro pro Jahr.

Der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund beschloss im Mai 2016, neue folienverstärkte Ausweise für die Rentnerinnen und Rentner einzuführen. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) schloss aus technischen und zeitlichen Gründen aus, die neuen Ausweise wie bislang mit der jährlichen Mitteilung zur Rentenanpassung zu versenden. Die Ausweise sollen in den nächsten fünf Jahren 9 Mio. Euro kosten – also 8,875 Mio. Euro mehr als die bisherigen Ausweise.

Erste Begründung der DRV

Die DRV beauftragte im Jahr 2013 ein Marktforschungsunternehmen, die Akzeptanz der bisherigen Ausweise zu untersuchen. Es befragte 32 Personen in vier Städten jeweils eine Stunde lang. Unter den befragten Personen waren 20 Rentnerinnen und Rentner. Bei 21 Millionen Rentnerinnen und Rentnern entspricht dies einer Stichprobe von 0,0001 %. Das Marktforschungsunternehmen teilte der DRV als Ergebnis mit, dass die Rentnerinnen und Rentner

- Kommentare zu Design und Material der alten Ausweise nicht geäußert hätten und
- sich anscheinend mit dem aktuellen Format abgefunden hätten.

Gleichwohl teilte das Marktforschungsunternehmen der DRV mit, dass die Rentnerinnen und Rentner

- auf die Ausweise nicht verzichten wollen, sie aber als wenig wertschätzend und nicht mehr zeitgemäß empfinden,

- den Ausweisen ihre hohe Bedeutung nicht ansehen und
- das Ausschneiden als rückständig und gezwungen unprofessionell empfinden würden.

Weil die Ausweise die DRV als „altbackene und unpersönliche Relikt-Institution“ erscheinen lassen und bei den Rentnerinnen und Rentnern „unter der Oberfläche“ zudem ein klarer Wunsch nach mehr Wertschätzung und Anerkennung durch neue Ausweise bestehe, empfahl das Marktforschungsunternehmen der DRV, diese neu zu gestalten. Zeitgleich teilte es der DRV aber auch mit, dass die bisherigen Ausweise „ganz klar“ die günstigste und einfachste Möglichkeit für einen amtlichen Rentenausweis sind.

Zweite Begründung der DRV

Während des Prüfungsverfahrens teilte der Bundesrechnungshof der DRV mit, dass die Studie den Bedarf für neue Ausweise nicht hinreichend begründet. Er gab der DRV daraufhin mehrfach die Gelegenheit, Fälle vorzulegen, in denen die bisherigen Ausweise ihren Zweck nicht erfüllten. Die DRV erwiderte, dass sich 1 685 Rentnerinnen und Rentner von Juni bis Dezember 2016 über die Ausweise beschwert hatten. Beschwerden würden auch regelmäßig in den Auskunft- und Beratungsstellen, beim Servicetelefon und bei der Sachbearbeitung der DRV eingehen. Gegenüber Versichertenberatern und Versichertenältesten der DRV werde immer wieder Unverständnis zu Form und Gestaltung des Ausweises geäußert. Die DRV teilte weiter mit, dass aufgrund der einfachen Gestaltung zudem Zweifel geäußert worden sind, ob dritte Stellen die Ausweise akzeptieren.

Der Bundesrechnungshof bat die DRV, ihm zumindest beispielhaft Unterlagen zu den bei ihr eingegangenen Beschwerden vorzulegen.

Daraufhin legte die DRV eine Petition vom 18. Mai 2016 vor, in der sich ein Petent über das Format des derzeitigen Ausweises beschwert hatte. Außerdem übersandte die DRV eine Übersicht mit den 1 685 Beschwerden. Diese hatte der für die Auszahlung der Renten zuständige Renten Service der Deutschen Post AG (Renten Service) erstellt. Er hatte Anrufe zu Form, Angaben und Aussehen des Ausweises gezählt. Darüber, ob und weshalb sich die Anruferinnen und Anrufer über das Papierformat beschwert hatten, konnte der Renten Service keine Angaben machen.

DRV will Renten Service ohne öffentliche Ausschreibung beauftragen

Die DRV beabsichtigt, den Renten Service zu beauftragen, die neuen Ausweise herzustellen und zu versenden. Ausschreiben will die DRV diese Leistung mit Verweis auf die Renten Service Verordnung (RentSV) nicht. Die Auftragsvergabe bedarf einer Vereinbarung mit dem Renten Service. Der Vereinbarung muss das BMAS gemäß der RentSV zustimmen.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die DRV und das BMAS darauf hingewiesen, dass er keinen Bedarf für neue Ausweise erkennen konnte. Die geplanten Mehrausgaben von 8,875 Mio. Euro hat er für vermeidbar gehalten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, darauf zu verzichten, neue Ausweise einzuführen.

Die DRV verkennt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Zweck des Ausweises. Dieser besteht darin, den Rentnerstatus auch ohne Rentenbescheid nachzuweisen. Die DRV hat bislang nicht belegen können, dass dieser Zweck mit dem alten Ausweis nicht genauso gut zu erreichen ist. So hat sie keinen Fall benennen können, in dem dritte Stellen den derzeitigen Ausweis nicht akzeptiert haben.

Den Bundesrechnungshof haben die 1 685 vom Renten Service im Zeitraum Juni bis Dezember 2016 gezählten Anrufe nicht überzeugt, weil offen geblieben ist, ob sich die Äußerungen tatsächlich auf das Papierformat des Ausweises bezogen haben. Außerdem erscheinen durchschnittlich 240 Anrufe pro Monat – gemessen an der Gesamtzahl der Rentnerinnen und Rentner – sehr gering.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV mehrfach darauf hingewiesen, dass

- bloße Zweifel, ob die Ausweise aufgrund der einfachen Gestaltung von dritten Stellen akzeptiert werden oder
- Empfindungen wie eine nicht mehr zeitgemäße und wenig wertschätzende Form

keine Ausgaben in Millionenhöhe rechtfertigen können. Er hat außerdem angemerkt, dass für zahlreiche Ermäßigungen bereits der Nachweis des Lebensalters durch den Personalausweis ausreicht.

Der Bundesrechnungshof hat die Herstellung der Ausweise als eine neue Leistung angesehen, die eine transparente Vergabe im Wettbewerb erfordert. Dass die DRV den Renten Service damit beauftragen will, ohne dies auszuschreiben, hat er deshalb kritisch bewertet.

11.3

11.3.1

Die DRV hat sich erneut auf die Studie des Marktforschungsunternehmens berufen. Diese hat sie für repräsentativ und ausreichend gehalten, den Bedarf für neue Ausweise zu begründen. Die Studie habe die neuen Ausweise als einen deutlichen Schritt in Richtung Wertigkeit und Wertschätzung der Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner sowie Individualität und Interesse am Bürger gewertet.

Die DRV hat wiederholt, dass Rentnerinnen und Rentner seit geraumer Zeit das Papierformat des Ausweises in Frage stellten. Beschwerden dieser Art gingen vor allem beim Renten Service ein. In den Monaten Januar bis April 2017 habe dieser weitere 900 telefonische Beschwerden über die derzeitige Papierform des Ausweises erhalten. Die DRV hat daneben erneut auf die Petition vom 18. Mai 2016 verwiesen.

Darüber hinaus hat die DRV angeführt, dass es auch Berichte in den Medien mit einem negativen Tenor zur Form des bisherigen Ausweises gebe.

Erstmalig hat die DRV erwidert, dass der Papierausweis nicht barrierefrei sei und daher das Recht auf Teilhabe verletze. Dies hat sie damit begründet, dass ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung den Papierausweis ggf. nicht ausschneiden oder nur mühsam aus dem Portemonnaie greifen könnten. Die DRV teilt mit, dass nach der im Jahr 2008 in Kraft getretenen UN-Behindertenrechtskonvention jede Beschwerde, die auf eine Verletzung des Rechts auf Teilhabe abziele, ein öffentliches Unternehmen verpflichte, zu handeln.

Zusätzlich hat die DRV darauf verwiesen, dass das Scheckkartenformat für Ausweise Standard bei Sozialversicherungsträgern sei. Als Beispiele hat sie Gesundheitskarten, Studenten- und Schwerbehindertenausweise benannt.

Die DRV hat weiter erstmalig mitgeteilt, dass sie nun Gespräche mit dem Renten Service über reduzierte Kosten führe. Dies solle dadurch erreicht werden, dass der Ausweis mit der jährlichen Mitteilung zur Rentenanpassung versandt wird und so kein separates Porto anfällt. Bislang hatten DRV und Renten Service dies aus technischen und zeitlichen Gründen ausdrücklich ausgeschlossen.

Die DRV beabsichtigt weiter, die neuen Ausweise im Jahr 2018 einzuführen.

11.3.2

Das BMAS hat mitgeteilt, es habe Bedenken, ob und inwieweit die von der DRV und dem Renten Service angedachte Vergabe von der RentSV gedeckt sei. Es prüfe derzeit, ob und wie diese Bedenken durch Änderung der rechtlichen Grundlagen behoben werden können. Deshalb beabsichtige es zur Zeit nicht, der Vergabe des Auftrages zuzustimmen. Es gehe davon aus, dass neue Ausweise daher nicht kurzfristig eingeführt werden.

Das Anliegen der DRV, den bisherigen, wenig komfortabel zu handhabenden Ausweis durch ein heute übliches Format zu ersetzen, erscheine dem BMAS jedoch grundsätzlich nachvollziehbar.

11.4

Die Einwände der DRV überzeugen den Bundesrechnungshof auch weiterhin nicht. Die DRV führt wiederholt die Studie des Marktforschungsunternehmens an, deren Ergebnisse nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Bedarf nicht ausreichend begründen. Der Zweck der Ausweise ist, dass Rentnerinnen und Rentner ihren Rentnerstatus ohne Rentenbescheid nachweisen können. Die DRV konnte keinen Fall vorlegen, bei dem der Ausweis nicht anerkannt wurde. Ihren Zweck erfüllen die bisherigen Ausweise demnach offensichtlich nicht nur ausreichend, sondern auch wirtschaftlich.

Trotz zahlreich eingeräumter Gelegenheiten konnte die DRV bislang nur einen Fall benennen, in dem jemand das Papierformat nachweislich bemängelt hatte.

Vorgebrachte Gründe wie

- Zweifel der DRV selbst, ob der Ausweis aufgrund der einfachen Gestaltung von dritten Stellen akzeptiert werde oder
- Empfindungen wie eine nicht mehr zeitgemäße und wenig wertschätzende Form und Gestaltung des Ausweises

rechtfertigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine Ausgaben in Millionenhöhe.

Die DRV erkennt, dass die angeführten Ausweise anderer Sozialversicherungsträger aufgrund zusätzlicher Funktionen ein anderes Format erfordern. So enthält beispielsweise die Gesundheitskarte der Krankenkassen ein Datenchip, der nur auf ein Kartenformat aufgebracht und ausgelesen werden kann. Für die neuen Ausweise der Rentnerinnen und Rentner sind hingegen keine zusätzlichen Funktionen vorgesehen. Der Bundesrechnungshof teilt ausdrücklich die Auffassung der DRV, dass die Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner wertzuschätzen und anzuerkennen ist. In der Einführung überflüssiger Ausweise sieht er hierfür allerdings kein geeignetes Mittel. Er hält es vielmehr für bedenklich, dass die DRV mit den neuen Ausweisen unnötige Mittel verausgaben möchte, die letztlich aus den Beiträgen zukünftiger Rentnerinnen und Rentner finanziert werden.

Unabhängig davon überzeugen die vom Renten Service vorgelegten Beschwerden nicht. Einerseits fehlen Informationen darüber, ob und wie sich die Anruferinnen und Anrufer überhaupt zu dem Papierformat geäußert haben. Zusätzlich liegt die Zahl der Anrufer im Promillebereich und ist daher als sehr gering einzustufen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die bisherigen Ausweise ihren Zweck noch immer gut und kostengünstig erfüllen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sich die DRV – wenngleich erst im Nachgang – mit der UN-Behindertenrechtskonvention auseinandersetzt. Er erkennt nicht, dass das Ausschneiden des Papierausweises im Einzelfall schwierig sein könnte. Gleichwohl kann er dem Argument, dass deshalb alle

Rentnerinnen und Rentner folienverstärkte Ausweise erhalten sollen, nicht folgen. Der Bundesrechnungshof hält es aber für möglich, dass die DRV diesem Personenkreis im Einzelfall durchaus gerecht werden kann. So könnte die DRV z. B., wenn Menschen mit Behinderung dies wünschen, einen bereits ausgeschnittenen Ausweis zusenden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die DRV seine Hinweise zum Anlass genommen hat, sich um geringere Kosten für die neuen Ausweise zu bemühen.

Zudem erkennt der Bundesrechnungshof an, dass das BMAS auf seine Anregung hin nunmehr prüft, ob die Auftragsvergabe an den Renten Service mit der RentSV in Einklang steht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Änderung der rechtlichen Grundlagen besonders sorgsam darauf zu achten, dass dem Wettbewerbsgedanken hinreichend Rechnung getragen wird. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Kosten dadurch weiter reduzieren lassen.

Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor keine hinreichenden Gründe für die Einführung der neuen Ausweise. Solange diese nicht zweifelsfrei nachgewiesen sind, sollte die DRV auf die Einführung ganz verzichten. So ließen sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes unnötige Ausgaben in Millionenhöhe einsparen.

Bundesagentur für Arbeit

12 Bundesagentur für Arbeit zahlt fast 55 Mio. Euro für nicht genutzte Plätze in Bildungsmaßnahmen

12.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat zwischen September 2013 und Dezember 2015 für fast 55 Mio. Euro Plätze für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen eingekauft und diese nicht genutzt. Gründe dafür waren ungenaue Bedarfsplanungen der Agenturen für Arbeit und die ungünstige Vertragslaufzeit der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.

12.1

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann junge Menschen beim Übergang von der Schule zum Beruf durch sogenannte berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen fördern. Diese sollen die jungen Menschen auf eine Berufsausbildung vorbereiten und die berufliche Integration erleichtern. Die Bundesagentur führt diese Maßnahmen nicht selbst durch, sondern beauftragt Träger damit und erstattet ihnen die Maßnahmekosten. Die Förderdauer ist auf den individuellen Bedarf abzustimmen und beträgt meistens bis zu zwölf Monate. Die geförderten jungen Menschen nehmen im Regelfall vom Herbst bis zum Sommer des Folgejahres an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teil; unterjährige Ein- und Austritte sind möglich.

Bedarfsanalyse und vertragliche Grundlagen

Die bundesweit 156 Agenturen ermitteln, wie viele Plätze sie in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer benötigen. Die Bundesagentur kauft diese entsprechend den Bedarfsmeldungen der Agenturen bei den Trägern ein. Vertragliche Grundlage ist ein von der Bundesagentur entwickelter Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von zwei Jahren. Um während der Vertragslaufzeit auf schwankende Teilnehmerzahlen reagieren zu können, kann die Bundesagentur die vereinbarte Zahl an Plätzen (100 %) unter- oder überschreiten. Sie ist vertraglich verpflichtet, eine Mindestmenge zu bezahlen, auch wenn die tatsächliche Teilnehmerzahl darunter liegt. Benötigt die Agentur mehr Plätze als ursprünglich geplant, kann sie die vereinbarte Teilnehmerzahl aufstocken.

Prüfung im Jahr 2011

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2011 die Auslastung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen geprüft. In der Stichprobe von 52 Maßnahmen waren in einem Jahr Plätze im Wert von 4 Mio. Euro unbesetzt geblieben. Die

Bundesagentur änderte aufgrund der Prüfungsergebnisse den Rahmenvertrag für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, um sie besser auszulasten. Darüber hinaus wies sie die Agenturen an, ihren Bedarf realistisch zu planen. Sie sollten die ab dem Jahr 2014 vereinbarte Mindestmenge von 70 % der vereinbarten Plätze während der Vertragslaufzeit ausschöpfen. Zugleich sollten ausreichend Plätze unter Beachtung der Aufstockungsmöglichkeit auf bis zu 120 % zur Verfügung stehen.

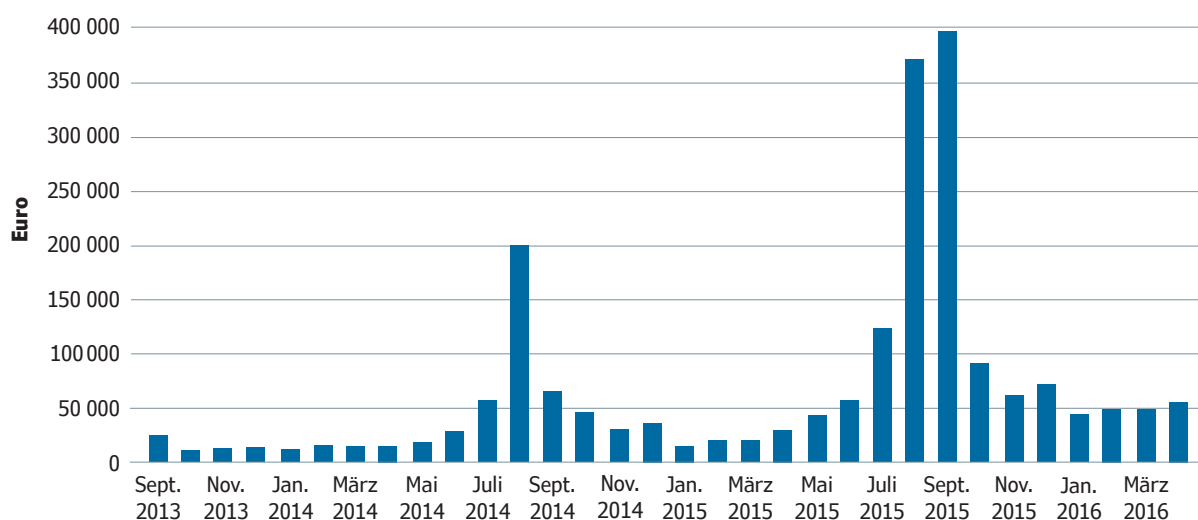
Prüfung im Jahr 2016 – weiterhin hohe Zahl ungenutzter Plätze

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 erneut, wie berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen ausgelastet waren. Die vier stichprobenhaft geprüften Agenturen wiesen in 31 der 37 Maßnahmen weniger Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu als die vereinbarte Mindestmenge. Von September 2013 bis April 2016 blieben dadurch Plätze im Wert von 2 Mio. Euro unbesetzt.

Die Ausgaben für ungenutzte Plätze entstanden nicht gleichmäßig im Verlauf der Maßnahmen, sondern hauptsächlich in den Monaten Juli bis September. Abbildung 12.1 zeigt die monatlichen Ausgaben für nicht besetzte Plätze der 37 geprüften Maßnahmen.

Monatliche Ausgaben für nicht besetzte Plätze unterhalb der vereinbarten Mindestmenge (Stichprobe Bundesrechnungshof)

Abbildung 12.1



Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Die Agenturen begründeten die geringe Auslastung in den Sommermonaten – und die damit einhergehenden höheren Ausgaben für unbesetzte Plätze – mit der Laufzeit einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme und den Sommerferien. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer begannen eine Maßnahme im Herbst eines Jahres. Vor Beginn der Sommerferien im Folgejahr beendeten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme.

Diese frei werdenden Plätze könnten die Agenturen meist nicht sofort wieder besetzen. Junge Menschen machten häufig erst Ferien und versuchten zunächst, selbst eine Ausbildungsstelle im laufenden Jahr zu finden.

Von September 2013 bis Dezember 2015 gab die Bundesagentur für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen insgesamt 425,7 Mio. Euro aus. Ausgaben von bis zu 54,5 Mio. Euro (12,8 %) für ungenutzte Plätze hätten vermieden werden können, wenn die Agenturen bundesweit besser geplant hätten.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es der Bundesagentur über Jahre nicht gelungen ist, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen angemessen auszulasten. Daran hat auch die Anpassung des Rahmenvertrages zum Jahr 2014 nichts geändert. Die Agenturen haben ihre Bedarfe zu großzügig kalkuliert und die ihnen eingeräumte vertragliche Flexibilität nicht ausreichend genutzt. Hätten sie 20 % weniger Plätze eingekauft, wären nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes die Unterauslastungen und damit auch die Ausgaben für ungenutzte Plätze um die Hälfte gesunken. Gleichzeitig hätten ausreichende Kapazitäten zur Verfügung gestanden, da die Agenturen die Zahl der vereinbarten Plätze unterjährig überschreiten können.

