



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 2018

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 dabei ein zentrales Element parlamentarischer Kontrolle des Regierungshandelns und Ausdruck der Gewaltenteilung.

Eine wichtige Grundlage für das Entlastungsverfahren sind die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Sie analysieren die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Neben den Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung umfassen die Bemerkungen eine Bewertung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes sowie einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung von Bedeutung sind. Mit den Bemerkungen gibt der Bundesrechnungshof Empfehlungen, wie Defizite abgestellt oder Haushaltsmittel effizienter und effektiver eingesetzt werden können.

Dadurch fördert der Bundesrechnungshof nicht nur ordnungsgemäßes und wirtschaftliches, sondern auch transparentes Verwaltungshandeln. Auch die Öffentlichkeit erhält so Informationen über das Regierungshandeln, die zur politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger beitragen und ihr Vertrauen in den Staat und seine Handlungsfähigkeit stärken können.

Dies bringt eine Verantwortung mit sich, welcher der Bundesrechnungshof immer wieder gerecht werden muss. Relevante Prüfungsfelder zu besetzen ist dabei entscheidend. Aspekte der Nachhaltigkeit gehören auch dazu. Denn staatliches Handeln soll nicht auf Kosten anderer öffentlicher Güter oder zulasten künftiger Generationen gehen. Dies erfordert langfristig tragfähige Haushalte sowie eine gerechte Haushaltspolitik mit Schuldenabbau und Investitionen.

Aktuell sieht der Bundesrechnungshof trotz der fünften „Schwarzen Null“ infolge Handlungsbedarf und mahnt zur Konsolidierung. Die Herausforderungen, wie der demografische Wandel, hohe Investitionsbedarfe, wachsende finanzielle Zuweisungen an Länder und Kommunen sowie Risiken auf europäischer Ebene (Staatsschuldenkrise, Brexit), machen eine nachhaltige finanzwirtschaftliche Strategie des Bundes notwendig. Diese Strategie sollte Schwerpunkte auf zukunftsbezogene Ausgaben legen und durch Schuldentilgung Haushaltsspielräume für die finanzwirtschaftliche Gestaltung der nächsten Jahre eröffnen.

Die Bemerkungen 2018 enthalten 33 einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Diese konzentrieren sich auf die Fälle, bei denen der Bundesrechnungshof – mit Blick auf die Entlastung der Bundesregierung – wesentliche Mängel im Verwaltungshandeln oder den zugrundeliegenden Vorschriften festgestellt hat.

Sie befassen sich u. a. mit Fragen der IT (Sicherheit, Unterstützung, Verfahren oder Softwareeinsatz), Beschaffungen der Bundeswehr, Zuwendungen des Auswärtigen Amtes, Förderungen im ÖPNV, Kontrolle des Straßenzustands sowie Mindereinnahmen im Steuerbereich und anderen Aufgaben der Finanzverwaltung.

Einen schnellen Einstieg in die Themen ermöglichen die kursiv gehaltenen Zusammenfassungen, die den einzelnen Bemerkungsbeiträgen vorangestellt sind.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2018 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 2018 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind als elektronisches Dokument im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2018



Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorbemerkung

1

Allgemeiner Teil

1	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017	6
1.1	Stand der Entlastungsverfahren	8
1.2	Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	9
1.3	Haushaltsverlauf 2017	10
1.4	Haushaltsabschluss	11
1.5	Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	18
1.6	Haushaltsüberschreitungen	23
1.7	Ausgabereste	26
1.8	Verpflichtungsermächtigungen	31
1.9	Gewährleistungen	34
1.10	Selbstbewirtschaftungsmittel	37
1.11	Vermögensrechnung	38
1.12	Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	43
1.13	Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen	58
2	Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Der neue Finanzplan und nachhaltige Bundesfinanzen	59
2.1	Haushaltseckwerte bis 2022	66
2.2	Umsetzung des Koalitionsvertrags und nachhaltige Bundesfinanzen	78
2.3	Einhaltung der Schuldenregel	104
2.4	Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom Mai 2018	109
2.5	Ausgabenentwicklung und -struktur	112
2.6	Einnahmenentwicklung und -struktur	130
2.7	Verschuldung und Schuldendienst	142
2.8	Gewährleistungen	147
2.9	Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung	152
	Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
3	Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software	166

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

4	Auswärtiges Amt muss Zuwendungspraxis dringend verbessern	169
5	Nachlässige Aufsicht über das Deutsche Archäologische Institut begünstigt langjähriges Fehlverhalten	175

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

6	Bund vernachlässigt Aufsicht: Länder rechnen Wohngeld zum Nachteil des Bundes falsch ab	179
7	Unvollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gefährdet Teilziel der IT-Konsolidierung Bund	183
8	Baumaßnahmen für den Spitzensport: Förderpraxis benachteiligt Bund	186

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

9	Überhöhte Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Deutschen Richterakademie	190
---	---	-----