Zudem hat die zweijährige Laufzeit der Rahmenverträge zu hohen Ausgaben für ungenutzte Plätze geführt. Grund dafür ist, dass die Laufzeit nicht der typischen zehnmonatigen Maßnahmedauer entspricht und die geringe Auslastung in den Sommermonaten unberücksichtigt lässt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Plätze in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen bedarfsgerecht zu beschaffen, um diese stärker auszulasten und die Ausgaben für ungenutzte Plätze zu verringern. Dazu müssen die Agenturen ihren Bedarf an Plätzen zuvor realistisch abschätzen. Überdies sollte die Bundesagentur die Vertragslaufzeit für einen Teil der Maßnahmen z. B. auf zehn Monate verkürzen.

12.3

Die Bundesagentur hat die geringe Auslastung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen bestätigt. Sie hat eingeräumt, dass sie die Wirksamkeit der Maßnahmen aufgrund der Prüfung im Jahr 2011 hätte stringenter nachhalten müssen. Nun optimiere sie die Bedarfsplanung aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2016 weiter. Die Regionaldirektionen der Bundesagentur prüften im aktuellen Einkaufsprozess den Bedarf der Agenturen. Sofern die Agenturen ihren Bedarf nicht verringerten, sei eine vollständige Auslastung sicherzustellen. Mit einem „Eintritts-Controlling“ werde der Besetzungsstand der Maßnahmen nachgehalten. Zusätzlich wolle die Bundesagentur bei einer neuen Ausschreibung, mit der Plätze in berufsvorbereitenden Bildungs-

maßnahmen für fünf Agenturen eingekauft werden sollen, Vergleichsangebote einholen, bei denen sie die Mindestmenge in den Sommermonaten von 70 % auf 50 % absenken will.

Die Vertragslaufzeit auf zehn Monate zu verkürzen, hat die Bundesagentur abgelehnt. Die Zuweisung in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme wäre dann weniger flexibel. Bestimmte Gruppen von Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einer Förderdauer von bis zu 18 Monaten müssten in unterschiedlichen Maßnahmen gefördert werden (z. B. Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einer Behinderung). Weiterhin geht die Bundesagentur davon aus, dass sich bei einer Verkürzung der Vertragslaufzeit die monatlichen Ausgaben für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen erhöhen, weil mit großer Wahrscheinlichkeit höhere Monatskostensätze der Träger zu erwarten seien.

12.4

Die von der Bundesagentur angekündigten Veränderungen entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Bereits der aufgrund der Prüfung aus dem Jahr 2011 umgestellte Rahmenvertrag sowie die damalige Weisung an die Agenturen sollten dazu beitragen, dass diese den Bedarf realistisch planen und die Bildungsmaßnahmen deutlich besser auslasten. Die angekündigten Ergebnisse sind jedoch ausgeblieben, da die Agenturen die Vorgaben der Bundesagentur unzureichend umgesetzt haben. Die nun angekündigte Unterstützung durch die Regionaldirektionen lassen keine verbesserte Auslastung erwarten. Die Gefahr bleibt bestehen, dass die Bundesagentur Mittel am Bedarf vorbei ausgibt.

Darüber hinaus können die angekündigten Schritte nichts daran ändern, dass die Bildungsmaßnahmen in den Sommermonaten gering ausgelastet sind. Ob und in welchem Umfang eine kürzere Vertragslaufzeit zu höheren Maßnahmekosten führt, wäre zu prüfen. Angesichts der erheblichen Ausgaben für ungenutzte Plätze sollte die Bundesagentur eine zehnmonatige Vertragslaufzeit für einen Teil der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen erproben. Für einen weiteren Teil der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen kann die bisherige Vertragslaufzeit bestehen bleiben, um beispielsweise behinderte junge Menschen weiterhin angemessen fördern zu können. Die Bundesagentur kann so ermitteln, ob eine kürzere Vertragslaufzeit wirtschaftlich ist. Alternativ könnte sie mit den Trägern vertraglich festlegen, in den Monaten Juli und August auf eine Mindestmenge zu verzichten.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

13 Ausgaben für Bauprojekte an Bundeswasserstraßen nicht transparent (Kapitel 1203 Titel 780 02)

13.0

Seit vielen Jahren verzichtet das BMVI darauf, die Ausgaben wichtiger Bauprojekte an Bundeswasserstraßen im Bundeshaushalt realistisch darzustellen. So schätzt es die Ausgaben für ein Bauprojekt seit 23 Jahren unverändert auf 493,4 Mio. Euro. Das Vorgehen des BMVI erschwert es dem Haushaltsgesetzgeber, wichtige Bauprojekte parlamentarisch zu steuern.

13.1

Im Bundeshaushalt informiert das BMVI über Dauer und Finanzbedarf wichtiger Bauprojekte an den Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasserstraße. Das Parlament soll dadurch ein realistisches Bild des Projektfortschritts einschließlich der Ausgabenentwicklung und des aktuellen sowie künftigen Mittelbedarfs erhalten. Auf dieser Grundlage stellt es die erforderlichen Haushaltsmittel bereit.

Bereits im Jahr 2013 (vgl. Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38) hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Darstellung der Bauprojekte für alle Verkehrsträger intransparent ist. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) forderte das BMVI im Oktober 2014 daraufhin auf, im Bundeshaushalt die aktuell erwarteten Gesamtausgaben sowie die bereits ausgegebenen Haushaltsmittel zu den Bauprojekten anzugeben. Langläuferprojekte insbesondere an Bundeswasserstraßen sollte es in Einzelprojekte aufteilen.

Für den Bereich der Bundeswasserstraßen stellte der Bundesrechnungshof drei Jahre nach dem Beschluss des Haushaltsausschusses fest:

Gesamtausgaben unverändert fortgeschrieben

Das BMVI informiert im Bundeshaushalt 2017 über 103 Investitionsprojekte an Bundeswasserstraßen mit voraussichtlichen Gesamtausgaben von 13 Mrd. Euro. Bei 35 dieser Projekte schreibt es seit 7 bis zu 23 Jahren die voraussichtlichen Gesamtausgaben von 5,8 Mrd. Euro unverändert fort. So beziffert das BMVI seit

dem Jahr 1994 die Ausgaben für den Ausbau des Elbe-Havel-Kanals konstant mit 493,4 Mio. Euro. Im selben Zeitraum stieg allein der Baupreisindex für den Straßenbau um über 50 %.

Langläuferprojekte nicht aufgegliedert

Im Bundeshaushalt 2017 sind 16 Bauprojekte dargestellt, die das BMVI seit mindestens 20 Jahren ausführt. Diese Langläuferprojekte hat es nicht in Einzelprojekte unterteilt. Dem Bundeshaushalt ist bisher nicht zu entnehmen, welche Teile des Projektes bereits abgeschlossen sind und wie sich deren Ausgaben entwickeln. Auch wird nicht ersichtlich, wie hoch das BMVI die Ausgaben aller noch laufenden Einzelprojekte schätzt.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Darstellung der Bauprojekte an Bundeswasserstraßen im Bundeshaushalt weiterhin intransparent ist. Die Angaben des BMVI verschaffen keine realistischen Vorstellungen vom aktuellen und künftigen Finanzbedarf. Dies erschwert es dem Haushaltsgesetzgeber, wichtige Bauprojekte parlamentarisch zu steuern.

Es ist unverständlich, dass das BMVI seit vielen Jahren darauf verzichtet, die Gesamtausgaben der Bauprojekte regelmäßig zu aktualisieren. Die für die Projekte verantwortlichen Dienststellen gehören zu seinem Geschäftsbereich, sodass es die Angaben ohne großen Aufwand nachfordern kann. Durch das Zusammenfassen zu Gesamtprojekten fehlen ebenfalls wichtige Informationen über den künftigen Bedarf an Haushaltsmitteln für die Einzelprojekte.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Forderung des Haushaltsausschusses hingewiesen, die Gesamtausgaben der Projekte zu aktualisieren und die Langläuferprojekte in Einzelprojekte aufzugliedern. Das BMVI sollte dieser Aufforderung nunmehr unverzüglich nachkommen.

13.3

Das BMVI hat erwidert, es veranschlage die Baumaßnahmen auf der Basis haushaltsbegründender Unterlagen und mit realistischen Gesamtausgaben. Die Angaben im Bundeshaushalt enthielten alle ihm vorliegenden Haushaltsnachträge. Das BMVI sei jederzeit in der Lage, den jährlichen Finanzbedarf zu ermitteln und die Wirtschaftlichkeit der Bauprojekte zu beurteilen. Die Ausgaben schreibe es nicht pauschal über einen Baupreisindex, sondern anlassbezogen fort. Es sei nicht belegbar, dass sich bei einer Aktualisierung der Ausgaben das Gesamtvolumen der Infrastrukturinvestitionen erhöhe.

Gesamtprojekte mit langer Laufzeit habe das BMVI im Bundeshaushalt bisher so dargestellt, dass sie zusammenhängend beurteilt und haushaltsmäßig erfasst werden könnten. Gleichwohl werde es die Empfehlung des Bundesrechnungshof-

fes zur Aufgliederung der Langläuferprojekte berücksichtigen. Das BMVI hat zugesagt, künftig im Bundeshaushalt die Bauabschnitte einzeln zu benennen sowie den dafür erforderlichen aktuellen Mittelbedarf darzustellen.

13.4

Entsprechend seiner Ankündigung hat das BMVI die Langläuferprojekte im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 erstmals aufgegliedert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist dies nur ein erster Schritt. Die weitere Argumentation des BMVI überzeugt nicht.

Schon der Baupreisindex zeigt, dass sich die Kosten für Bauprojekte regelmäßig erhöhen. Die vom BMVI angeführte anlassbezogene Aktualisierung, beispielsweise erst bei wesentlichen Ausgabensteigerungen, wird dem nicht gerecht. Die seit bis zu 23 Jahren unveränderten Gesamtausgaben machen offenkundig, dass eine lediglich anlassbezogene Fortschreibung zu unrealistischen Angaben führen kann. Es mag sein, dass sich das BMVI jederzeit in der Lage sieht, den jährlichen Finanzbedarf zu ermitteln. Die vom Haushaltsausschuss geforderte realistische Darstellung der aktuell erwarteten Gesamtausgaben der Infrastrukturprojekte geht jedoch wesentlich weiter.

Im Übrigen bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass das BMVI ohne aktualisierte Fortschreibung die Finanzmittel zielgerichtet steuern kann. Nur mithilfe aktueller Gesamtausgaben kann das BMVI den tatsächlichen Finanzbedarf realistisch darstellen. Nur auf der Grundlage realistischer Angaben kann es die Wirtschaftlichkeit seiner Bauprojekte beurteilen.

14 Verzicht auf Einnahmen in Millionenhöhe für Nutzung von Bundeswasserstraßen (Kapitel 1203 und 1218)

14.0

Seit über 17 Jahren versäumt das BMVI, die wichtigsten Gebühren für die Nutzung der Bundeswasserstraßen zu erhöhen. Es verstößt damit gegen die haushaltsrechtliche Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Den Grundsatz, dass Gebühren kostendeckend und angemessen sein müssen, beachtet es nicht hinreichend. Die Einnahmeausfälle des Bundes betragen inzwischen jährlich mehr als 19 Mio. Euro.

14.1

Gebühren müssen aktuell, kostendeckend und angemessen sein

Nach der Bundeshaushaltsordnung sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Daraus folgt, dass das Gebührenrecht auf dem neuesten Stand zu halten ist. Gebührensätze sind regelmäßig zu aktualisieren.

Das seit dem Jahr 2013 geltende Bundesgebührengesetz verpflichtet alle Bundesministerien, bis zum Oktober 2021 ihre bisherigen Gebührenverordnungen in eine Besondere Gebührenverordnung zu überführen. Dabei sind die Vorgaben des Gesetzes zu berücksichtigen. Eine wichtige Vorgabe ist u. a. das Vollkostendeckungsprinzip. Danach soll die Höhe der Gebühren die Gesamtkosten der jeweils in Anspruch genommenen öffentlichen Leistung decken. Nach dem so genannten Äquivalenzprinzip muss die Gebührenhöhe zu dem Wert und Nutzen der Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Bis zum Erlass der Besonderen Gebührenverordnung sind weiterhin Anpassungen der bisherigen Gebührenverordnungen möglich.

Gebührensätze zur Nutzung von Bundeswasserstraßen veraltet

Das BMVI erzielt für die Nutzung der Bundeswasserstraßen jährliche Einnahmen von durchschnittlich 70 Mio. Euro. Die wesentlichen Gebühren hat es seit mindestens 17 Jahren nicht erhöht:

Einnahme	Soll 2017 in Euro	Letzte Anpassung Jahr
Befahrungsabgabe Nord-Ostsee-Kanal	21,0 Mio.	1996
Schifffahrtsabgaben	45,5 Mio.	2000
Binnenschifffahrtskostenverordnung	1,8 Mio.	1982

Quelle: Zusammenstellung Bundesrechnungshof.

- Die Abgaben zum Befahren des Nord-Ostsee-Kanals (NOK) hat das BMVI zuletzt im Jahr 1996 angepasst. In den Jahren 2005 bis 2007 regte die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) gegenüber dem BMVI an, die Befahrungsabgaben wenigstens um 30 % zu erhöhen. Diese Initiative blieb erfolglos, obwohl das Bundesministerium der Finanzen das Anliegen unterstützte.

Im Jahr 2013 kam ein von der WSV beauftragter Gutachter zu dem Ergebnis, dass eine deutliche Anhebung der Befahrungsabgaben möglich sei, ohne dass sich der Schiffsverkehr wesentlich verlagern würde. So hätte eine Erhöhung um 34 % zur Folge, dass sich der Schiffsverkehr im NOK um lediglich 2 % reduzieren würde. Im Jahr 2015 empfahl die zuständige Fachabteilung im BMVI in einer Leitungsvorlage, auf die Anpassung der Abgabe zunächst zu verzichten. Lediglich alternativ empfahl sie, die Abgaben in einem ersten Schritt um 35 % zu erhöhen. Nach Auskunft des BMVI ist über das weitere Vorgehen noch nicht entschieden. Schon eine Erhöhung der Befahrungsabgabe um 35 % würde bei Berücksichtigung einer Reduzierung des Schiffsverkehrs von 2 % zu jährlichen Mehreinnahmen von mindestens 6 Mio. Euro führen.

- Die Schifffahrtsabgaben zur Nutzung der nord- und süddeutschen Bundeswasserstraßen hat das BMVI seit dem Jahr 2000 nicht mehr angepasst. Es geht beim Bundeshaushalt 2017 davon aus, dass die Abgaben die Kosten nur zu 5 % decken. Allein eine Berücksichtigung der seit dem Jahr 2000 um 25 % gestiegenen allgemeinen Lebenshaltungskosten würde die aktuellen Einnahmen jährlich um 11,4 Mio. Euro erhöhen.

Darüber hinaus weist der Bundesrechnungshof seit dem Jahr 1993 (vgl. Bemerkungen 1993, Bundestagsdrucksache 12/5650 Nr. 26 und Bemerkungen 2000, Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 43) auf das Fehlen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die Schifffahrtsabgaben hin. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMVI in mehreren Beschlüssen auf, die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Schifffahrtsabgaben endlich zu schaffen. Dahingehende Gesetzesinitiativen in den Jahren 1993 und 2003 verfolgte das BMVI aber nicht weiter.

- Die Gebühren der Binnenschifffahrtskostenverordnung für Leistungen auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt, wie z. B. die Eichung von Binnenschiffen, hat das BMVI zuletzt im Jahr 1982 angepasst. Auf Veranlassung des Rechnungsprüfungsausschusses überprüfte es im Jahr 2001 die Kostenverordnung und kam zu dem Ergebnis, dass fast alle Gebührensätze deutlich zu erhöhen seien. Den daraufhin erarbeiteten Entwurf setzte es bis heute allerdings nicht in Kraft. Zuletzt forderte der Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2005, die Gebühren nach der Binnenschifffahrtskostenverordnung gesetzeskonform festzusetzen.

Im Jahr 2010 wies das zuständige Fachreferat im BMVI darauf hin, dass für eine Kostendeckung inzwischen Gebührensteigerungen von bis zu 1 400 % notwendig seien. Die durchschnittliche Steigerung für alle Gebührensätze der

Kostenverordnung liege bei 130 %. Die Initiative des Fachreferates scheiterte schon auf Ebene des BMVI. Auf der Grundlage der vorgeschlagenen durchschnittlichen Erhöhung um 130 % entgehen dem Haushalt jährlich Einnahmen von 2,3 Mio. Euro.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI seit vielen Jahren gegen die Rechtspflicht verstößt, Einnahmen aus der Nutzung von Bundeswasserstraßen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Im Falle der Abgaben zum Befahren des NOK und der Gebühren der Binnenschifffahrtskostenverordnung ist das jahrelange Hinausschieben einer Entscheidung nicht hinnehmbar.

Dem BMVI ist bewusst, dass eine Rechtsgrundlage für das Erheben von Schifffahrtsabgaben fehlt. Entsprechende Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses ignoriert es seit über zehn Jahren, erhebt aber gleichwohl Abgaben. Dies allerdings nur mit einem Kostendeckungsgrad von 5 %. Ein solcher Kostendeckungsgrad macht sofortiges Handeln erforderlich. Allein der Vergleich mit der allgemeinen Preisentwicklung zeigt, dass die Gebühren nicht mehr angemessen sind.

Mit seinem Verhalten nimmt das BMVI in Kauf, dass der Unterschied zwischen der tatsächlichen und der an sich notwendigen Gebührenhöhe stetig anwächst. Dem Bundeshaushalt entgehen dadurch regelmäßig und anhaltend Einnahmen in Millionenhöhe. Nach den Schätzungen des Bundesrechnungshofes belaufen sich diese jährlich auf mindestens 19,7 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Gebührensätze umgehend zu aktualisieren.

14.3

Das BMVI hat mitgeteilt, die Arbeiten zur Erstellung einer Besonderen Gebührenverordnung nach dem Bundesgebührengesetz verliefen planmäßig. Das Gleiche gelte für die Erstellung einer Ermächtigungsgrundlage für die Schifffahrtsgebühren auf den Bundeswasserstraßen. Es strebe an, die bestehenden Gebührenverordnungen schon vor dem Erlass der Besonderen Gebührenverordnung anzupassen und sei insofern bereits tätig geworden. Im Bereich der Schifffahrtsabgaben sehe es vorerst von einer Änderung der Gebührenverordnungen ab.

14.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Forderungen aufrecht, umgehend

- eine Rechtsgrundlage für das Erheben von Schifffahrtsabgaben zu schaffen und
- die Gebührentatbestände für das Befahren der Bundeswasserstraßen zu aktualisieren.

Die Ausführungen des BMVI überzeugen nicht. Vor dem Hintergrund der rechtlichen Handlungsverpflichtung und der wiederholten Forderungen des Prüfungsausschusses ist ein weiteres Abwarten nicht vertretbar. Um zusätzliche Einnahmeverluste des Bundes von mehr als 19 Mio. Euro pro Jahr zu verhindern, kann das BMVI nicht auf das Inkrafttreten einer neuen Besonderen Gebührenverordnung warten.

15 Wirtschaftlichkeit des Ausbaus der Bundesautobahn A 8 zwischen Chiemsee und Bundesgrenze nicht nachgewiesen – Einsparpotenzial von 110 Mio. Euro (Kapitel 1201)

15.0

Das BMVI plant, die Bundesautobahn A 8 vom Inntal bis zur Bundesgrenze sechsstreifig auszubauen. Die Baukosten der 70 km langen Strecke betragen 1,2 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für notwendig, den gesamten Abschnitt sechsstreifig auszubauen, solange die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Das BMVI könnte mindestens 110 Mio. Euro einsparen.

15.1

Ausbau der A 8 zwischen München und Salzburg

Mit dem Bedarfsplan 2016 hat der Gesetzgeber festgelegt, welche Verkehrswege bis 2030 neu oder ausgebaut werden sollen. Der Bedarfsplan sieht vor, die A 8 von München bis zum Inntal achtstreifig auszubauen und vom Inntal bis zur Bundesgrenze sechsstreifig. Dieser Abschnitt verläuft im bayerischen Voralpenland und berührt ökologisch wertvolle Landschaften. Er zerschneidet das Landschaftsbild. Ein Seitenstreifen ist bis auf einen Streckenabschnitt am Chiemsee nicht vorhanden. Fahrbahn und Brücken sind teilweise in einem mangelhaften Zustand. Der Streckenabschnitt ist daher nicht verkehrssicher und unfallträchtig. Eine grundlegende Erneuerung ist dringend erforderlich.

Verkehrsbelastungen

Die Strecke weist unterschiedliche Verkehrsbelastungen auf. Den Abschnitt München bis Inntal nutzen durchschnittlich mehr als 100 000 Kfz pro Tag. Die Verkehrsbelastung vom Inntal bis zur Bundesgrenze ist geringer. Vom Inntal bis zum Chiemsee liegt sie zwischen 60 000 und 70 000 Kfz pro Tag. An 106 Tagen im Jahr sind Spitzenbelastungen von mehr als 100 000 Kfz pro Tag zu erwarten. Ab dem Chiemsee nimmt sie bis zur Bundesgrenze auf 50 000 Kfz pro Tag ab. Das BMVI geht davon aus, dass es an 26 Tagen im Jahr dort durch Ferienverkehr und an Wochenenden zu prognostizierten Spitzenbelastungen mit 90 000 bis 100 000 Kfz pro Tag kommt.

Wirtschaftlichkeit

Das BMVI untersuchte die Wirtschaftlichkeit des Ausbaus zunächst gesondert für zwei Abschnitte der Strecke. Dabei ermittelte es sowohl die Kosten für den Ausbau als auch den Nutzen, beispielsweise durch kürzere Reisezeiten, günstigere Transportkosten, höhere Verkehrssicherheit oder Vorteile für die Umwelt.

Nach den Berechnungen des BMVI betragen die Baukosten des Abschnitts München bis Inntal 580 Mio. Euro. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) liegt bei 2,8. Die Baukosten für den Abschnitt vom Inntal bis zur Bundesgrenze belaufen sich auf 1,2 Mrd. Euro. Das BMVI ermittelte hierfür ein NKV kleiner eins und damit die Unwirtschaftlichkeit der Maßnahme. Gleichwohl hielt es an seiner Planung fest. Es betrachtete in der Folge nur noch die Wirtschaftlichkeit des Ausbaus der gesamten Strecke von München bis zur Bundesgrenze. Hierfür ermittelte es ein NKV von 1,2.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht sachgerecht gehalten, die Wirtschaftlichkeit nur für die gesamte Strecke zu betrachten. Die Abschnitte von München bis zum Inntal, vom Inntal bis zum Chiemsee und von dort bis zur Bundesgrenze weisen unterschiedliche Verkehrsbelastungen, Ausbauquerschnitte und Baukosten auf. Das BMVI hat zunächst den richtigen Ansatz verfolgt, indem es die Wirtschaftlichkeit für zwei Abschnitte getrennt untersuchte. Das für den zweiten Abschnitt ermittelte NKV zeigt, dass der sechsstreifige Ausbau vom Inntal bis zur Bundesgrenze nicht wirtschaftlich ist. Demnach dürfte er so nicht gebaut werden.

Angesichts der Verkehrsbelastungen und des Zustandes der A 8 ist der sechsstreifige Ausbau vom Inntal bis zum Chiemsee notwendig. Im Gegensatz dazu ist der sechsstreifige Ausbau vom Chiemsee bis zur Bundesgrenze nicht erforderlich. Die geringeren Verkehrsbelastungen rechtfertigen lediglich einen vierstreifigen Ausbau mit temporärer Freigabe des Seitenstreifens an 26 Tagen im Jahr (vgl. Abbildung 15.1).

Empfehlung des Bundesrechnungshofes zum Ausbau der A 8

Abbildung 15.1



Quelle: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie. Ergänzungen durch Bundesrechnungshof.

Mit der temporären Freigabe des Seitenstreifens wird nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine ausreichende Verkehrsqualität erzielt, die auch die Spitzenbelastungen bewältigen kann. Der vierstreifige Ausbau mit Freigabe des Seiten-

streifens ist eine sichere, kostengünstige und dauerhafte Alternative. Er führt zu einer geringeren Flächenversiegelung und reduziert die Eingriffe in die Natur und das Landschaftsbild auf ein Mindestmaß. Am Chiemsee ließe sich aufgrund des bestehenden Seitenstreifens ein weiterer Eingriff in die ökologisch wertvolle Landschaft nahezu vermeiden.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes wären die Baukosten für den vierstreifigen Ausbau mindestens 110 Mio. Euro niedriger. Damit könnte das NKV erhöht werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem BMVI empfohlen, den sechsstreifigen Ausbau vom Chiemsee bis zur Bundesgrenze zu überdenken. Das BMVI sollte die Qualität des Verkehrsablaufes einschließlich der Sicherheitsaspekte für einen vierstreifigen Ausbau mit temporärer Freigabe des Seitenstreifens untersuchen und nachweisen. Hierfür sollte es die Baukosten detailliert ermitteln und die Wirtschaftlichkeit für die Abschnitte getrennt betrachten.

15.3

Das BMVI hat es nicht für notwendig erachtet, Berechnungen für einen vierstreifigen Ausbau mit temporärer Freigabe des Seitenstreifens durchzuführen. Es begründete dies mit dem im Bedarfsplan gesetzlich festgelegten sechsstreifigen Ausbau der A 8.

Das BMVI hat eingeräumt, dass der vierstreifige Ausbau die prognostizierte durchschnittliche Verkehrsbelastung in einer ausreichenden Verkehrsqualität abwickeln kann. Es hat darauf hingewiesen, dass eine Freigabe des Seitenstreifens wegen seiner eigentlichen Funktion zurückhaltend anzuwenden sei. Hierbei müssten die Sicherheitsnachteile gegenüber einer Kapazitätserhöhung abgewogen werden. Das BMVI geht davon aus, dass es während der Spitzenbelastungen trotz temporärer Freigabe des Seitenstreifens zu Verkehrsstauungen kommt. Daher sei weiterhin mit staubedingten Unfällen zu rechnen. Durch die dann fehlende Möglichkeit, auf den Seitenstreifen auszuweichen, sei die Bildung einer Rettungsgasse erschwert. Weiter hat das BMVI darauf hingewiesen, dass in Baustellen während der Spitzenzeiten sechs Fahrstreifen erforderlich seien. Dabei seien zwei Fahrstreifen auf der zu sanierenden Richtungsfahrbahn und vier auf der Gegenseite zu führen.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der vierstreifige Ausbau mit temporärer Freigabe des Seitenstreifens für den Abschnitt vom Chiemsee bis zur Bundesgrenze eine sichere, umweltschonende und kostengünstige Alternative darstellt. Er erwartet daher, dass das BMVI die Verkehrsqualität einschließlich der Sicherheitsaspekte und die Wirtschaftlichkeit für diese Alternative berechnet und nachweist.

Die gesetzliche Festlegung des Bedarfsplans steht einer Änderung der Planung nicht entgegen. Das BMVI ist nach dem Fernstraßenausbaugesetz gehalten, regelmäßig zu prüfen, ob der Bedarfsplan anzupassen ist. Insbesondere wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeit des sechsstreifigen Ausbaus ist das BMVI verpflichtet, alle Einsparmöglichkeiten zu nutzen.

Eine temporäre Freigabe des Seitenstreifens ist eine kostengünstige Alternative, um die Verkehrskapazität einer Autobahn in Spitzenzeiten zu erhöhen. Staus und dadurch bedingte Unfälle lassen sich damit weitgehend vermeiden. Temporäre Freigaben des Seitenstreifens sind insbesondere in Ballungsgebieten und im europäischen Ausland vielfach erprobt. Häufig bestehen sie bereits seit Jahrzehnten. Sie werden mehrmals täglich geschaltet. Vorliegend wäre die Freigabe des Seitenstreifens nur an 26 Tagen im Jahr erforderlich. Zudem sieht das BMVI temporäre Freigaben des Seitenstreifens im Bundesverkehrswegeplan 2030 an anderen Stellen vor. Es scheint hierin kein grundsätzliches Sicherheitsrisiko zu erkennen. Beim vierstreifigen Ausbau ist die befestigte Breite von zwölf Metern ausreichend groß, um eine Rettungsgasse zu bilden. Da für den gesamten Abschnitt vier Fahrstreifen angemessen sind, sind sechs Fahrstreifen in Baustellen nicht erforderlich. Baustellen sind zudem zeitlich begrenzt und in den Ferienzeiten zu vermeiden.

16 Aufwendiger Ausbau einer Kreuzung der B 2 in Weißenburg verursacht für den Bund Mehrkosten von 10 Mio. Euro (Kapitel 1201)

16.0

Das BMVI hält ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit daran fest, eine Kreuzung der Bundesstraße B 2 in Weißenburg aufwendig auszubauen. Dies verursacht für den Bund Mehrkosten von 10 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte das BMVI aufgefordert, eine Optimierung der bestehenden Kreuzung zu untersuchen. Diese erfüllt alle Anforderungen an die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität.

16.1

Ausbau einer Kreuzung an der B 2 in Weißenburg

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern plant für den Bund, eine Kreuzung an der B 2 in Weißenburg auszubauen. Die B 2 verbindet die Oberzentren Nürnberg und Augsburg. Der Ausbau soll die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität verbessern. Die Kreuzung liegt ortsnahe und weist eine unmittelbar angrenzende Bebauung auf. Das BMVI und die Straßenbauverwaltung wollen die B 2 mit hohem Ausbaustandard mehrstreifig ausbauen. Die B 2 hat nördlich von Weißenburg bereits vier Fahrstreifen.

Regelungen für den Ausbau von Kreuzungen

Nach den Richtlinien für die Straßenplanung (Richtlinien) sind für Straßen, die Oberzentren verbinden, im Regelfall höhenungleiche Kreuzungen vorzusehen. Dabei werden die Verkehrswege unter- oder übereinander geführt. Gleichwohl ist zu prüfen, ob unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, der Verkehrssicherheit, der Verkehrsqualität und der Baukosten höhengleiche Kreuzungen mit Ampelanlagen im Einzelfall zweckmäßig sind. Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen muss die Straßenbauverwaltung zudem die Wirtschaftlichkeit einer Ausbaumaßnahme nachweisen.

Straßenbauverwaltung legte sich auf höhenungleichen Ausbau fest

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planung für den Ausbau der Kreuzung. Er stellte fest, dass sich die Straßenbauverwaltung bereits im Jahr 2003 nach einer Voruntersuchung darauf festgelegt hatte, die Kreuzung höhenungleich auszubauen. Dazu sollte die B 2 mit zwei Fahrstreifen in einem Trog unter der kreuzenden Straße geführt werden (vgl. Abbildung 16.1). Die Planung war mit 14 neuen Bauwerken, einer Grundwasserwanne und Betriebstechnik sowie einem darüber liegenden Kreisverkehr sehr aufwendig. Obwohl sich die geschätzten Baukosten mit 16,6 Mio. Euro im Vergleich zur Voruntersuchung fast verdreifacht hatten, hielt die Straßenbauverwaltung am höhenungleichen Ausbau der Kreuzung fest.

Höhenungleicher Ausbau der Kreuzung

Abbildung 16.1



Quelle: Straßenbauverwaltung Bayern.

Alternativen nicht berücksichtigt

Alternativen zum höhenungleichen Ausbau berücksichtigte die Straßenbauverwaltung nicht. Sie untersuchte insbesondere nicht eine nach den Richtlinien mögliche Optimierung der bestehenden höhengleichen Kreuzung. Diese ist möglich durch Verbreitern der kreuzenden Straßen und Installation einer zeitgemäßen Ampelanlage, mit der Linksabbieger sicher geführt werden (vgl. Abbildung 16.2). Die Straßenbauverwaltung prüfte auch nicht, ob eine solche Optimierung die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität hinreichend verbessern würde.

Höhengleicher Ausbau der Kreuzung

Abbildung 16.2



Quelle: Straßenbauverwaltung Bayern.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat den höhenungleichen Ausbau der Kreuzung als deutlich zu aufwendig und unwirtschaftlich bewertet. Er hat darauf hingewiesen, dass eine optimierte höhengleiche Kreuzung eine in ortsnahe Lage übliche und sehr sichere Variante darstellt. Auch eine Optimierung der bestehenden Kreuzung erfüllt alle Anforderungen der Verkehrssicherheit und der Verkehrsqualität. Sie wäre mit wesentlich geringeren Kosten verbunden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, unter Berücksichtigung der Richtlinien eine Optimierung der bestehenden Kreuzung zu untersuchen und die erheblichen Einsparpotenziale bei den Bau- und Erhaltungskosten zu nutzen. Er hat zudem auf das Erfordernis einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hingewiesen.

16.3

Das BMVI hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, eine Optimierung der bestehenden Kreuzung zu untersuchen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung hat das BMVI eingeräumt, dass durch die Optimierung der Kreuzung mit vier Fahrstreifen und einer Ampelanlage mit gesicherter Führung der Linksabbieger eine ausreichende Verkehrsqualität erzielt werden kann. Es ließen sich auch Kosten einsparen. Die Optimierung koste 3,7 Mio. Euro.

Dennoch verfolgt das BMVI den aufwendigen höhenungleichen Ausbau weiter und verweist zur Begründung auf die herausragende Bedeutung und den hohen Ausbaustandard der B 2 sowie auf die Verkehrssicherheit. Der höhenungleiche Ausbau entspreche dem von den Richtlinien vorgesehenen Regelfall. Zudem stelle die Kreuzung einen Unfallschwerpunkt dar. Die Unfallkommission habe eine höhenungleiche Kreuzung empfohlen. Die Wirtschaftlichkeit dieser Variante hat das BMVI nicht nachgewiesen.

16.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Optimierung der Kreuzung steht im Einklang mit den Richtlinien. Denn diese fordern zu prüfen, ob höhengleiche Kreuzungen mit Ampelanlagen im Einzelfall zweckmäßig sind. Die örtlichen Gegebenheiten legen es nahe, vom Regelfall der Richtlinien abzuweichen. Die höhengleiche Variante vermeidet Mehrkosten für den Bund von über 10 Mio. Euro und weist eine hohe Verkehrsqualität auf.

Die Untersuchung der Straßenbauverwaltung hat für die höhengleiche Variante keine Einschränkung der Verkehrssicherheit nachgewiesen. Die höhengleiche Kreuzung mit gesicherter Führung der Linksabbieger erfüllt die hohen Ansprüche an die Verkehrssicherheit vollumfänglich.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMVI für die B 2 einen hohen Ausbaustandard anstrebt. Er weist nachdrücklich darauf hin, dass die B 2 im Falle eines höhengleichen Ausbaus mit hoher Verkehrsqualität vierstreifig durch den Kreuzungsbereich geführt werden kann. Demgegenüber weist die höhenungleiche Kreuzung im Trog lediglich zwei Fahrstreifen auf. Der Trog kann nachträglich nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbreitert werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI den Ausbau der Kreuzung an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichtet. Dabei hat es vor einer Entscheidung die Wirtschaftlichkeit der Ausbauvarianten zu untersuchen und diese bei seiner Entscheidung nachzuweisen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

17 Bundeswehr muss ihre Schiffe wirtschaftlich mit Kraftstoff versorgen (Kapitel 1403 und 1407)

17.0

Entgegen den Zusagen des BMVg aus dem Jahr 2012 hat die Bundeswehr ihre Schiffe weiterhin nicht wirtschaftlich mit Kraftstoffen versorgt. Auch bei der Aufbereitung von Kraftstoffen und beim Entsorgen anderer Flüssigkeiten nahm sie finanzielle Nachteile in Kauf. Der Bundesrechnungshof hält die hierfür abgeschlossenen Verträge für verbesserungsbedürftig. Zudem muss die Bundeswehr ihre Versorgungsfahrten, ihre Aufbereitungs- und Entsorgungsmaßnahmen kostenbewusster durchführen.

17.1

Bewirtschaftung von Kraftstoff für die Schiffe und Boote der Marine

Die Marine benötigt Kraftstoff für den Betrieb ihrer Schiffe und Boote. Im Jahr 2015 beschaffte die Bundeswehr insgesamt 111 000 m³ Schiffskraftstoffe für 58 Mio. Euro. Sie bevorratet Kraftstoffe sowohl in einem eigenen Tanklager in Wilhelmshaven als auch in einem angemieteten Tanklager in Kiel. Die Ausgaben für die Bevorratung im Tanklager Kiel, den Seetransport von Kraftstoffen, die Aufbereitung von Betriebsstoffen (Kraftstoffe, Öle) und die Entsorgung anderer Flüssigkeiten lagen im Jahr 2015 bei 3 Mio. Euro.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2011 geprüft, wie die Marine Schiffskraftstoffe bewirtschaftete. Das BMVg hatte im Juli 2012 zugesagt, dass vom Bundesrechnungshof beanstandete Rahmenverträge gekündigt und die benötigten Leistungen neu vergeben würden. Dabei werde es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten. Mit einer Kontrollprüfung untersuchte der Bundesrechnungshof ab dem Jahr 2015, inwieweit das BMVg seine Zusagen einhielt.

Transport von Schiffskraftstoff

Der Bundesrechnungshof stellte bei den Verträgen, die die Bundeswehr zum Transport von Schiffskraftstoffen abgeschlossen hatte, u. a. fest:

- Bei einer Ausschreibung im Jahr 2013 bildete die Bundeswehr Lose ausschließlich nach der Menge der zu transportierenden Schiffskraftstoffe (bis/über 250 m³). Jeder Anbieter sollte alle 18 unterschiedlichen Transportrouten bedienen.

- Für das Los bis 250 m³ hatten zwei Unternehmen geboten. Die Bundeswehr schloss eines der Angebote aus, weil das Unternehmen für einzelne geforderte Leistungen keine Preise angeboten hatte. Das verbliebene Unternehmen erhielt den Zuschlag. Seine Preise waren für einzelne Routen bis zu zehnmal so hoch wie die des ausgeschlossenen Unternehmens.
- Aufgrund der vereinbarten Preise waren Lieferungen kleiner Mengen teilweise teurer als bei größeren Mengen. Z. B. kostete der Transport von 240 m³ von Kiel nach Eckernförde rund 1 000 Euro mehr als der Transport der vierfachen Menge. Die Möglichkeit, über Sammeltransporte (Belieferung mehrerer Schiffe an einem Standort oder Belieferung mehrerer Standorte in einem sog. „Rundlauf“) oder Ausnutzung von Kapazitäten in den Ausgabelagern der Marine, jeweils mehr als 250 m³ zu befördern, blieb vielfach ungenutzt. So fielen auf drei untersuchten Versorgungsrouten in der Ostsee in den Jahren 2014 bis 2015 Mehrausgaben von 100 000 Euro an.
- Anstatt Schiffe aus dem jeweils nächstgelegenen Tanklager mit Kraftstoff zu versorgen, wurden diese – auch an Standorten in der Nordsee – zumeist aus Kiel beliefert.
- Die Möglichkeit, beim Ein- oder Auslaufen über Kiel zu fahren, um dort Kraftstoff aufzunehmen und so Einzelanlieferungen nach Eckernförde zu vermeiden, blieb häufig ungenutzt.

Aufbereitung und Entsorgung von Betriebsstoffen und anderen Flüssigkeiten

Zur Aufbereitung und Entsorgung von Betriebsstoffen und anderen Flüssigkeiten aus Schiffen und Landanlagen der Bundeswehr stellte der Bundesrechnungshof fest:

- Die Bundeswehr forderte für die Entsorgung von ölhaltigen Flüssigkeiten am Standort Kiel eine Seebrücke, d. h. eine ins Meer ragende längere Anlegestelle. Es kam hierfür nur ein Anbieter in Betracht, an den die Bundeswehr den Auftrag freihändig vergab.
- Die Bundeswehr und ihr Auftragnehmer erweiterten den Leistungsumfang eines Entsorgungsvertrages („Entölungsvertrag“). Damit gehörten nicht nur ölhaltige Flüssigkeiten, sondern auch Kraftstoffe zum Katalog der abzusaugenden Flüssigkeiten. Die Bundeswehr schrieb den Vertrag nicht neu aus.
- Die Marine ließ zurückgegebene Kraftstoffe zusammen einlagern, ohne – wie vorgeschrieben – deren Untersuchungsergebnisse abzuwarten. Daher wurden wiederholt große Mengen qualitativ einwandfreier Kraftstoffe verunreinigt. Später mussten sie kostenpflichtig wieder aufbereitet werden.