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

10	Bund entgehen 185 Mio. Euro Stromsteuern	196
11	Zollverwaltung verschleppt Steuerverfahren in Millionenhöhe	201
12	Bund belohnt Länder für verspäteten Softwareeinsatz in den Finanzämtern	206
13	Agrardieselvevergütung neu organisieren und Risikomanagement verbessern	208

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

14	Vergütung der KfW für das CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm in dreistelliger Millionenhöhe überhöht	212
----	--	-----

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

15	Länder gewähren vom Bund zu finanzierende Leistungen der Grundsicherung ohne Rechtsgrundlage	217
----	--	-----

Bundesagentur für Arbeit

16	Bundesagentur für Arbeit richtet weiteren Geschäftsbereich ein ohne den Bedarf nachzuweisen	221
----	---	-----

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

17	Verkehrsministerium bleibt untätig – Bundeseisenbahnvermögen fehlt Aktionsplan für die Abwicklung seines Immobilienbestandes	224
18	Fehlende Standards bei der Förderung von ÖPNV-Haltestellen führen zu unnötigen Mehrausgaben	228
19	Streckenkontrolle auf Fernstraßen: Bund trägt zu Unrecht Kosten für Länderaufgabe	233
20	Geplanter Standort für 3,4 Mio. Euro teure Anlage zur Verkehrsbeeinflussung ungeeignet	236

	Seite
21 Überflüssige Kfz-Werkstatt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur schließen	239
22 Auf überflüssiges Bereisungsschiff verzichten	244
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	
23 Bundeswehr riskiert, mit der „Trendwende Personal“ bis zu 2 500 überflüssige Dienstposten einzurichten	248
24 Bundeswehr gefährdet die IT-Sicherheit in technischen und wissenschaftlichen Dienststellen	255
25 Die Bundeswehr kennt ihre Sprengmittelbestände nicht	259
26 Die Bundeswehr sollte bei Beschaffung von Krankentransportfahrzeugen mindestens 52 Mio. Euro einsparen	262
27 Einsatzbereitschaft der Kurzwellen-Funktrupps mangelhaft: Bundeswehr fehlt Personal und moderne Technik	267
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	
28 Seit 2007 geplante IT-Unterstützung für Entwicklungsprojekte verzögert sich weiter	273
29 Unzulässige Förderung einer internationalen Schule in Bonn	277
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)	
30 Förderprogramm Bildungsprämie: Wirtschaftlichkeit und Bundeszuständigkeit nicht gesichert	280
Allgemeine Finanzverwaltung	
31 Eine Milliarde Euro Hinterziehungszinsen nicht festgesetzt	286
32 Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen dramatisch gesunken	289
33 Agrarsubventionen vielfach nicht besteuert	293
34 Manipulationen blieben von Steuerbehörde unentdeckt	295
35 Fehlendes IT-Verfahren führt zu hohen Steuerrückständen bei Auslandsrentnern	298

Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden jährlich über die Entlastung der Bundesregierung. Eine wesentliche Grundlage hierfür sind die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes – die sogenannten Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der vorliegende Band enthält die Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2017 von Bedeutung sind.

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. Hierunter fallen auch Maßnahmen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken können, auch wenn diese noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben.

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 stehen sie auch auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes zum Abruf bereit.²

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>).

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

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.

Der Bundesrechnungshof gibt die Bemerkungen in zwei Bänden heraus:

- Der vorliegende Hauptband (Band I) enthält die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes sowie die übergreifenden, querschnittlichen und die einzelplanbezogenen Prüfungsergebnisse.
- In einem Ergänzungsband (Band II) kann der Bundesrechnungshof bei Bedarf im jeweils darauffolgenden Frühjahr über weitere Prüfungsergebnisse berichten. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten vornehmlich die Prüfungsfeststellungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht folgen will. Sie werden intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss beraten. Dabei bittet der Rechnungsprüfungsausschuss regelmäßig auch 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. Im Zuge dessen fordern sie die Bundesregierung auch 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 folgt. 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 sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

In vielen Fällen setzen die Verwaltungen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann sind die Feststellungen und Empfehlungen in der Regel für die Entlastung der Bundesregierung nicht von Bedeutung und eine Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat ist auch 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 Beratungsgesuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof hinterfragt daher zum einen, ob die geprüften Stellen ihre Ressourcen wirtschaftlich verwenden und die Maßnahmen auch tatsächlich zum angestrebten 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 in einer sogenannten Prüfungsmitteilung mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof sein Prüfungsergebnis abschließend fest. Dabei entscheidet er auch, ob er das Prüfungsergebnis in seine Bemerkungen aufnimmt.

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 Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die 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 dem 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 (Berichte nach § 99 BHO). Der Bundesrechnungshof ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, zum Beispiel 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 Prüfungsmitteilungen 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 Prüfungsmittelungen 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. Damit verfügt der Bundesrechnungshof erstmals über 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 ist damit beendet.