17.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das BMVg seine Zusagen zur Bewirtschaftung von Schiffskraftstoff aus dem Jahr 2012 nicht eingehalten.

Bei den Verträgen zum Transport von Schiffskraftstoff hat die Bundeswehr ungünstige Lose gebildet. Durch anders gestaltete Lose, z. B. mit regionaler

Aufteilung der Transportrouten, hätte sie mehr Wettbewerb erreichen können. Da nach Ausschluss eines Anbieters nur ein Angebot für das Los bis 250 m³ verblieb, hätte die Bundeswehr prüfen müssen, ob die Ausschreibung zu einem wirtschaftlichen Ergebnis geführt hat und diese ggf. aufheben müssen. Die Bundeswehr hat unwirtschaftlich gehandelt, weil sie auf Sammeltransporte verzichtet und unnötig weite Transportwege in Kauf genommen hat.

Auch für das Aufbereiten und Entsorgen von Betriebsstoffen und anderen Flüssigkeiten hat der Bundesrechnungshof Verbesserungen angemahnt. So war es unnötig, am Standort Kiel eine Seebrücke für Entsorgungsleistungen zu fordern, weil Betriebsstoffe auch an anderen Anlegeplätzen entsorgt werden können. Dass die Bundeswehr an allen anderen Standorten auf eine Seebrücke verzichtet hat, belegt dies. Durch diese spezielle Anforderung für den Standort Kiel verhinderte sie einen möglichen Wettbewerb bei der Vergabe. Ihr war bekannt, dass nur ein einziger Anbieter diese Forderung erfüllen konnte. Als die Bundeswehr den Leistungsumfang des Entsorgungsvertrages erheblich erweiterte, hätte sie die Leistungen neu ausschreiben müssen. Sie handelte unwirtschaftlich, weil sie zuließ, dass große Mengen einwandfreier Kraftstoffe verunreinigt wurden.

17.3

Das BMVg hat die Ausrichtung der Kraftstofftransporte am Tanklager Kiel und die gewählte Losaufteilung nach Kraftstoffmengen verteidigt. Aus seiner Sicht habe nicht geprüft werden müssen, ob die Ausschreibung zu einem wirtschaftlichen Ergebnis geführt hat. Dazu hat es darauf verwiesen, dass beim ausgeschlossenen, günstigeren Angebot Angaben gefehlt hätten. Außerdem hat es erläutert, dass weitere Preisbestandteile (Zuschläge für besondere Leistungen) mit in die Wertung eingegangen seien.

Das BMVg hat eingeräumt, dass es durch Warten auf weitere Bedarfe Transporte bündeln und damit die Transportausgaben hätte senken können. Ein solches Warten sei aber mit hohen Risiken für die militärische Aufgabenerfüllung verbunden. Das BMVg will bis zum Jahr 2023 die Tankkapazität im Ausgabelager Eckernförde erhöhen, um die dort liegenden Schiffe kostengünstiger zu versorgen. Die Bundeswehr habe bereits angeregt, dass in Eckernförde beheimatete Schiffe beim Ein- und Auslaufen selbst Kraftstoff in Kiel aufnehmen sollen, um entsprechende Lieferungen nach Eckernförde zu vermeiden. Das BMVg hat erklärt, es werde den Rahmenvertrag für Transporte im Laufe des Jahres 2017 neu ausschreiben. Hierfür würden die Transportbedarfe der letzten Jahre ermittelt und als Grundlage verwendet. Bei der Neuausschreibung werde es auch zusätzliche Versorgungsrouten ab Wilhelmshaven zu den Werftstandorten an der Nordsee vorsehen.

Das BMVg hat angekündigt, dass es die Leistungen zur Entsorgung von Betriebsstoffen und anderen Flüssigkeiten neu ausschreiben werde. Es hat bestritten, den Wettbewerb durch die Forderung nach einer Seebrücke unzulässig einge-

schränkt zu haben. Für das Entladen größerer Mengen verunreinigter Betriebsstoffe sei eine Seebrücke grundsätzlich notwendig.

Zur Erweiterung des Leistungsumfangs um Betriebsstoffe liege keine Dokumentation vor, hat das BMVg mitgeteilt. Die damaligen Entscheidungsträger seien nicht mehr bei der zuständigen Stelle in Kiel beschäftigt. Es werde „als wahrscheinlich angesehen“, dass diese zusätzliche Leistung nicht ausgeschrieben wurde, da alle Leistungen in einem gewissen Zusammenhang standen und eine Vergabe an einen zusätzlichen Auftragnehmer nicht praktikabel erschien.

Das BMVg hat bestätigt, dass wiederholt einwandfreie Kraftstoffe verunreinigt wurden, die anschließend wieder aufbereitet werden mussten. Die erforderlichen Befunde der Kraftstoffe könnten aber nicht abgewartet werden, da dies zu verlängerten Werftliegezeiten und damit höheren Kosten führe. Zudem fehle es an kleinvolumigen Lagertanks für zurückgegebenen Kraftstoff.

17.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg einzelne Empfehlungen aufgreifen will, um die Bewirtschaftung von Schiffskraftstoffen zu verbessern. In wesentlichen Punkten hält er die Argumentation des BMVg aber nicht für stichhaltig.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass für den Transport kleinerer Kraftstoffmengen höhere Preise als für größere Mengen akzeptiert worden sind. Daran ändern auch die vom BMVg angeführten Zuschläge nichts. Wenn auch ein günstigeres Angebot aus formellen Gründen abgelehnt werden musste, so hätte die Bundeswehr doch die gravierenden Preisunterschiede am Markt zum Anlass nehmen müssen zu prüfen, ob die Ausschreibung für dieses Los aufzuheben ist. Die Bundeswehr hätte sich zumindest bemühen müssen, diese ungünstige Vertragslage durch Sammeltransporte möglichst wirtschaftlich zu gestalten. Der Bundesrechnungshof sieht keine prinzipiellen Risiken für die Aufgabenerfüllung, wenn versucht wird, die Wirtschaftlichkeit durch Sammeltransporte zu erhöhen. Der zu erwartende Verbrauch an Kraftstoff ist durch die festgelegten Einsätze der Schiffe und Boote ausreichend planbar.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundeswehr ihre Tankkapazität in Eckernförde erhöhen und unnötige Kraftstofflieferungen dorthin vermeiden will. Zudem sollte die Bundeswehr ihre Schiffe möglichst aus dem jeweils nächstgelegenen Tanklager versorgen. Dies sollte auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gründen.

Dass eine Seebrücke für Entsorgungszwecke nicht zwingend notwendig ist, ergibt sich daraus, dass die Bundeswehr dies nur für den Standort Kiel forderte.

Künftig muss die Bundeswehr Entsorgungsverträge grundsätzlich neu ausschreiben, wenn sie den Leistungsumfang erheblich erweitert.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das Abklären von Tankinhalten, um Verunreinigungen zu vermeiden, zu längeren Werftliegezeiten und damit zu höheren Kosten führt. Die Schiffe müssen bereits sechs Wochen vor dem Abgabetermin die abzugebenden Mengen an Kraftstoffen ermitteln und die Untersuchung, ob diese weiterverwendbar sind, einleiten. Wenn diese Zeit durchgängig nicht zur Verfügung steht, muss die Bundeswehr die Untersuchungs- und anschließenden Entscheidungsprozesse beschleunigen und die Zeitvorgabe der Vorschrift ändern. Können die Untersuchungsergebnisse nicht abgewartet werden, sind die Gründe zu dokumentieren und mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu belegen.

Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMVg,

- die Verträge für den Transport von Schiffskraftstoff sowie für Entsorgungsleistungen zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen,
- den Bedarf der Bundeswehr für diese Leistungen zu ermitteln,
- die Leistungen ordnungsgemäß neu auszuschreiben und
- beim Abruf von Leistungen auf ein wirtschaftliches Vorgehen zu achten.

18 Bundeswehr beschafft Material und nutzt dieses nicht wie vorgesehen (Kapitel 1416 Titel 554 06)

18.0

Die Bundeswehr hat für mobile Satellitenempfangssysteme 20 Transport- und Lagerbehälter beschafft und diese seit fünf Jahren nicht wie vorgesehen genutzt. Sie wird die Behälter voraussichtlich auch künftig nicht zum Transport einsetzen. Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits mehrfach, dass die Bundeswehr Material ohne Bedarf beschaffte.

18.1

Erwerb von Transport- und Lagerbehältern

In den Jahren 2012 und 2013 beschaffte die Bundeswehr 20 Transport- und Lagerbehälter (Abbildung 18.1) für jeweils sechs mobile Satellitenempfangssysteme. Die Behälter kosteten insgesamt 450 000 Euro und verfügen über eine eigene Stromversorgung, Beleuchtung und Heizung.

Transport- und Lagerbehälter mit Einbausatz

Abbildung 18.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof stellte im Frühjahr 2016 in drei Führungsunterstützungsbataillonen fest, dass die Bundeswehr diese Transport- und Lagerbehälter weder für Transport- noch für Lagerzwecke nutzte. Die Gewährleistung war mittlerweile abgelaufen. Darüber hinaus waren die Behälter vorschriftswidrig abgestellt. Der Sicherheitsabstand zwischen den Behältern und zu Gebäuden war nicht eingehalten (Abbildung 18.2).

Aufstellung der Behälter zwischen Gebäude und Fahrzeug
ohne ausreichenden Sicherheitsabstand

Abbildung 18.2



Quelle: Bundesrechnungshof.

Bei Nachprüfungen in zwei weiteren Führungsunterstützungsbataillonen stellte der Bundesrechnungshof im Februar 2017 fest, dass die Behälter dort als Lagerbehälter genutzt wurden. Die Sicherheitsbestimmungen wurden dort ebenfalls nicht eingehalten.

Frühere nicht bedarfsgerechte Beschaffungen und dazu gefasste parlamentarische Beschlüsse

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit häufig kritisiert, dass die Bundeswehr Material ohne begründeten Bedarf beschafft hatte. So stellte er z. B. im Jahr 2012 fest, dass die Bundeswehr nicht benötigte Luftkissenfahrzeuge für 1,1 Mio. Euro angekauft und erprobt hatte (vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 63). Im Jahr 2015 berichtete der Bundesrechnungshof, dass die Bundeswehr 5 Mio. Euro sparen könnte, wenn sie bei modularen Körperschutz- und Rettungswesten nur die Komponenten kauft, die sie auch benötigt (vgl. Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 50).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die beiden vorgenannten Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis. Mit Blick auf die nicht benötigten Luftkissenfahrzeuge forderte er das BMVg im März 2013 u. a. dazu auf, militärische Forderungen verstärkt in Einklang mit dem technisch Machbaren zu bringen. Im März 2016 erwartete der Rechnungsprüfungsausschuss vom BMVg, für die Komponenten der Körperschutz- und Rettungswesten den Bedarf zu ermitteln.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr die Transport- und Lagerbehälter beschafft hat, ohne sie dann wie vorgesehen zu nutzen. Er hat auch beanstandet, dass dadurch mögliche Mängel während der Gewährleistung nicht erkannt werden konnten. Der Bundesrechnungshof hat hierin ein weiteres Beispiel dafür gesehen, dass die Bundeswehr Material am Bedarf vorbei beschafft.

Überdies hat der Bundesrechnungshof die Bundeswehr darauf hingewiesen, dass sie die Transport- und Lagerbehälter nicht gemäß den Sicherheitsbestimmungen aufgestellt hat. Indem sie die vorgeschriebenen Abstände nicht eingehalten hat, hat die Bundeswehr vermeidbare Unfallrisiken hingenommen. So könnten Personen bei Wind zwischen den schweren Eisentüren und benachbartem Behälter oder Gebäude eingequetscht werden; auch die Behälter könnten beschädigt werden.

18.3

Der Bundesrechnungshof hat Stellungnahmen sowohl vom Kommando Streitkräftebasis als auch vom Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt) erhalten.

Das Kommando Streitkräftebasis hat erklärt, beim Transport in das Einsatzgebiet in Afghanistan seien diverse Reflektoren der Satellitenempfangsanlagen beschädigt worden. Dabei seien drei Transportschäden identifiziert worden, was zur Beschaffung der Transportbehälter geführt habe. Da der Transportraum in die Einsatzgebiete allerdings beschränkt sei, hätten die Behälter bisher nicht für den Transport genutzt werden können. Die Transportbehälter sollen daher von den Führungsunterstützungsbataillonen in Deutschland nur noch als Lager für die Satellitenempfangsanlagen genutzt werden.

Das Bundesamt hat angegeben, die Beschaffung der Transport- und Lagerbehälter sei gemäß Verfahrensvorschrift (Customer Product Management) zu berücksichtigen gewesen. Diese schreibe vor, auch die Logistik und die Verkehrssicherheit mit zu betrachten.

18.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an der Beschaffung der für den ursprünglichen Zweck ungeeigneten Transport- und Lagerbehälter aufrecht.

Die Bundeswehr hätte vor der Beschaffung prüfen müssen, ob die Transportschäden besondere Transportbehälter rechtfertigen. Außerdem hätte sie untersuchen müssen, ob sie die großen Transport- und Lagerbehälter überhaupt wirtschaftlich transportieren kann. Sie hätte kleinere Transportbehälter für einzelne Satellitensysteme beschaffen sollen. Diese hätten ähnlichen Schutz geboten und die Bundeswehr hätte sie als Transportbehälter nutzen können.

Dass die Bundeswehr ihren Bedarf mangelhaft erhob, wiegt besonders schwer, weil der Rechnungsprüfungsausschuss das BMVg bereits nach früheren unnötigen Beschaffungen mehrfach aufgefordert hatte, künftig zunächst den Bedarf zu ermitteln und dabei das technisch Machbare zu berücksichtigen.

Der Verweis des Bundesamtes auf die Verfahrensvorschrift rechtfertigt die erneute Fehlbeschaffung nicht. Die Vorschrift sieht ausdrücklich vor, den Bedarf an Rüstungsgütern aus Einsatz- und Nutzungsbedingungen abzuleiten. Hätte das Bundesamt die Vorschrift sachgerecht angewandt, so hätte es bereits beim Ermitteln des Bedarfs erkennen müssen, dass die Transport- und Lagerbehälter für den vorgesehenen Zweck unzureichend geeignet waren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr künftig Material nur beschafft, wenn tatsächlich ein Bedarf daran besteht. Sie sollte dazu ihre Verfahrensvorschriften überprüfen und ggf. überarbeiten, damit diese eine sorgfältige Bedarfserhebung besser unterstützen. Außerdem sollte die Bundeswehr ihre Beschäftigten für eine restriktive Bedarfserhebung sensibilisieren.

Darüber hinaus erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundeswehr die Transport- und Lagerbehälter so aufstellt, dass diese keine Personen gefährden.

19 Sanitätsdienst Bundeswehr: Organisation der physiotherapeutischen Versorgung nur zögerlich verbessert (Kapitel 1403 Titel 443 15)

19.0

Das BMVg hat im Jahr 2013 zugesagt, für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie zu sorgen und die Effizienz der bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zu erhöhen. Die Bundeswehr unternahm wesentliche Schritte jedoch erst, als der Bundesrechnungshof die Angelegenheit im Jahr 2016 erneut prüfte. Damit hat sie unnötige Ausgaben in Kauf genommen.

19.1

Anspruch auf physiotherapeutische Behandlung

Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr erhalten im Rahmen der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung physiotherapeutische Behandlungen. Hierfür verfügt die Bundeswehr über eigene Einrichtungen. Die Soldatinnen und Soldaten können sich aber auch von zivilen Therapeuten behandeln lassen.

Die jährlichen Ausgaben für Behandlungen durch zivile Therapeuten stiegen in den Jahren 2002 bis 2012 von 14 auf 23 Mio. Euro. Weil die Truppenstärke im gleichen Zeitraum von 297 000 auf 193 000 Soldatinnen und Soldaten abnahm, stiegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf mehr als das Doppelte.

Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahr 2013

Der Bundesrechnungshof ging den Ursachen für diese Ausgabenentwicklung im Jahr 2013 nach. Er führte sie u. a. darauf zurück, dass es bei der Bundeswehr im Unterschied zum zivilen Gesundheitssystem kaum Vorgaben zur Verschreibung von Physiotherapie gab. Anders als im zivilen Gesundheitssystem sah der Rezeptvordruck der Bundeswehr nicht vor, einen Bericht über den Therapieverlauf anzufordern. Die Ärztinnen und Ärzte entschieden daher häufig ohne gesicherte Erkenntnisse zum bisherigen Verlauf, ob die Therapie fortzuführen oder umzustellen war. Eine ausufernde Verschreibungspraxis wurde aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch durch fehlende Transparenz und Kontrollmöglichkeiten begünstigt.

Bei den bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zeigte der Bundesrechnungshof auf, dass diese nicht effizient organisiert waren. Leistungsvorgaben, etwa zur Zahl durchzuführender Behandlungen, gab es nicht. Zivile Physiotherapiepraxen führten selbst im Vergleich mit den am besten ausgelasteten bundeswehreigenen Einrichtungen mehr Behandlungen durch.

Zusagen des BMVg

Das BMVg sagte zu, dass die Bundeswehr den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachkommen wird. In seinen Bemerkungen 2014 (Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 51) hielt der Bundesrechnungshof hiernach fest, dass die Bundeswehr

- einen neuen Rezeptvordruck einführen will, der das Ordnungsverfahren transparenter machen und ein Berichtsfeld zum Therapieverlauf enthalten werde,
- in einer neuen Vorschrift Obergrenzen für die Zahl der Heilmittel pro Rezept und der zulässigen Folgerezepte festlegen will,
- die IT-Unterstützung der administrativen und medizinischen Prozesse in einem neuen IT-Verfahren realisieren werde und
- ihre eigenen physiotherapeutischen Kapazitäten überprüfen und ggf. anpassen will.

Nachfrageverfahren des Bundesrechnungshofes

Im Jahr 2016 prüfte der Bundesrechnungshof in einem sogenannten Nachfrageverfahren, ob die Bundeswehr den Zusagen nachgekommen war und welche Wirkungen sie damit erzielt hatte. Dabei stellte er fest, dass die Bundeswehr ihre Zusagen im Wesentlichen noch nicht umgesetzt hatte. So war der neue Rezeptvordruck Anfang des Jahres 2017 noch nicht bei allen Dienststellen verfügbar. Im Januar 2016 hat die Bundeswehr zwar ein Verfahren angewiesen, das die Zahl der Heilmittel pro Rezept und die Zahl zulässiger Folgerezepte begrenzen soll. Dieses Verfahren entfaltet jedoch nur eine beschränkte Wirkung. Z. B. ist bei einem Arztwechsel im Einzelfall kaum zu kontrollieren, wie viele Rezepte eine Soldatin oder ein Soldat insgesamt erhielt und ob das neue Verfahren eingehalten wird.

Die Bundeswehr reduzierte die Zahl ihrer eigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zwar von 28 auf 15, führte jedoch keine Leistungsvorgaben ein. Die stichprobenweise Prüfung bei sieben der verbliebenen Einrichtungen ergab, dass sechs davon im Vergleich zum Jahr 2013 weiterhin niedrig ausgelastet waren. Teilweise behandelten die Therapeuten nur ein bis zwei Patientinnen und Patienten pro Tag. In diesen Fällen hatte sich die Auslastung sogar verringert. Nur eine fachlich spezialisierte Einrichtung, in der Ärzte und Therapeuten u. a. bei der Rehabilitation von Einsatzgeschädigten eng zusammenarbeiten, war durchgehend gut ausgelastet.

Schließlich stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die jährlichen Ausgaben der Bundeswehr für Behandlungen durch zivile Therapeuten weiter anstiegen und sich im Jahr 2016 auf 25,7 Mio. Euro beliefen (+11,7 % gegenüber dem Jahr 2012).

19.2

Entgegen ihrer Zusage hat die Bundeswehr die Verschreibung von Physiotherapie nur zögerlich verbessert. Sie hat damit vermeidbare Mehrausgaben in Kauf genommen. Dass sie mehr als drei Jahre benötigte, um einen neuen Rezeptvor-

druck einzuführen, hält der Bundesrechnungshof für nicht hinnehmbar. Die Bundeswehr hätte beobachten müssen, wie sich ihre Entscheidungen auswirken. Dann hätte sie sowohl die Schwachstellen des neuen Verschreibungsverfahrens als auch die unverändert niedrige Auslastung ihrer eigenen physiotherapeutischen Einrichtungen erkannt.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass es nicht zweckmäßig ist, lediglich die Zahl der bundeswehreigenen Einrichtungen zu reduzieren. Dies hat nichts an deren schlechter Auslastung geändert. Das Beispiel der gut ausgelasteten spezialisierten Einrichtung ist ein starkes Indiz dafür, dass das Angebot der übrigen Einrichtungen den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten nicht gerecht wird. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg deshalb aufgefordert, die Struktur der bundeswehreigenen Einrichtungen nochmals umfassend zu überprüfen.

19.3

Das BMVg hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Allerdings strebe es seit der Prüfung im Jahr 2013 ein bewussteres Verschreibungsverhalten für physiotherapeutische Leistungen an. So habe die Bundeswehr die Verschreibungspraxis regelmäßig bei Heilfürsorgetagungen thematisiert. Seit dem Jahr 2015 seien hierzu auch mehrere Vorträge bei Fortbildungsveranstaltungen für Ärztinnen und Ärzte gehalten worden. Darüber hinaus habe die Bundeswehr im November 2016 eine umfangreiche „Verordnungshilfe Physiotherapie“ fertiggestellt und darauf aufbauend eine Checkliste für Ärztinnen und Ärzte erarbeitet. Im Übrigen sei auch die Dienst- und Fachaufsicht mit dem Ziel gestärkt worden, die Verschreibungskompetenz der Ärztinnen und Ärzte zu erhöhen und die Zahl der Verschreibungen sachgerecht zu begrenzen.

Zu den bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen hat das BMVg mitgeteilt, diese würden zurzeit analysiert und ihre Auslastung bewertet. Die Bundeswehr strebe an, ihr Angebot weiter zu entwickeln. Hierzu untersuche sie, „Interdisziplinäre Rehabilitations-Teileinheiten“ an Großstandorten einzurichten. Darin solle neben anderen medizinischen Behandlungsformen die Physiotherapie konzentriert und besser ausgelastet werden.

19.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Kritik am zögerlichen Vorgehen der Bundeswehr bestätigt. Das vom BMVg beabsichtigte Vorgehen für eine sachgerechte Verschreibungspraxis und die angestrebte Weiterentwicklung des bundeswehreigenen physiotherapeutischen Angebots hält er indessen für Erfolg versprechend. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr die erforderlichen Untersuchungen nunmehr zügig abschließt.

20 Nutzen und Wirtschaftlichkeit von Kooperationen der Bundeswehr bei der Instandhaltung von Luftfahrzeugen zweifelhaft (Kapitel 1406 Titel 553 11)

20.0

Seit mehr als zehn Jahren arbeitet die Bundeswehr bei der Instandhaltung einiger Hubschrauber- und Flugzeugtypen mit Unternehmen in sogenannten Kooperationen zusammen. In dieser Zeit hat das BMVg nicht überprüft, ob diese den erwarteten Nutzen bringen und wirtschaftlich sind. Ihre Soldatinnen und Soldaten setzte die Bundeswehr in den Kooperationen nicht gezielt ein. Dadurch konnte sie die benötigten militärischen Fähigkeiten nur eingeschränkt aufbauen und erhalten. Weil sie zudem weniger Personal bereitstellte, als mit den Unternehmen vereinbart, entgingen dem Bund Erstattungen für Personalkosten in Millionenhöhe.

20.1

Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Instandhaltung von Hubschraubern und Flugzeugen

Bei der Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung (Instandhaltung) einiger Hubschrauber- und Flugzeugtypen ging die Bundeswehr sogenannte Kooperationen mit Unternehmen ein. Für diese Kooperationen gibt sie nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes jährlich einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag aus.

Die Bundeswehr hatte vor dem Eintritt in die Kooperationen nicht untersucht, ob diese für die Bundeswehr wirtschaftlich waren oder welche Alternativen es zu den Kooperationen gegeben hätte. Kooperationen bestehen für die Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter sowie für die Hubschrauber UH Tiger und NH 90. Den Einsatz des militärischen Personals in den Kooperationen regelt die Bundeswehr über Verträge mit den Unternehmen. Meist binden die Unternehmen das Personal der Bundeswehr organisatorisch in ihre Instandhaltungsprozesse ein; die Soldatinnen und Soldaten arbeiten grundsätzlich unter der fachlichen Verantwortung der Unternehmen. Die Kooperationen sollen die Bundeswehr entlasten und gleichzeitig bestimmte militärische Fähigkeiten aufbauen und erhalten. So sollen Soldatinnen und Soldaten insbesondere in Auslandseinsätzen Schäden an den Hubschraubern und Flugzeugen weitgehend selbst untersuchen und beseitigen können. Außerdem will die Bundeswehr besser erkennen und beurteilen können, was für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Hubschrauber und Flugzeuge erforderlich ist. Die Kooperationen mit den Unternehmen haben für die Bundeswehr zunehmende Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof prüfte fünf Kooperationen und stellte wiederholt Folgendes fest.

Bundeswehr überprüfte den Erfolg der Zusammenarbeit nicht

In einigen Fällen bestanden die Kooperationen bereits seit mehr als zehn Jahren. Während dieser Zeit überprüfte die Bundeswehr nicht, ob sie mit den Kooperationen ihre Ziele erreichte. Messbare Kriterien, um den Erwerb und den Erhalt der militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung als wesentliches Ziel der Kooperationen beurteilen zu können, entwickelte sie nicht. Jährliche Gesamtausgaben für die Kooperationen konnte die Bundeswehr nicht beziffern.

Bundeswehr baute die erforderlichen Fähigkeiten nur eingeschränkt auf

Die Bundeswehr legte nicht fest, was ihr Personal in den Kooperationen im Einzelnen leisten sollte, um die erforderlichen militärischen Fähigkeiten aufzubauen und zu erhalten. Sie ermittelte nicht, wie viel militärisches Personal sie für die jeweiligen Instandhaltungsarbeiten benötigte.

Beispielsweise setzte sie in der Kooperation zur Triebwerkinstandsetzung des Kampfflugzeuges Tornado mehr Soldatinnen und Soldaten ein, als für die Arbeiten erforderlich waren. Die Bundeswehr verringerte deren Anzahl nicht, obwohl sie die Anzahl der Kampfflugzeuge Tornado während der Vertragslaufzeit fast halbierte. Für eine Kooperation zur Instandsetzung der Hubschrauber UH Tiger und NH 90 hatte die Bundeswehr hingegen nicht genügend qualifiziertes Personal. Die Bundeswehr wechselte ihr Personal überdies oft aus. Dabei berücksichtigte sie die Einarbeitungszeiten für neues Personal nicht. Die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung konnte die Bundeswehr daher nur eingeschränkt aufbauen.

Um die Ziele der Kooperationen zu erreichen, vereinbarte die Bundeswehr mit den Unternehmen eine Jahresarbeitszeit, die Soldatinnen und Soldaten im Auftrag des Unternehmens leisten müssen. Diese Arbeitszeit bezeichnet sie als „produktive Stunden“. Produktive Stunden sollten dazu beitragen, die benötigten Fähigkeiten zur Untersuchung und Beseitigung von Schäden aufzubauen und zu erhalten. Die Unternehmen zahlten der Bundeswehr für geleistete produktive Stunden eine Vergütung.

Die Bundeswehr setzte ihr Personal in Kooperationen nicht in allen Fällen so ein, dass es die vereinbarten produktiven Stunden in vollem Umfang erbringen konnte. So erbrachte ihr Personal in einem Fall über mehrere Jahre hinweg 80 % der vereinbarten Stunden nicht. Auch dies hatte zur Folge, dass die Bundeswehr die erforderlichen Fähigkeiten nur eingeschränkt erreichte. Außerdem vergüteten die Unternehmen dem BMVg entsprechend geringere Beträge für seinen Personaleinsatz. Insgesamt erhielt der Bund somit jährlich mehrere Millionen Euro weniger an Erstattungen als geplant. Auf den geringen produktiven Einsatz des militärischen Personals in den Kooperationen reagierte die Bundeswehr nicht.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit der Kooperationen nicht überprüfte, obwohl diese zum Teil bereits seit mehr als zehn Jahren liefen. Eine wichtige Möglichkeit zum Steuern und Weiterentwickeln der Kooperationen hat die Bundeswehr damit nicht genutzt. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, umgehend einheitliche Grundsätze und Kriterien für die Erfolgskontrolle der Kooperationen zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage sollte die Bundeswehr sodann den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit der Kooperationen überprüfen.

Ein bedarfsgerechter Personaleinsatz ist für den Aufbau und den Erhalt der erforderlichen militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung wesentlich. Welche Kenntnisse hierfür wichtig sind, für welche Aufgaben und in welchem Umfang militärisches Personal dazu erforderlich ist, hat die Bundeswehr nicht bestimmt. Der Bundesrechnungshof hat auf das Risiko hingewiesen, dass militärische Fähigkeiten zur Instandhaltung nicht wie geplant aufgebaut und erhalten werden können, wenn Bundeswehr und Unternehmen das militärische Personal mit anderen Aufgaben beschäftigen, die nur wenig zum Aufbau und Erhalt dieser Fähigkeiten beitragen. Das Ziel der Kooperationen könne so nicht erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hat daher angemahnt, die benötigten militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung im Einzelnen festzulegen, daraus den erforderlichen Personalausgang abzuleiten und die Kooperationen dementsprechend mit militärischem Personal auszustatten.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass die Bundeswehr zu wenig produktive Stunden geleistet und daraus nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen hat. Ein Unterschreiten der vertraglich vereinbarten produktiven Stunden verzögert die Auftragsbearbeitung für die Bundeswehr und gefährdet das Erreichen der Kooperationsziele. Fähigkeitsaufbau und -erhalt. Außerdem besteht das Risiko, dass die Kooperationen wegen zu geringer Vergütungen unwirtschaftlich sind. Das BMVg sollte daher dafür sorgen, dass die Bundeswehr ihr Personal zielgerichtet einsetzt und produktive Stunden dementsprechend leistet.

20.3

Das BMVg hat eingeräumt, dass es die Kooperationen nicht übergreifend auf deren Nutzen und Wirtschaftlichkeit überprüft und hierfür auch keine einheitlichen Grundsätze und Kriterien erarbeitet habe. Es hat angekündigt, einzelne Kooperationen von der Bundeswehr überprüfen zu lassen. Ergebnisse hat es bisher jedoch nicht vorgelegt.

Das BMVg hat bestätigt, dass es die Kooperationen nicht immer angemessen mit Personal ausgestattet habe. Es hat auch eingeräumt, die vereinbarten produktiven Stunden deshalb nicht in vollem Umfang erbracht zu haben. Dies verzögere nach Ansicht des BMVg jedoch weder die Auftragsbearbeitung für die Bundeswehr, noch sei das Erreichen der Kooperationsziele gefährdet. Die Ziele – der

Aufbau und Erhalt der militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung – gehen nicht zwingend mit der Erbringung der vereinbarten produktiven Stunden einher. Die rechtzeitige Auftragsbearbeitung sei gewährleistet, indem das Personal der Unternehmen die fehlenden Leistungen der Soldatinnen und Soldaten ausgleiche. Außerdem sei die Leistung produktiver und vergütungsfähiger Stunden durch Soldatinnen und Soldaten kein unmittelbares Ziel einer Kooperation. Insofern stehe die Wirtschaftlichkeit hier nicht im Vordergrund.

20.4

Das BMVg setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes damit nur unzureichend um. Es widmet sich den Kooperationen nicht mit dem gebotenen Nachdruck. Die Bundeswehr kann nach wie vor nicht bewerten, ob der Einsatz ihres Personals in Kooperationen dazu beiträgt, deren Ziele zu erreichen. Mit Blick auf die langfristige Ausrichtung der Kooperationen und ihre zunehmende Bedeutung für die Bundeswehr bewertet der Bundesrechnungshof dies kritisch.

Die Argumente des BMVg zum unzureichenden Einsatz von militärischem Personal überzeugen nicht. Sie bestätigen, dass es dem BMVg an einem hinreichenden Gesamtüberblick über Nutzen und Wirtschaftlichkeit der Kooperationen fehlt. Ein zielgerichteter Personaleinsatz in den Kooperationen beeinflusst deren Wirtschaftlichkeit wegen der vereinbarten Vergütungen wesentlich. Die Leistung produktiver, vergütungsfähiger Arbeitsstunden spiegelt zudem die Fähigkeit der Bundeswehr zur Schadensanalyse und Instandsetzung wider. Da das Bundeswehrpersonal „Träger“ dieser Fähigkeiten ist, wirkt es maßgeblich an der Zielerreichung der Kooperationen mit. Das BMVg erkennt diesen Zusammenhang, indem es behauptet, die Wirtschaftlichkeit stehe bei der Leistung produktiver, vergütungsfähiger Arbeitsstunden nicht im Vordergrund.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht seine Forderung an das BMVg, umgehend einheitliche Grundsätze und Kriterien für die Erfolgskontrolle der Kooperationen zu erarbeiten. Die Bundeswehr hat darauf aufbauend sowohl Nutzen als auch Wirtschaftlichkeit ihrer Kooperationen zu untersuchen.

Das BMVg bleibt aufgefordert, dafür insbesondere folgende Kriterien und Kenngrößen zu bestimmen:

- messbare Unterziele mit Soll-Vorgaben, anhand derer die Bundeswehr beurteilen kann, ob und inwieweit sie die Ziele der Kooperationen erreicht hat,
- Kenntnisse und Fähigkeiten des militärischen Personals für die Untersuchung und Behebung von Schäden an Hubschraubern und Flugzeugen,
- daraus hergeleitet den erforderlichen Personalumfang,
- Soll-Vorgaben für Ausgaben und Vergütungen, mit denen die Bundeswehr prüfen kann, ob und inwieweit die Kooperationen wirtschaftlich sind.

Das BMVg muss zudem durchgehend für eine bedarfsgerechte Organisation und Personalausstattung der Kooperationen sowie für einen zielgerichteten Personaleinsatz sorgen. Vereinbarte produktive Stunden muss die Bundeswehr vollständig leisten und transparent abrechnen. Außerdem sollte sie bei den Unternehmen auf einen zielgerichteten Einsatz der Soldatinnen und Soldaten hinwirken.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

(Einzelplan 16)

- 21 50 Mio. Euro für Beseitigung von Baumängeln über 24 Jahre im Bundeshaushalt nicht transparent ausgewiesen
(Kapitel 1607 Titel 732 01;
Kapitel 0912 Titel 711 01, 712 01)

21.0

Das BMUB will bis zum Jahr 2024 für 50 Mio. Euro Baumängel an dem Berliner Dienstsitz eines Bundesministeriums beseitigen lassen, ohne dies im Bundeshaushalt transparent auszuweisen. Anstatt den Sanierungsbedarf ganzheitlich zu betrachten, ließ das BMUB Mängel bislang in kleinteiligen Baumaßnahmen beseitigen und nahm hierfür mehrere Haushaltstitel in Anspruch. Der Bundesrechnungshof fordert das BMUB auf, den Mittelbedarf für die Sanierung offenzulegen. Er empfiehlt, Große Baumaßnahmen vorrangig einzeln zu veranschlagen oder bei einem Sammeltitle Erläuterungen für verbindlich zu erklären. Durch diese sachliche Bindung an die Baumaßnahme wird das parlamentarische Budgetrecht gewahrt.

21.1

Baumaßnahme für Regierungsumzug nach Berlin

Den Sammeltitle für die „Baumaßnahmen zur Unterbringung der Bundesregierung außerhalb des Parlamentsviertels in Berlin“ bewirtschaftet das für Bundesbaumaßnahmen zuständige BMUB. Um die Berliner Liegenschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMW) herzurichten, waren insgesamt 210 Mio. Euro veranschlagt. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) war damit beauftragt, diese Baumaßnahme zu planen und durchzuführen. Seine Kontroll- und Steuerungsaufgaben übertrug es dabei weitgehend an Externe. Ab dem Jahr 1991 ließ es einen denkmalgeschützten Gebäudekomplex sanieren und erweitern. Mit der Übergabe an das BMW im Jahr 2000 bestätigte das BBR, die Baumaßnahme wie genehmigt ausgeführt zu haben. Nach dem Einzug stellte das BMW diverse Mängel fest.

Gravierende Baumängel fünf Jahre nach Übergabe erkannt

Ab dem Jahr 2005 musste das BBR anlässlich einer neuen Rechtsverordnung sicherheitsrelevante Anlagen, wie z. B. Brandmelde- und Rauchabzugsanlagen, überprüfen lassen. Sachverständige stellten fest, dass die zur Übergabe erforderlichen Abnahmebescheinigungen überwiegend fehlten. Dabei erkannten sie gravierende Brandschutzmängel an der gesamten Berliner Liegenschaft des BMWi. Das BBR ließ zahlreiche Mängel zulasten des Bundes beseitigen, da Gewährleistungsfristen bereits verstrichen waren.

Im Jahr 2008 berichtete das BBR, dass die Liegenschaft so mangelbehaftet war, dass sie über mehrere Jahre für über 2 Mio. Euro zu sanieren sei. Den Gesamt-sanierungsbedarf von 50 Mio. Euro ermittelte es in den Folgejahren. Es beabsichtigt, die Mängelbeseitigung bis zum Jahr 2024 abzuschließen. Den ministeriellen Betrieb sahen BMUB und BBR zu keinem Zeitpunkt gefährdet.

Finanzierung der Mängelbeseitigung

Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sollen Ausgaben für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden. Mehrere gleichartige oder aus gleichem Anlass oder technischem Grund gleichzeitig auszuführende Baumaßnahmen auf demselben Grundstück sind als eine Baumaßnahme zu veranschlagen und einheitlich zu bezeichnen. Baumaßnahmen mit Kosten über 2 Mio. Euro sind als sogenannte Große Baumaßnahmen einzeln zu veranschlagen.

Das BMUB finanzierte die Mängelbeseitigung zunächst – faktisch seit der Übergabe – mit 9,4 Mio. Euro aus seinem Sammeltitel. Nachdem dieser Titel im Jahr 2014 keine verfügbaren Haushaltsmittel mehr auswies, verstärkte es diesen im Bedarfsfall aus anderen Titeln, die mit dem Sammeltitel deckungsfähig waren. Außerdem hatte es dem BBR Mittel aus dem Konjunkturpaket II zugewiesen. Das BMUB lehnte es ab, die Mängelbeseitigung als Große Baumaßnahme in seinem Sammeltitel auszuweisen.

Im Einzelplan des BMWi sind seit dem Bundeshaushalt 2011 weitere Mittel für eine Mängelbeseitigung veranschlagt. Die Baumaßnahmen sind überwiegend als Brandschutzsanierungen sowie Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen bezeichnet. Der Haushaltsansatz stieg von 6 Mio. Euro für zwei Große Baumaßnahmen im Jahr 2011 auf 50 Mio. Euro für sechs Große Baumaßnahmen im Jahr 2017. Zeitgleich waren 8 Mio. Euro für 22 sogenannte Kleine Baumaßnahmen am Berliner Dienstsitz ausgewiesen.

„Reform Bundesbau“

Das BMUB initiierte ab dem Jahr 2016 ein sogenanntes Aktionsprogramm „Reform Bundesbau“. Damit möchte es die Bauverwaltung u. a. personell und fachlich besser ausstatten.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Mängelbeseitigung aus verschiedenen Titeln kritisiert. Das BMUB hat damit den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit verletzt. Es hat Mittel aus

- seinem Sammeltitle,
- dem Konjunkturpaket II und
- verschiedenen Titeln des BMWi

für denselben Zweck eingesetzt. Der Zweck war zudem nicht einheitlich bezeichnet. Ausgaben von mindestens 50 Mio. Euro für die Beseitigung von nachträglich erkannten Mängeln am Berliner Dienstsitz für das BMWi waren daher für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bezweifelt, dass es wirtschaftlich ist, die Mängel bei laufendem Dienstbetrieb kleinteilig über einen Zeitraum von 24 Jahren zu beseitigen. Das BMUB hätte das BBR spätestens nach dessen Bericht im Jahr 2008 auffordern müssen, den Gesamtanierungsbedarf zügig zu ermitteln. Dies war insbesondere geboten, um Sicherheitsrisiken für den Dienstbetrieb ausschließen zu können. Dabei hätte es auch die Wirtschaftlichkeit verschiedener Lösungsmöglichkeiten ganzheitlich betrachten müssen.

Rückblickend hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Liegenschaft im Jahr 2000 nicht übergabereif war. Die Ursache für die gravierenden Baumängel hat er darin gesehen, dass das BBR seine Kontroll- und Steuerungsaufgaben weitgehend auf Externe verlagert hat. Der Bundesrechnungshof hat daher das vom BMUB initiierte Aktionsprogramm „Reform Bundesbau“ unterstützt.

21.3

Das BMUB hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Der Fertigstellungstermin sei politisch bestimmt und daher vorrangiges Projektziel gewesen. Dies habe zu einem erheblichen Zeitdruck bei der Baumaßnahme zum Regierungsumzug geführt.

Das BMUB hat erklärt, es habe bereits für 20 Mio. Euro Mängel beseitigt. Mängel an technischen Anlagen seien vorrangig behoben und aktuelle bautechnische Anforderungen erfüllt worden. Mittlerweile sei der erforderliche Gesamtanierungsbedarf ermittelt und als Große Baumaßnahmen im Einzelplan des BMWi veranschlagt.

Die damalige Annahme, es handele sich um kleinere Baumaßnahmen zur Mängelbeseitigung, habe sich rückblickend als allseitige Fehleinschätzung erwiesen. Somit habe das BMUB auch den zeitlichen Bedarf unterschätzt. Seit dem Jahr 2009 habe es daher eine umfassende Herangehensweise gewählt. Unter der Voraussetzung, dass der ministerielle Betrieb während der Mängelbeseitigung aufrechterhalten bleiben sollte, habe es wirtschaftlich gehandelt. Das BMUB hat

bestritten, dass auch Kleine Baumaßnahmen der Mängelbeseitigung dienen; dabei handele es sich um mehrjährige Instandsetzungen mit Modernisierung.

Das BMWi hat zugesagt, die in seinem Einzelplan veranschlagten Baumaßnahmen präziser zu bezeichnen.

21.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Das BMUB hat die Transparenz des Haushaltsplans eingeschränkt, indem es Haushaltsmittel aus verschiedenen Titeln für die Mängelbeseitigung und damit für denselben Zweck verwendet hat. Es ist nicht erkennbar, dass der Bund zusätzlich 50 Mio. Euro über 24 Jahre aufbringen muss, um die Mängel im Berliner Dienstsitz des BMWi zu beseitigen. Damit hat das BMUB letztlich auch das Budgetrecht des Parlaments berührt. Auch die vom BMUB erwähnte umfassende Herangehensweise seit dem Jahr 2009 hat nicht dazu geführt, dass die erforderlichen Mittel für die Mängelbeseitigung im Bundeshaushalt transparent ausgewiesen sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUB nunmehr den Gesamtsanierungsbedarf sowie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die erforderlichen Baumaßnahmen offenlegt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Baumaßnahmen mit Kosten von mehr als 2 Mio. Euro – wie hier die Baumaßnahme zur Mängelbeseitigung am Berliner Dienstsitz des BMWi – dem haushaltsrechtlichen Grundsatz folgend, vorrangig einzeln und vollständig zu veranschlagen oder bei einem Sammeltitle Erläuterungen für verbindlich zu erklären. Durch diese sachliche Bindung an die Baumaßnahme wird das parlamentarische Budgetrecht gewahrt. Nachträglich erforderliche Ausgaben für eine Baumaßnahme sind dieser auch im Bundeshaushalt transparent zuzuordnen.

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

(Einzelplan 17)

22 Erhebliche Mängel bei der Förderung eines Zuwendungsempfängers führten zu Überzahlungen in Millionenhöhe (Kapitel 1702 Titel 684 02)

22.0

Das BMFSFJ hat einem Verein überhöhte Pauschalen für Fortbildungen gewährt und damit gegen eine eigene Förderrichtlinie verstoßen. Dies ermöglichte es dem Verein, unzulässige Rücklagen von über 2 Mio. Euro zu bilden. Erst auf Hinweis des Bundesrechnungshofes forderte das BMFSFJ die überzahlten Mittel zurück. Dabei verzichtete es auf Zinsen von 40 000 Euro. Zudem verstieß der Verein gegen das Vergaberecht, weil er einen seiner ehrenamtlichen Vorstände als Honorarkraft mit einem „Projekt-Controlling“ für 130 000 Euro jährlich beauftragte, ohne diese Leistung öffentlich auszuschreiben.

22.1

Qualifizierungsmaßnahmen mit Bundeszuwendungen

Das BMFSFJ fördert im Zusammenhang mit dem Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance“ Projekte mit Zuwendungen. Damit unterstützt es die Fortbildung von Fachkräften aus der Familienbildung. Das Programm hatte zunächst eine Laufzeit von März 2011 bis Juli 2015 (erster Programmabschnitt). Es soll nunmehr bis Ende des Jahres 2020 fortgeführt werden (zweiter Programmabschnitt).

Im Frühjahr 2011 gewährte das BMFSFJ einem Bildungsträger in der Rechtsform eines Vereins (Verein) für ein Fortbildungsprojekt erstmals Zuwendungen im ersten Programmabschnitt. Später beauftragte das BMFSFJ eine externe Regiestelle, das Programm umzusetzen, d. h. Fördermittel zu bewilligen sowie Anträge und Verwendungsnachweise zu prüfen. Wichtige Entscheidungen stimmte die Regiestelle mit dem BMFSFJ ab.

Bis zum Juli 2015 erhielt der Verein insgesamt 12,4 Mio. Euro Fördermittel bewilligt. Damit sollte er etwa 4 000 Fachkräfte in Kursen von drei Wochenblöcken fortbilden. Grundlage der Bewilligungen war die – mit dem Bundesministerium der Finanzen abgestimmte – Familienförderrichtlinie des BMFSFJ (Richtlinie I). Ein Projekt des Vereins im zweiten Programmabschnitt sieht vor, weitere etwa

8 000 Fachkräfte zu qualifizieren. Ihre Förderung richtet sich nach einer vom BMFSFJ erarbeiteten neuen Förderrichtlinie (Richtlinie II), da das Programm nun auch Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds erhält.

Der Verein hat seinen Sitz in Bonn und betrieb seine Bundesgeschäftsstelle bis zum Jahr 2016 in Norddeutschland. Dort richtete er auch die Projektleitung ein. Der Vereinsvorstand besteht aus vier Personen und ist ehrenamtlich tätig. Er hat einen Geschäftsführer bestellt.

Rücklagen aus Fördermitteln des Bundes gebildet

Die Richtlinie I lässt eine Förderung grundsätzlich nur insoweit zu, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (Fehlbedarfsfinanzierung). In geeigneten Fällen kann eine Festbetragsfinanzierung gewährt werden. Für Kurse sieht die Richtlinie I einen Festbetrag je Teilnehmertag von bis zu 36 Euro (Pauschale) vor.

Das BMFSFJ bewilligte dem Verein die Zuwendungen für das Projekt als Vollfinanzierung und zugleich für die Kurse eine Pauschale je Teilnehmertag von 148 Euro. Die Höhe der Pauschale hatte der Verein zuvor selbst berechnet. Die Summe der Pauschalen an der Gesamtzuwendung machte weit über 50 % aus.

Bereits im ersten Projektjahr erwirtschaftete der Verein durch erheblich geringere tatsächliche Ausgaben für die Kurse gegenüber den abgerechneten Pauschalen einen Überschuss von 447 000 Euro. Er bildete innerhalb von knapp drei Jahren nach Projektstart Rücklagen von über 2 Mio. Euro aus den Zuwendungen des Bundes. Gemäß Zuwendungsbescheid hätte der Verein diese Überschüsse unverzüglich anzeigen und dem Bund erstatten müssen. Dies unterließ er jedoch. Vielmehr rechnete er über mehrere Jahre die hohen Pauschalen ab.

Als das BMFSFJ bzw. die Regiestelle die vom Verein vorgelegten Verwendungsnachweise prüften, untersuchten sie nicht, ob die Pauschalen der Höhe nach angemessen waren. Die aus den Zuwendungen gebildeten Rücklagen des Vereins fielen dem BMFSFJ und der Regiestelle deshalb nicht auf. Erst aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes Ende 2013 forderte die Regiestelle die überzahlten Mittel zurück. Der Verein erstattete für die Jahre 2011 bis 2013 insgesamt 2,1 Mio. Euro. Auf die Hälfte der hierauf geltend gemachten Zinsen von 80 000 Euro verzichtete das BMFSFJ Ende 2014 durch Vergleich, da der Verein erklärte, ihm stünden die Mittel hierfür nicht zur Verfügung.

„Projekt-Controlling“ ohne Ausschreibung vergeben

Das BMFSFJ wies in seinem Förderbescheid darauf hin, dass bei der Vergabe von Aufträgen ab einem Wert von 8 000 Euro öffentlich auszuschreiben ist.

Die dem Verein vom BMFSFJ und der Regiestelle gewährten Fördermittel im Projektzeitraum März 2011 bis Juli 2015 umfassten auch 575 000 Euro Honorar für ein sogenanntes „Projekt-Controlling“. Der Verein vergab diese Dienstleistung freihändig an einen seiner ehrenamtlichen Vorstände mit Wohnort bei Bonn. Der vom Geschäftsführer unterzeichnete Dienstvertrag legte als Arbeitsort die

Bundesgeschäftsstelle in Norddeutschland fest. Er ging von einem monatlichen Arbeitsaufwand von 125 Stunden aus. Bestandteil des Vertrages ist ein Aufgabenkatalog für das Projekt-Controlling. Dieser Katalog umfasst Aufgaben wie Buchhaltung, Belege prüfen, Gehaltsabrechnungen vorbereiten, Mittel bewirtschaften, Verwendungsnachweise erstellen, bei Stellenbesetzungen oder Investitions- und Organisationsentscheidungen mitwirken. Den Aufgabenkatalog hatte das ehrenamtliche Vorstandsmitglied des Vereins im November 2010 für den Projektantrag selbst erstellt. Der Verein zahlte dem Vorstandsmitglied auf der Grundlage des Dienstvertrages zunächst ab März 2011 ein monatliches Honorar von brutto 10 400 Euro, ab dem Jahr 2013 von brutto 11 150 Euro. Hinzu kamen jährlich mehrere Tausend Euro für Reisekosten und Sachausgaben.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMFSFJ gegen seine eigene Richtlinie I verstoßen hat. Es hat dem Verein eine Vollfinanzierung bewilligt, obwohl die Richtlinie I dies grundsätzlich nicht zulässt. Unabhängig davon ist die gleichzeitige Bewilligung einer Pauschale je Teilnehmertag für die Kurse sinnwidrig, da über die Vollfinanzierung bereits alle zuwendungsfähigen Ausgaben erstattet werden könnten. Die Richtlinie I geht vielmehr grundsätzlich von einer Fehlbedarfsfinanzierung aus. Für besondere Förderbereiche, wie Kurse, sieht sie eine Festbetragsfinanzierung vor. Die bewilligte Pauschale von 148 Euro betrug zudem mehr als das Vierfache des in der Richtlinie I vorgegebenen Höchstbetrages für Pauschalen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass der Verein in weniger als drei Jahren Projektlaufzeit unzulässige Rücklagen von über 2 Mio. Euro aus den Zuwendungen des Bundes gebildet hat. Erst die vom BMFSFJ bewilligten weit überhöhten Pauschalen, die über die Hälfte der Gesamtzusendungen ausmachten, haben dies ermöglicht. Weil weder das BMFSFJ noch die Regiestelle die gebotene intensive Überprüfung der Pauschalen mit dem ersten Verwendungsnachweis durchgeführt haben, ist die Rücklagenbildung nicht aufgefallen. Aufgrund der unzulässigen Rücklagenbildung ist dem Bund ein Zinsschaden entstanden. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMFSFJ auf die Hälfte der Zinsforderungen von rund 80 000 Euro durch Vergleich verzichtet hat. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben hat der Bund schwierig durchsetzbare Zinsforderungen vorrangig zu stunden oder er hätte den Verein zur Ratenzahlung anhalten müssen. Ein Vergleich – und damit ein Forderungsverzicht des Bundes – darf nur als „letztes Mittel“ eingesetzt werden, wenn die anderen Handlungsalternativen nachweislich ungeeignet sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, bei Projektförderungen auf der Grundlage seiner Richtlinie I künftig die eigenen Vorgaben zur Finanzierungsart und zu Festbeträgen zu beachten. Nur so lassen sich Überzahlungen mit der Möglichkeit von Rücklagenbildungen bei Zuwendungsempfängern in dieser Dimension und Zinsschäden für den Bund vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass das BMFSFJ die öffentliche Ausschreibung des Projekt-Controllings nicht sichergestellt hat. Er hat das BMFSFJ aufgefordert, die freihändige Vergabe des Projekt-Controllings zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat auch bezweifelt, dass eine solche Dienstleistung notwendig war. Die Aufgaben des Controllings hätten von dem vorhandenen Personal in der Geschäftsstelle wahrgenommen werden können. Dies hätte auch erhebliche, zulasten der Bundesmittel abgerechnete Reisekosten für die Honorarkraft vermieden.

22.3

Das BMFSFJ hat erklärt, die Richtlinie I schließe dem Wortlaut nach eine Vollfinanzierung des Projektes nicht aus. Dies ergebe sich aus der Verwendung des Wortes „grundsätzlich“ in der Richtlinie I. Sie ermögliche bei Modellprojekten im Ausnahmefall eine Vollfinanzierung. Daher sei auch der in der Richtlinie I für Kurse genannte Festbetrag von 36 Euro nicht maßgeblich. Inzwischen sei das Projekt ausgelaufen. Beim Folgeprojekt habe der Verein gemäß der neuen Richtlinie II die tatsächlichen Ausgaben nachzuweisen. Damit sei künftig eine Rücklagenbildung ausgeschlossen. Zudem trage das BMFSFJ bei der Richtlinie II der Kritik des Bundesrechnungshofes Rechnung, indem es sich auf eine Fehlbedarfsfinanzierung festgelegt habe.

Das BMFSFJ hat darauf verwiesen, der Verein habe versäumt, der Regiestelle mitzuteilen, dass sich die tatsächliche Ausgabenhöhe gegenüber den Pauschalen im Projektverlauf erheblich reduziert habe. Die Zwischenverwendungsnachweise seien nach Eingang kursorisch und anschließend anhand eines Prüfplans mit jährlich wechselnden Schwerpunkten vertieft geprüft worden. Diese Prüfungen hätten keine Hinweise auf Minderausgaben oder Mehreinnahmen ergeben. Die anschließende Prüfung des Zwischenverwendungsnachweises für das Jahr 2013 habe allerdings die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass der Verein höhere Fördermittel beansprucht habe, als ihm an Ausgaben entstanden seien. Der Verein habe im April 2014 die zurückgeforderten Mittel gezahlt. Auf weitere Zinsforderungen gegenüber dem Verein habe die Regiestelle wegen fehlender Finanzmittel verzichtet.

Das BMFSFJ hat weiter mitgeteilt, es habe bei der Auftragsvergabe für das Projekt-Controlling einen Vergabeverstoß festgestellt. Diesen habe es Ende November 2016 durch einen Teilwiderruf von 5 % des Auftragsvolumens von 483 000 Euro netto (ohne Mehrwertsteuer) sanktioniert. Der Betrag bemesse sich nach den erwarteten Einsparungen bei einer ordnungsgemäßen Ausschreibung. Der Verein habe im Dezember 2016 dementsprechend 24 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.

Nach Auffassung des BMFSFJ seien die Ausgaben für das Projekt-Controlling notwendig und angemessen. Dies ergebe sich aus der dem Honorarvertrag beigefügten Leistungsbeschreibung und den vorliegenden Stundenzetteln.

Bei der Antragsprüfung habe das BMFSFJ die veranschlagten Ausgaben für ein Controlling dem Grunde nach bewilligt, einschließlich der Regelungen zur Vergabe von Aufträgen.

Schließlich hat das BMFSFJ mitgeteilt, dass der Verein das Arbeitsverhältnis mit dem Geschäftsführer zum 31. März 2016 aufgelöst habe, nachdem dieser seit Ende 2014 seine Tätigkeit nicht mehr ausüben können. Ein neuer Geschäftsführer sei nicht bestellt worden. Die Geschäftsführung werde seitdem vom vertretungsberechtigten Vorstand des Vereins wahrgenommen. Im zweiten Programmabschnitt habe der Verein keinen neuen Honorarvertrag für ein Projekt-Controlling abgeschlossen.

Insgesamt seien aus Sicht des BMFSFJ die Mängel im Zuwendungsverfahren beseitigt, da die Verwendungsnachweise geprüft seien und der Zuwendungsempfänger Mittel erstattet habe.

22.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das BMFSFJ gegen seine eigene Richtlinie I verstoßen hat. Es hätte demnach weder die Vollfinanzierung noch die hohen Pauschalen bewilligen dürfen. Dadurch hat es die unzulässige Rücklagenbildung beim Verein erst ermöglicht. Letztlich hat dies zu einem Zinsschaden für den Bund geführt.

Das BMFSFJ hat zwar in der neuen Richtlinie II den Bedenken des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen. Allerdings gilt die Richtlinie I als Grundlage für andere Projekte der Familienförderung weiter. Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass das BMFSFJ auch künftig seine Richtlinie I dazu nutzt, Projekte mittels Vollfinanzierung zu fördern und von seinen selbst vorgegebenen Pauschalen abzuweichen. Pauschalen dienen dazu, Förderverfahren zu vereinfachen und beruhen regelmäßig auf Erfahrungswerten. Enthält die Richtlinie entsprechende Vorgaben und wird sie Grundlage einer Bewilligung, so sind die in ihr geregelten Pauschalen zu beachten. Es steht den Bewilligungsstellen nicht frei, von ihnen abzuweichen und Pauschalen beliebig zu vereinbaren.

Ohne das kritische Hinterfragen der überhöhten Pauschalen durch den Bundesrechnungshof wäre nicht aufgefallen, dass der Verein unzulässige Rücklagen von über 2 Mio. Euro gebildet hatte. Die cursorischen Verwendungsnachweisprüfungen und die jährlich wechselnden Schwerpunktprüfungen durch die Regiestelle waren dafür nicht geeignet, da die Angemessenheit der Pauschalen hierbei kein Prüfungsgegenstand war. Mit Blick auf die ungewöhnlich hohen Pauschalen wäre jedoch genau dies erforderlich gewesen. Die vom BMFSFJ veranlassten Rückzahlungen des Vereins haben den Zinsschaden des Bundes nicht beseitigt; der Teilerlass der Zinsforderung hat vielmehr zu einem bleibenden finanziellen Schaden geführt.

Das BMFSFJ hat den Vergabeverstoß beim Projekt-Controlling viel zu spät sanktioniert. Anstatt die Vergabe mit dem ersten Zwischenverwendungsnachweis oder spätestens nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes zu prüfen, erließ das BMFSFJ den Teilwiderruf erst nach Projektende und mehr als fünf Jahre nach Projektbeginn.

Der Bundesrechnungshof bleibt im Hinblick auf den Vergabeverstoß bei seiner Auffassung, dass das BMFSFJ bzw. die Regiestelle nicht kontrolliert hat, ob der Verein die vergaberechtliche Auflage eingehalten hat. Eine Sanktionierung beseitigt den Vergabeverstoß und die Kritik hieran nicht.

Die Erforderlichkeit des Honorarvertrages für das Projekt-Controlling konnte das BMFSFJ nicht belegen. Weder ausgefüllte Stundenzettel noch die von dem ehrenamtlichen Vorstandsmitglied als der späteren Honorarkraft selbst erstellte Aufgabenbeschreibung sind hierfür ein Nachweis. Vielmehr sieht sich der Bundesrechnungshof in seinen erheblichen Zweifeln an der Notwendigkeit des Honorarvertrages für das Projekt-Controlling durch die Stellungnahme des BMFSFJ noch bestärkt. Obgleich das Projekt des Vereins im zweiten Programmabschnitt doppelt so viele Fachkräfte erreichen soll wie im ersten Programmabschnitt, hat der Verein sowohl auf eine hauptamtliche Geschäftsführung als auch auf eine Controlling-Fachkraft auf Honorarbasis verzichtet.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMFSFJ, künftig sicherzustellen, dass bei der Bewilligung und der Kontrolle von Zuwendungen das maßgebende Regelwerk eingehalten wird.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

23 Finanzierung von Forschungseinrichtungen – Bundesministerium für Bildung und Forschung muss seine Verantwortung für die Prüfung der Mittelverwendung besser wahrnehmen

23.0

Das BMBF finanziert außeruniversitäre Forschungseinrichtungen mit jährlich mehr als 4 Mrd. Euro. Es verzichtet weitgehend darauf, selbst zu überprüfen, ob diese Zuwendungen zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Stattdessen lässt das BMBF diese ureigene Aufgabe des Zuwendungsgebers von Wirtschaftsprüfern wahrnehmen und übernimmt deren zumeist pauschale und wenig aussagekräftige Bewertung.

23.1

Zuwendungen an Forschungseinrichtungen

Der Bund finanziert zusammen mit den Ländern den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen mit Zuwendungen (institutionelle Förderung). Der Bundesanteil liegt dabei zwischen 50 und 90 %. In den Jahren 2014 bis 2016 erhielten die Forschungseinrichtungen jährlich mehr als 4 Mrd. Euro aus dem Haushalt des BMBF.

Das BMBF trägt die Verantwortung für den sachgerechten Einsatz seiner Zuwendungen. Es hat jährlich zu prüfen, ob die Forschungseinrichtungen – wie die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, die Max-Planck-Gesellschaft und die Fraunhofer-Gesellschaft – die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden sowie die zuwendungsrechtlichen Vorgaben einhalten. Dabei hat es auch zu prüfen, ob Anhaltspunkte für Rückforderungsansprüche bestehen. Über den Umfang und das Ergebnis seiner Prüfung hat das BMBF einen Prüfungsvermerk zu fertigen.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2015 und 2016 untersucht, wie das BMBF seinen Prüfungspflichten als Zuwendungsgeber nachgekommen ist.

BMBF verlässt sich weitgehend auf Wirtschaftsprüfer

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich das BMBF bei seiner Prüfung der Mittelverwendung weitgehend auf Erkenntnisse von Wirtschaftsprüfern stützte. Diese erhielten von den zuständigen Gremien der Forschungseinrichtungen den Auftrag, neben dem Jahresabschluss auch die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel zu prüfen. Grundlage für die Prüfung der Mittelverwendung war ein Fragenkatalog des BMBF.

In nahezu allen vom Bundesrechnungshof betrachteten Fällen schlossen die Wirtschaftsprüfer ihre Prüfungen ohne Beanstandungen oder kritische Hinweise ab. In einem Fall gaben sie eine positive Gesamtbewertung ab, obwohl sie selbst Verstöße gegen das Vergaberecht festgestellt hatten. Auch der Bundesrechnungshof sah bei dieser Forschungseinrichtung Anlass zu Beanstandungen. Die Wirtschaftsprüfer bestätigten auch den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel, obwohl ihre Prüfungstätigkeit hierfür keinen Ansatzpunkt bot. Die Prüfungsergebnisse waren zudem häufig pauschal und wenig aussagekräftig. So verwiesen die Wirtschaftsprüfer vielfach nur auf die zuwendungsrechtlichen Vorschriften, ohne darauf einzugehen, ob sie tatsächlich eingehalten wurden. Zudem stützten sie sich teilweise nur auf mündliche Auskünfte und Wertungen der jeweiligen Forschungseinrichtungen. Häufig blieb offen, ob und in welchem Umfang die Wirtschaftsprüfer Sachverhalte überprüft hatten.

Bei den Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft wurden die Ergebnisse der Wirtschaftsprüfer in Jahresabschlusssitzungen der jeweiligen Einrichtungen erörtert. Das BMBF nahm daran teil und wertete dies als eigene Prüfung der Mittelverwendung. Es erklärte die Sitzungsprotokolle in einem sogenannten Transfervermerk zum haushaltsrechtlich geforderten Prüfungsvermerk, ohne erkennbar eine eigenständige Prüfung und Gesamteinschätzung vorgenommen zu haben.

Das BMBF nutzte nicht die ihm als Zuwendungsgeber eingeräumten Möglichkeiten, um sich ein eigenes Bild über die Verwendung der Zuwendungsmittel zu verschaffen. So verzichtete es weitgehend darauf, Unterlagen von den Forschungseinrichtungen anzufordern oder Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMBF seiner Verpflichtung zu einer sachgerechten Prüfung der Mittelverwendung nicht hinreichend nachgekommen ist. Es hat sich weitgehend auf die Ergebnisse der Wirtschaftsprüfer verlassen. Obwohl diese häufig pauschal, wenig aussagekräftig und überwiegend unkritisch waren, hat das BMBF sich die Ergebnisse unverändert zu eigen gemacht. Stattdessen hätte es eigene Bewertungen vornehmen müssen. Dies gilt auch für die Frage der wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die häufig unkritischen und oberflächlichen Aussagen der Wirtschaftsprüfer ausreichen, um den Einsatz der Zuwendungsmittel bewerten zu können. Er hat vor diesem Hintergrund die

Einschätzung geäußert, dass die vertragliche Abhängigkeit der Wirtschaftsprüfer von den Forschungseinrichtungen ihre neutrale Haltung erschweren kann. Ein Interessenkonflikt könnte sich beispielsweise ergeben, wenn der Wirtschaftsprüfer das BMBF über zweckwidrige Mittelverwendungen informieren müsste. Denn dies könnte Rückforderungsansprüche zulasten seines Auftraggebers auslösen. Der Bundesrechnungshof hat daher in Frage gestellt, dass die Interessen der Zuwendungsgeber ausreichend wahrgenommen werden. Er hat darauf verwiesen, dass die Prüfung der Mittelverwendung grundsätzlich dem Zuwendungsgeber obliegt und nicht durch eine Prüfung Dritter ersetzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, den Einsatz von Wirtschaftsprüfern kritisch zu hinterfragen. Es sollte deren Prüfungsergebnisse allenfalls als eine Informationsgrundlage verwenden. Seine Bewertung sollte es künftig schwerpunktmäßig auf eigene Erkenntnisse und Prüfungshandlungen stützen. Dabei sollte es alle geeigneten Informationen und Unterlagen auswerten. Das Ergebnis seiner Prüfung muss das BMBF in einem aussagefähigen und umfassenden Prüfungsvermerk dokumentieren. So reicht es nicht, Sitzungsprotokolle der Jahresabschlusssitzungen als Transfervermerk zum Ergebnis der zuwendungsrechtlichen Prüfung zu deklarieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, jährlich themen- oder einrichtungsbezogene Prüfungen durchzuführen. Diese sollte das BMBF durch regelmäßige Vor-Ort-Prüfungen ergänzen.

23.3

Das BMBF hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es verlagere die Prüfung der Mittelverwendung keineswegs auf Dritte. Vielmehr setze es sich mit den Aussagen der Wirtschaftsprüfer intensiv auseinander und hole im Bedarfsfall zusätzliche Erläuterungen ein. Zuwendungsrechtliche Würdigungen nähmen ausschließlich die Zuwendungsgeber vor. Insofern gehe die Leistung der Wirtschaftsprüfer über eine Unterstützungsleistung nicht hinaus. Es bestehe auch keine Interessenkollision. Die Wirtschaftsprüfer seien an die Pflichten ihres Berufsstandes gebunden, die ihnen sachliche Neutralität und fachliche Unabhängigkeit auferlege.

Das BMBF hat betont, dass es sich keinesfalls die Feststellungen der Wirtschaftsprüfer zu eigen mache, ohne eigene Prüfungshandlungen vorzunehmen. Die Zuwendungsgeber und die internen Kontrollinstanzen der Forschungseinrichtungen steuerten und kontrollierten ganzjährig die Mittelverwendung. So greife das BMBF zuwendungsrechtliche Aspekte bereits bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne und deren anschließendem Vollzug auf. Durch diese enge Begleitung erhalte es eigene Erkenntnisse, die es auch für die Prüfung der Mittelverwendung nutze. Sofern dies im Einzelfall erforderlich sei, nutze das BMBF alle ihm zur Verfügung stehenden Informationsquellen. Es habe in der Vergangenheit vereinzelt auch Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt. Zu regelmäßigen Vor-Ort-Prüfungen sei es im Übrigen nicht verpflichtet. Die Gesamtheit dieses Kontroll-, Prüf- und

Steuerungssysteme stelle eine regelkonforme und sachgerechte Prüfung der Mittelverwendung sicher. Der Prüfungsaufwand müsse zudem in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. So sei beispielsweise eine Forschungseinrichtung mit überschaubaren personellen und finanziellen Ressourcen anders zu behandeln als eine große Forschungseinrichtung mit mehreren Tausend Beschäftigten. Zudem käme es darauf an, dass in den Einrichtungen selber entsprechende Strukturen und Kontrollmechanismen etabliert seien und dass die Zuwendungsgeber diese systemischen Voraussetzungen prüfen.

Das BMBF hat eingeräumt, dass es seine Prüfungshandlungen möglicherweise zum Teil nicht hinreichend dokumentiert habe. Es werde seiner Dokumentationspflicht künftig besser nachkommen.

23.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das BMBF seiner Verpflichtung, die Verwendung der Zuwendungsmittel zu prüfen, nicht ausreichend nachkommt. Er stimmt zwar mit dem BMBF überein, dass die ganzjährige haushaltsmäßige Begleitung sowie die Kontrollmechanismen der Forschungseinrichtungen von großer Bedeutung sind. Insofern ist es auch wichtig, die Wirksamkeit dieser Mechanismen im Auge zu behalten. Dies reicht aber nicht aus, um die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung umfassend beurteilen zu können.

Es genügt auch nicht, sich bei dieser Beurteilung auf formelhaft wiedergegebene positive Bewertungen Dritter zu verlassen. Eine standardisierte Übernahme von Bewertungen der Wirtschaftsprüfer und der Jahresabschlusssitzungen ist nicht sachgerecht. Dies gilt auch dann, wenn der Zuwendungsgeber ergänzende Erläuterungen eingeholt haben sollte.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es insbesondere dann zu Interessenkollisionen kommen kann, wenn die Wirtschaftsprüfer Feststellungen zum Nachteil ihrer Auftraggeber treffen müssten. Es ist die Verantwortung des Zuwendungsgebers, sich ein eigenständiges, umfassendes und transparentes Urteil über die Verwendung der institutionellen Fördermittel zu bilden. Dieser Verantwortung ist das BMBF durch die weitgehende Übernahme der Prüfungsergebnisse der Wirtschaftsprüfer nicht gerecht geworden. Dies zeigt auch die vom BMBF eingeräumte mangelhafte Dokumentation seiner eigenen Aktivitäten.

Das BMBF sollte künftig

- auf die standardisierte Übernahme von Prüfungsergebnissen der Wirtschaftsprüfer verzichten,
- im erforderlichen Umfang eigene Prüfungshandlungen vornehmen, dabei risikoorientierte Schwerpunkte setzen und alle Informationsgrundlagen für seine Bewertung nutzen,

- Vor-Ort-Kontrollen vornehmen und eine angemessene Prüfungsintensität sicherstellen sowie
- die Ergebnisse seiner Prüfungen umfassend und aussagefähig dokumentieren.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

24 Verstöße gegen steuerliche Pflichten konsequent verfolgen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

24.0

Die Finanzämter prüfen regelmäßig nicht, ob Verstöße gegen umsatzsteuerliche Pflichten vorliegen. Rechtsunsicherheiten und aufwendige Überprüfungen erschweren eine konsequente Verfolgung von Pflichtverstößen. Der Bundesrechnungshof wies das BMF hierauf bereits im Jahr 2008 hin. Das BMF sagte seinerzeit zu, die Mängel zu beseitigen. Es versäumte dies in der Folge jedoch. Das BMF sollte keine weiteren Verzögerungen zulassen und sich dieser Aufgabe nunmehr unverzüglich widmen.

24.1

Bußgeldvorschriften des Umsatzsteuergesetzes

Das Umsatzsteuergesetz (UStG) enthält Bußgeldvorschriften, die Verstöße gegen steuerliche Pflichten sanktionieren. Danach handelt ein Unternehmer ordnungswidrig, wenn er die Formvorschriften und die Mitwirkungs- oder Zahlungspflichten gemäß §§ 26a und 26b UStG nicht beachtet. Solche Ordnungswidrigkeiten liegen z. B. vor, wenn der Unternehmer eine Rechnung nicht oder nicht rechtzeitig ausstellt, Aufbewahrungsfristen nicht einhält oder fällige Umsatzsteuer nicht oder nicht vollständig an das Finanzamt entrichtet. Die Ordnungswidrigkeiten können mit einer Geldbuße geahndet werden.

Kaum Anwendung durch die Finanzämter

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2008, ob und mit welchem Ergebnis die Finanzämter umsatzsteuerliche Bußgeldverfahren durchführten. Er stellte fest, dass die Finanzämter in den geprüften Fällen Pflichtverstößen nach § 26a UStG nicht nachgingen. Die Anwendung des § 26b UStG bereitete ihnen wegen der Anforderungen an die Rechnungsbelege erhebliche Schwierigkeiten und erforderte eine aufwendige Überprüfung. Diesen Aufwand konnten die Finanzämter nur in Einzelfällen leisten.

- Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass die Länder die Beschäftigten in den Finanzämtern für die Bußgeldvorschriften des § 26a UStG sensibilisieren. In diesem Zusammenhang sollten auch die hierfür genutzten internen Arbeitshilfen verbessert werden.

- Zudem regte er an, die notwendigen Gesetzesänderungen zu veranlassen, um Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des § 26b UStG zu beseitigen. Darüber hinaus sollten die Länder ein maschinelles Verfahren einführen, um Ordnungswidrigkeiten systematisch ermitteln zu können.

Das BMF sagte zu, die Empfehlungen aufzugreifen und auf einen verbesserten Verwaltungsvollzug hinzuwirken.

Auch nach Jahren keine Verbesserungen erreicht

Im Jahr 2015 prüfte der Bundesrechnungshof, ob sich die Anwendung der umsatzsteuerrechtlichen Bußgeldvorschriften durch die Finanzämter verbessert hat. Er stellte fest, dass die Mängel weiterhin bestanden:

- Die Finanzämter griffen Pflichtverstöße nach wie vor nicht auf und wandten die Bußgeldvorschriften nicht an. So kam es beispielsweise vor, dass die Einleitung eines Bußgeldverfahrens unterblieb, obwohl dies wegen nicht vorhandener Rechnungen angezeigt war. Auch die internen Arbeitshilfen waren unverändert.
- Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte im Jahr 2012 zwar Vorschläge zur Änderung des § 26b UStG vorgelegt, um die Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Weil das BMF die Ergebnisse der Arbeitsgruppe nicht weiterverfolgte, bestanden sie jedoch unverändert fort. Auch ein maschinelles Verfahren, das Ordnungswidrigkeiten systematisch aufgreift, war noch nicht entwickelt.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Anwendung der umsatzsteuerrechtlichen Bußgeldvorschriften auch nach Jahren nicht verbessert hat. Er hat das BMF aufgefordert, sich bei den Ländern nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die Finanzämter die Bußgeldvorschriften anwenden. Er hat zudem gefordert, dass das BMF die Arbeiten zur Änderung der Bußgeldvorschrift des § 26b UStG unverzüglich wieder aufnimmt und alsbald abschließt. Außerdem sollte endlich damit begonnen werden, ein maschinelles Verfahren zu entwickeln, um künftig Ordnungswidrigkeiten nach einheitlichen Kriterien systematisch zu ermitteln.

24.3

Das BMF hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Anwendung der Bußgeldvorschriften anerkannt. Es hat darauf hingewiesen, dass hier wegen anderer prioritär zu erledigender Aufgaben bislang keine Fortschritte erreicht werden konnten. Es beabsichtige jedoch, die Arbeiten bei nächster Gelegenheit wieder aufzunehmen.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der seit Jahren bekannten Anwendungsprobleme für nicht hinnehmbar, dass beim Vollzug der steuerlichen Bußgeldverfahren bislang keine wesentlichen Verbesserungen eingetreten sind. Die Bußgeldvorschriften finden in den Finanzämtern nach wie vor kaum Beachtung und werden praktisch nicht vollzogen. Das BMF muss deshalb endlich für Verbesserungen sorgen. Hierzu sollte es bei den Ländern darauf hinwirken, dass die Finanzämter Verstöße gegen diese steuerlichen Pflichten konsequenter verfolgen. Außerdem sollte das BMF bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigen und notwendige Rechtsänderungen veranlassen, damit die Finanzämter ihre Aufgaben in der Praxis bewältigen können. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, keine weiteren Verzögerungen zuzulassen und sich dieser Aufgabe nunmehr unverzüglich zu widmen.

25 Kontrollverfahren kann Steuerausfälle kaum verhindern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

25.0

Dem BMF ist es bisher nicht gelungen, die Umsatzsteuerzahlungen für Leistungen aus dem EU-Ausland vollständig sicherzustellen. Das hierfür seit 25 Jahren eingesetzte Kontrollverfahren erfasst den überwiegenden Teil der Landwirte nicht, deren Umsätze pauschal besteuert werden. Steuerausfälle sind so kaum zu verhindern.

25.1

Umsatzsteuerpflicht für Leistungen aus dem EU-Ausland

Beziehen deutsche Unternehmer Waren oder Dienstleistungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, schulden sie hierfür Umsatzsteuer. Daher müssen sie diese Leistungen und die darauf entfallende Umsatzsteuer beim Finanzamt in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen angeben.

Verwenden die Unternehmer die bezogenen Leistungen für ihre eigenen steuerpflichtigen Umsätze, dürfen sie die Umsatzsteuer als Vorsteuer von ihrer Steuerschuld abziehen (sog. Vorsteuerabzug). Dabei heben sich die geschuldete Umsatzsteuer und die abzugsfähige Vorsteuer auf. Die Unternehmer müssen dadurch – bezogen auf die Leistung aus dem EU-Ausland – keine Steuer an das Finanzamt abführen.

Anders verhält es sich, wenn die Unternehmer die bezogenen Leistungen für eigene Umsätze verwenden, bei denen ein Vorsteuerabzug nicht oder nur teilweise zulässig ist. Dann dürfen sie die Umsatzsteuer nicht oder nur zum Teil als Vorsteuer von ihrer Steuerschuld abziehen. In diesem Fall erzielt das Finanzamt Steuereinnahmen.

Automatisiertes Kontrollverfahren soll Steuerausfälle verhindern

Die EU-Mitgliedstaaten nutzen ein gemeinsames Informationssystem, um die Umsatzsteuer für Leistungen aus dem EU-Ausland sicherzustellen. Dabei ist jeder EU-Unternehmer verpflichtet, seine Leistungen in andere Mitgliedstaaten seiner Finanzbehörde zu melden. Die Mitgliedstaaten tauschen diese Daten zu Kontrollzwecken untereinander aus.

In Deutschland stellt das Bundeszentralamt für Steuern die Kontrolldaten der anderen Mitgliedstaaten den Finanzämtern bereit. Seit dem Jahr 1993 erhalten die Finanzämter die Daten jährlich und seit dem Jahr 2016 zusätzlich vierteljährlich. Für ihre Prüfung ziehen die Finanzämter die Daten heran, die die deutschen Unternehmer in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen angeben.

Beschränkung des Kontrollverfahrens auf Risikofälle

Das IT-System der Finanzämter prüft zunächst, ob die Unternehmer Umsätze erklärt haben, bei denen ein Vorsteuerabzug unzulässig ist. Nur in diesem Fall gleicht es die Kontrolldaten mit den erklärten Leistungen ab. Hat ein Unternehmer im Vergleich zu den Kontrolldaten geringere Leistungen aus dem EU-Ausland angegeben, steuert das System den Fall zur weiteren Prüfung durch das Finanzamt aus. Die Finanzverwaltung beschränkt auf diese Weise das Kontrollverfahren auf Unternehmer, die nicht oder nur teilweise zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Dadurch will sie ihren Kontrollaufwand auf die Risikofälle beschränken, in denen Steuerausfälle eintreten können.

Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte am Beispiel der sogenannten Pauschallandwirte, ob das Kontrollverfahren Steuerausfälle verhindern kann. In Deutschland gibt es nach der aktuellen Agrarstrukturerhebung 181 000 Pauschallandwirte. Das BMF hatte diese bei der Konzeption des Kontrollverfahrens ausdrücklich als eine Zielgruppe ausgewählt.

Pauschallandwirte können bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung anwenden, die sie von den Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten anderer Unternehmer befreit. Dabei schlagen sie auf ihre eigenen Leistungen Umsatzsteuer nach einem besonderen Steuersatz auf. Diese Umsatzsteuer müssen die Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen, da sie in gleicher Höhe einen pauschalen Vorsteuerabzug erhalten. Wegen der Pauschalierung können sie die tatsächliche Vorsteuer für Leistungen anderer Unternehmer nicht abziehen. Insoweit sind Pauschallandwirte nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt.

Pauschallandwirte dürfen diese Sonderregelung nur für selbst erzeugte landwirtschaftliche Produkte oder landwirtschaftliche Dienstleistungen anwenden. Für ihre sonstigen Umsätze, z. B. aus Stromerzeugung durch Fotovoltaik, schulden sie wie andere Unternehmer die reguläre Umsatzsteuer und dürfen auch die hierauf entfallende Vorsteuer abziehen.

Um die Pauschallandwirte für die Besteuerung zu erfassen, setzen die Finanzämter im IT-System einen sogenannten Grundkennbuchstaben für Umsatzsteuer. Dadurch wird u. a. die Abgabe der Jahreserklärungen automatisiert überwacht.

Jährliches Kontrollverfahren wenig effektiv

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Pauschallandwirte in ihren Jahreserklärungen überwiegend nur ihre nicht-landwirtschaftlichen regelbesteuerten Umsätze eintrugen. Ihre pauschalierten landwirtschaftlichen Umsätze, die den Vorsteuerabzug ausschließen, gaben sie dagegen häufig nicht an. Zu deren Aufzeichnung sind sie wegen der Pauschalierung auch nicht verpflichtet. Das IT-System steuerte daher zahlreiche Steuerfälle nicht aus, obwohl die erklärten Leistungen zum Teil erheblich von den Kontrolldaten abwichen.

Vierteljährliches Kontrollverfahren wirkungslos

Die Pauschallandwirte können in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen nicht ihre pauschalierten Umsätze angeben. Der Vordruck sieht hierfür kein Eingabefeld vor. Das IT-System kann daher die erklärten Leistungen aus dem EU-Ausland nicht mit den Kontrolldaten der anderen Mitgliedstaaten abgleichen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das bestehende Verfahren ungeeignet ist, um bei den Pauschallandwirten eine umfassende Kontrolle zu gewährleisten. Das jährliche Kontrollverfahren erfasst nur den kleinen Teil der Pauschallandwirte, der freiwillig seine pauschalierten Umsätze aufzeichnet und in der Jahreserklärung angibt. Darüber hinaus läuft das vierteljährliche Verfahren komplett ins Leere, da es die Pauschallandwirte gar nicht erfassen kann. Steuerausfälle können so – seit fast 25 Jahren – kaum verhindert werden. Auch werden dadurch die Pauschallandwirte bei Leistungen aus dem EU-Ausland ungleichmäßig besteuert.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Pauschallandwirte über andere Merkmale als ihre erklärten Umsätze in das Kontrollverfahren eingebunden werden. Er hat das BMF aufgefordert, sie über die in den Ländern bereits bestehenden Umsatzsteuer-Grundkennbuchstaben zu erfassen. Damit würde sichergestellt, dass sowohl das jährliche als auch das vierteljährliche Kontrollverfahren alle Pauschallandwirte einbeziehen.

25.3

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass das Kontrollverfahren ein Massenverfahren ist. Aus Kapazitätsgründen sei dieses auf Unternehmer ausgerichtet worden, die nicht oder nur teilweise zum Vorsteuerabzug berechtigt seien. Ausnahmen vom bestehenden Verfahren für Pauschallandwirte, wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen, seien nicht vorgesehen und würden auch nicht für sinnvoll erachtet. Auch auf bestimmte Grundkennbuchstaben sollte nicht abgestellt werden.

25.4

Die Ausführungen des BMF überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Er erinnert daran, dass das BMF selbst die Pauschallandwirte bei Einführung des Kontrollverfahrens im Jahr 1993 als Zielgruppe ausgewählt hat. Tatsächlich bleiben die Pauschallandwirte jedoch beim jährlichen Kontrollverfahren überwiegend und beim vierteljährlichen Kontrollverfahren vollständig außen vor. Für den Bundesrechnungshof ist dieser Zustand angesichts der hohen Zahl der Pauschallandwirte in Deutschland nicht akzeptabel. Er erwartet, dass das BMF das Kontrollverfahren zügig überarbeitet, sodass alle Pauschallandwirte davon erfasst werden. Nur so können Steuerausfälle verhindert und die Pauschallandwirte gleichmäßig besteuert werden.

26 Finanzämtern fehlt IT-Unterstützung zur Bearbeitung von Steuererklärungen großer Personengesellschaften (Kapitel 6001 Titel 012 01)

26.0

Seit dem Jahr 2011 sind Steuererklärungen für Personengesellschaften ausschließlich elektronisch beim Finanzamt abzugeben. Die Finanzverwaltung kann sie jedoch bis heute nicht elektronisch entgegennehmen und bearbeiten, wenn mehr als 500 Gesellschafter beteiligt sind. Es fehlt an der erforderlichen IT-Unterstützung. Dies verursacht einen hohen Verwaltungsaufwand bei den Finanzämtern und führt zu Steuerausfällen.

26.1

Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind von ihren Gesellschaftern bei deren Einkommensteuer zu versteuern. Dazu ist für die Personengesellschaft bei ihrem zuständigen Finanzamt eine Steuererklärung (Feststellungserklärung) abzugeben. Das Finanzamt ermittelt den Gewinn oder Verlust der Personengesellschaft und verteilt ihn auf die Gesellschafter. Es erstellt hierüber Mitteilungen, die es an das für den jeweiligen Gesellschafter zuständige Finanzamt versendet. Dieses berücksichtigt die mitgeteilten Gewinne oder Verluste bei der Festsetzung der Steuer des Gesellschafters.

Der Gesetzgeber hat bereits im Jahr 2008 geregelt, dass Feststellungserklärungen für Personengesellschaften ab dem Jahr 2011 elektronisch zu übermitteln sind. Die Gesellschaften könnten dieses Erfordernis erfüllen. Bis heute können aber die Finanzämter keine elektronischen Feststellungserklärungen entgegennehmen, wenn mehr als 500 Gesellschafter an der Personengesellschaft beteiligt sind. Hierfür fehlt ihnen die erforderliche IT-Unterstützung.

Die Steuerberater der großen Personengesellschaften reichen deshalb Feststellungserklärungen in Papierform ein. Sie drucken elektronisch erfasste Daten aus, die das Finanzamt erneut manuell erfassen muss. Manche Finanzämter erstellen keine eigenen Mitteilungen über die Gewinn- oder Verlustanteile der Gesellschafter. Stattdessen übernehmen sie unverändert die Mitteilungen, die ihnen der Steuerberater vorbereitet hat. Dann versenden sie die Mitteilungen an die für die Gesellschafter zuständigen Finanzämter.

Ändert sich die Gewinnverteilung für die Gesellschafter, beispielsweise nach einer Betriebsprüfung, hat das Finanzamt die notwendigen Anpassungen manuell vorzunehmen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Finanzamt hierfür bei einer Personengesellschaft mit 1 200 Gesellschaftern mehr als ein Jahr benö-

tigte. Es hatte über 380 Seiten Eingabebögen manuell zu erfassen. Dabei unterliefen ihm Fehler zulasten des Fiskus mit steuerlichen Auswirkungen von über 400 000 Euro. Auf die großen Personengesellschaften entfallen 20 % aller Gesellschafter in Deutschland.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende IT-Unterstützung zur elektronischen Entgegennahme und Bearbeitung der Feststellungserklärungen beanstandet. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass die Finanzverwaltung außerstande ist, die gesetzlichen Vorgaben technisch vollständig umzusetzen. Bund und Länder hatten hierzu seit nunmehr neun Jahren Gelegenheit.

Durch die mangelnde IT-Unterstützung werden wertvolle Personalressourcen bei den Finanzämtern gebunden. Das manuelle Erfassen der Daten verursacht einen hohen Verwaltungsaufwand. Die eigentliche steuerrechtliche Prüfung der Feststellungserklärungen gerät dadurch in den Hintergrund. Darüber hinaus führt dies zu Steuerausfällen. Medienbrüche sind daher zu vermeiden.

Die Finanzämter sind darauf angewiesen, dass die großen Personengesellschaften freiwillig mitwirken. Diese Abhängigkeit sieht der Bundesrechnungshof besonders kritisch. So steht zu befürchten, dass die Finanzämter die Angaben der Steuerberater ungeprüft übernehmen. Mangels vorliegender elektronischer Daten könnten sie davon absehen, die erklärten Angaben zu korrigieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, sich dafür einzusetzen, die IT-Unterstützung dringend zu verbessern. Sie sollte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.

26.3

Das BMF teilte mit, es folge der Empfehlung, die IT-Unterstützung zu verbessern. Es sei u. a. beabsichtigt, dazu ab dem Jahr 2017 zusätzliche Mittel bereitzustellen. Dennoch könnte wegen der komplexen technischen Problemstellung und der großen Datenmenge eine gesetzeskonforme Annahme der Feststellungserklärungen mittelfristig nicht geschaffen werden.

26.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Die Ankündigung des BMF, die IT-Unterstützung verbessern zu wollen, reicht nicht aus. Es ist nicht absehbar, dass die Finanzverwaltung alsbald in der Lage sein wird, Feststellungserklärungen großer Personengesellschaften elektronisch entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Das BMF sollte gemeinsam mit den Ländern darauf hinwirken, umgehend die seit dem Jahr 2011 bestehende Gesetzeslage technisch umzusetzen.

27 Steuervorteile für Tabakindustrie abschaffen (Kapitel 6001 Titel 032 02)

27.0

Tabakwaren, die der Hersteller an seine Beschäftigten unentgeltlich abgibt, sind von der Tabaksteuer befreit. Die Steuerbefreiung stammt aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und sollte Diebstähle der Beschäftigten in der Tabakindustrie reduzieren. Sie ist nicht mehr zeitgemäß, widerspricht der Steuergerechtigkeit und ist gesundheitspolitisch bedenklich. Seit dem Jahr 1989 hat der Bundesrechnungshof mehrfach empfohlen, die Steuerbefreiung abzuschaffen. Da das BMF dies abgelehnt hat, sind Steuermindereinnahmen von insgesamt 171,7 Mio. Euro entstanden.

27.1

Unentgeltliche Tabakwaren ohne Tabaksteuer

Tabakwaren, wie Zigaretten und Zigarren, unterliegen der Tabaksteuer. Nach der aktuellen gesetzlichen Regelung sind Tabakwaren, die der Tabakwarenhersteller an seine Beschäftigten als Deputat unentgeltlich abgibt, von der Tabaksteuer befreit.

Die Steuerbefreiung wurde nach dem Ersten Weltkrieg aus sozialen Gründen eingeführt. Sie sollte möglichen Diebstählen der Beschäftigten in der Tabakindustrie entgegenwirken. Gleichzeitig sollte sie zur Arbeitsmotivation beitragen und den damals geringen Lohn ergänzen. Die Steuerbefreiung besteht seitdem unverändert fort.

Heute werden bundesweit rund 11 000 Beschäftigte in der Tabakindustrie von dem Deputat begünstigt. Dabei beschränkt sich der deputatsberechtigte Personenkreis auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Herstellungsprozess tätig sind. Art und Menge der unentgeltlich gewährten Deputate werden nicht durch den Gesetzgeber geregelt, sondern sind in Tarifverträgen festgelegt. So erhält z. B. ein Beschäftigter 600 Zigaretten monatlich (das entspricht rund 31 Schachteln). Bei einem Preis für eine Schachtel Zigaretten von 6 Euro ergibt sich danach ein Wert von 186 Euro pro Monat bzw. 2 232 Euro pro Jahr. Davon beträgt der Anteil der Tabaksteuer rund 100 Euro pro Monat. Die Verpackung der steuerfreien Tabakwaren trägt die Aufschrift „Steuerfreies Deputat! Abgabe gegen Entgelt unzulässig!“. Das Deputat gehört zum Arbeitslohn und unterliegt nach Überschreiten des Freibetrages von derzeit 1 080 Euro pro Jahr der Einkommensteuer.

Vorgehen des BMF

Bereits in den Jahren 1989 und 2005 hatte der Bundesrechnungshof gefordert, die Steuerbefreiung für Tabakwaren-Deputate abzuschaffen (vgl. Bemerkungen 1989, Bundestagsdrucksache 11/5383 Nr. 40 und Bemerkungen 2005, Bundes-

tagsdrucksache 16/160 Nr. 39). Seinerzeit hatte sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages jeweils dieser Forderung angeschlossen und das BMF mit einer Gesetzesinitiative beauftragt. In beiden Fällen kam eine Gesetzesinitiative jedoch nicht zustande. Der Bundesrechnungshof hat das BMF erneut aufgefordert, Maßnahmen einzuleiten, um die Steuerbefreiung für die Tabakwaren-Deputate abzuschaffen.

Steuermindereinnahmen

Das BMF gibt die durch die Steuerbefreiung entstehenden Mindereinnahmen bei der Tabaksteuer in seinem aktuellen Subventionsbericht mit jährlich 6 Mio. Euro an. Seit dem Jahr 1989 beliefen sich die Steuermindereinnahmen ausweislich der Subventionsberichte auf insgesamt 171,7 Mio. Euro.

Der Subventionsbericht führt aus, dass das Arbeitnehmerdeputat in der Tabakindustrie im Widerspruch zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie steht. Darin hat sich die Bundesregierung u. a. zum Ziel gesetzt, den Anteil der Raucherinnen und Raucher in der Bevölkerung zu senken. In seinem vorherigen Bericht hat das BMF auch keine anderen ökonomischen oder sozialen Gründe für das Deputat gesehen. Ob die mit der Steuerbefreiung beabsichtigten Ziele erreicht werden können, hat das BMF laut Subventionsbericht bisher noch nie geprüft.

Deutschland hat im Jahr 2003 das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs unterzeichnet. Dieses sieht u. a. eine Steuerpolitik für Tabakerzeugnisse vor, die den Tabakkonsum verringern soll.

Die Steuerbefreiung für Arbeitnehmerdeputate ist im Verbrauchsteuerrecht ein Ausnahmefall. Eine vergleichbare Regelung existiert lediglich noch bei der Biersteuer, deren Steueraufkommen den Ländern zusteht. In Brennereien und Sektkellereien können die Beschäftigten die dortigen Erzeugnisse beispielsweise nicht verbrauchsteuerfrei beziehen.

27.2

Das ursprüngliche Motiv für die Steuerbefreiung, Diebstähle von Beschäftigten in der Tabakindustrie zu verhindern und die Arbeitsmotivation zu steigern, ist heute überholt. Im Übrigen hat das BMF bis heute nicht nachgewiesen, ob die mit der Steuerbefreiung verfolgten Ziele überhaupt erreicht werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht Aufgabe des Steuerzahlers, die Tabakindustrie vor Straftaten ihrer eigenen Beschäftigten zu schützen oder deren Arbeitsmotivation zu steigern. Sollte die Tabakindustrie solchen besonderen Herausforderungen ausgesetzt sein, so müsste sie selbst entsprechende Vorsorge treffen.

Derartige innerbetriebliche Lenkungswirkungen entsprechen auch nicht der Zielrichtung von Verbrauchsteuern. Denn solche Gefährdungslagen bestehen im Prinzip in der gesamten Wirtschaft. Mit der gleichen Begründung könnte der gesamte Einzelhandel zu Steuervergünstigungen kommen.

Wenn die Steuerbefreiung abgeschafft wäre, könnten die Tarifparteien der Tabakindustrie weiterhin unentgeltliche Deputate für die Beschäftigten vereinbaren. Diese müssten wie jedes andere Produkt versteuert werden. Es wäre dann nur nicht der Steuerzahler, der dafür aufkommen müsste. Wollte die Tabakindustrie ihre Beschäftigten auch von der Steuerpflicht freistellen, könnte sie diese übernehmen.

Verbrauchssteuern, somit auch die Tabaksteuer, sollen ausschließlich die Konsumenten und Endverbraucher belasten. Dies träfe auch bei den Tabakwaren-Deputaten zu. Eine steuerliche Sonderbehandlung, die lediglich im Interesse einer kleinen Gruppe liegt, berührt die Steuergerechtigkeit.

Die komplexen rechtlichen Regelungen, insbesondere zum deputatsberechtigten Personenkreis, führen im Übrigen nicht nur zu Steuermindereinnahmen, sondern auch zu einem erheblichen Prüf- und Kontrollaufwand für die Zollverwaltung.

Ein steuerlicher Anreiz für den Konsum von Tabakwaren widerspricht offensichtlich den Zielen der Bundesregierung und der WHO, den Anteil der Raucherinnen und Raucher in der Bevölkerung zu reduzieren. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es widersprüchlich, wenn die Bundesregierung den Tabakkonsum verringern will, gleichzeitig aber Tabakwaren steuerlich begünstigt.

27.3

Das BMF hat es erneut abgelehnt, die Steuerbefreiung für das Tabakwaren-Deputat aufzuheben. Die seinerzeitigen Ziele, wie die Verhinderung von firmeninternem Diebstahl und die Steigerung der Arbeitsmotivation seien weiterhin aktuell. Schließlich gewährten auch andere Unternehmen ihren Beschäftigten Sachleistungen zur Arbeitsmotivation. Das Risiko von Diebstählen sei ungleich höher als in Brennereien, da die Steuerlast dort geringer sei. Die steuerliche Belastung einer Schachtel Zigaretten liege bei 4,22 Euro. Im Gegensatz dazu betrage die Steuer für eine Flasche Sekt 0,95 Euro und für eine Flasche Wodka oder Obstschnaps zwischen 2,04 und 3,95 Euro.

Das BMF hat eingeräumt, dass von der Steuerbefreiung nur eine vergleichsweise kleine Gruppe profitiere. Daher seien die Steuereinnahmen und der Verwaltungsaufwand verhältnismäßig gering. Die Steuergerechtigkeit sei nicht nennenswert berührt. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer lagen nach Auskunft des BMF im Jahr 2016 bei 14,2 Mrd. Euro, die Steuermindereinnahmen beim Tabakwaren-Deputat zuletzt bei 6 Mio. Euro. Nachfragen bei einzelnen Hauptzollämtern hätten ergeben, dass der Aufwand für die Zollverwaltung gering sei. Es gebe hierzu jedoch keine detaillierten Erhebungen.

27.4

Die Begründung des BMF, an der Steuerbefreiung für Tabakwaren-Deputate festzuhalten, überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, sie abzuschaffen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Gründe für die Regelung, wie die Verhinderung von Diebstahl und die Steigerung der Arbeitsmotivation, überholt sind. Es ist alleinige Aufgabe der Tabakindustrie, in ihren Betrieben Diebstähle zu verhindern und die Arbeitsmotivation der Beschäftigten zu erhalten. Will die Tabakindustrie an der Regelung festhalten, muss sie die Verbrauchsteuern auf die Deputate selbst zahlen. Mit der gleichen Begründung könnten sonst weite Teile des Einzelhandels oder der Industrie eine ähnliche Regelung für ihre Herstellungsprodukte beanspruchen. Zu Recht wurde z. B. für Branntwein und Schaumwein keine vergleichbare Deputatsregelung eingeführt.

Auch wenn nur eine kleine Gruppe von Beschäftigten in der Tabakindustrie von der Steuerbefreiung profitiert, ist die Steuergerechtigkeit betroffen. Hierbei ist unerheblich, dass die jährlichen Steuermindereinnahmen im Vergleich zu den Steuereinnahmen aus der Tabaksteuer von 14,2 Mrd. Euro gering sind. Gleiches gilt für einen unbestritten vorhandenen Verwaltungsaufwand.

Sowohl die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung als auch das Rahmenübereinkommen der WHO zielen auf eine Verminderung des Tabakkonsums ab. Daher steht ein steuerlicher Anreiz für den Konsum von Tabakwaren hierzu in einem offensichtlichen Widerspruch.

Die Bemerkungen sind am 10. Oktober 2017 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 11. Dezember 2017

Kay Scheller
Präsident