Der Bundesrechnungshof hat bereits auf die deutlich erweiterten Erhebungsrechte reagiert. Er hat unter anderem ein besonderes Prüfungsgebiet eingerichtet, das die Finanzhilfen des Bundes nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen prüft.

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

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017 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 1,70 %.

Das Haushaltsgesetz 2017 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 329,1 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,7 Mrd. Euro geplant. Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung, mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen, war die geplante Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurden der Rücklage 5,3 Mrd. Euro zugeführt. Damit erhöhte sich der Bestand der Rücklage auf 24 Mrd. Euro. Eine fortwährende Aufstockung dieser Rücklage verletzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz. Eventuelle künftige Haushaltsüberschüsse sollen daher wieder zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds eingesetzt werden.

Die Gesamtausgaben des Bundes betrugen im Haushaltsjahr 2017 einschließlich der Rücklagenzuführung 331,0 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 1,9 Mrd. Euro über dem Haushaltssoll von 329,1 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 325,7 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 2,0 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes in Höhe von 3,1 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 Defizit von 3,2 Mrd. Euro ab. Beim Finanzierungssaldo war ein Überschuss von 5,0 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 2,4 Mrd. Euro um 0,3 Mrd. Euro über dem Vorjahresergebnis von 2,1 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 63,2 Mio. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2017 standen übertragbare Mittel von 19,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag war um 2,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der Zuwachs ergibt sich vor allem durch höhere übertragbare Mittel bei der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und bei den Zukunftsinvestitionen einschließlich der Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus.

Von den in das Haushaltsjahr 2017 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 2,84 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,77 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 98 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2017 waren Verpflichtungsermächtigungen von 84,1 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 48,2 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad lag mit 57 % auf dem Niveau des Vorjahres. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 166,6 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2017). 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 1 136 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2017 Gewährleistungen von 479 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 254 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2017 bei 1,9 Mrd. Euro – verteilt auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bildet dabei der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) mit einem Bestand von über 1 Mrd. Euro an Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Ende des Jahres 2017 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 267 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen nicht oder nicht wertmäßig erfasst. Das liegt u. a. daran, dass die Rechnungslegungsvorschriften die mittelbare Bundesverwaltung, und damit z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, bisher nicht einbeziehen. Die Schulden des Bundes (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 915 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 126 Mrd. Euro.

Die Ausgaben des Energie- und Klimafonds (EKF) sollten ursprünglich ausschließlich über Klimaabgaben finanziert werden. Mit der Gewährung jährlicher Bundeszuschüsse wird dieses Ziel verfehlt. Es findet nun eine teilweise Finanzierung des

EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt, die nach gegenwärtigem Stand in den kommenden Jahren noch ansteigen wird. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Dies würde zudem die Kontrolle durch das Parlament erleichtern.

Auch beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds sieht der Bundesrechnungshof die strengen Maßstäbe, die an die Errichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen anzulegen sind, als nicht 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.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016

Für das Haushaltsjahr 2015 entlastete der Bundesrat die Bundesregierung bereits im Jahr 2017¹ und der Deutsche Bundestag im Mai 2018.²

Für das Haushaltsjahr 2016 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung ebenfalls.³ Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2016 und die Vermögensrechnung 2016. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2018 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.⁴

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung⁵

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

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

² Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/33 vom 17. Mai 2018 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/1881.

³ Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/49 vom 13. September 2018 i. V. m. Bundestagsdrucksachen 18/13075; Bundesrat: Plenarprotokoll 968 vom 8. Juni 2018 i. V. m. Bundesratsdrucksache 549/17.

⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/170 und 19/1800.

⁵ Bis einschließlich 2008 wurden Haushalts- und Vermögensrechnung gemeinsam als sog. Jahresrechnung vorgelegt.

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 sowie die Bundesfern- und Bundeswasserstraßen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2017 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 2 028 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,70 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.⁶

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen wie schon in den Vorjahren insbesondere

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

6 Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,13 % und 2,26 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,13 % und 2,26 %) liegt.

Über festgestellte Fehler im Einzelnen unterrichtete der Bundesrechnungshof unmittelbar 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 2017

Das Haushaltsgesetz 2017 vom 20. Dezember 2016 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 329,1 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,7 Mrd. Euro geplant.

Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen war die geplante Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurde der Rücklage zum Abschluss des Haushaltsjahres nach § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2017 ein gegenüber dem Haushaltssoll positiver Saldo von 5,3 Mrd. Euro zugeführt. Damit erhöhte sich der Bestand der Rücklage auf 24 Mrd. Euro.

Die Rücklage war im Jahr 2015 zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern gebildet worden. Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der finanziellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden erschien der Einsatz eines 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 verzichtet werden (vgl. Nr. 2.3). 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

Der Bundeshaushalt 2017 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 331,0 Mrd. Euro um 1,9 Mrd. Euro über dem Soll.

Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 5,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1) sowie von Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro konnten insgesamt 5,3 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 325,8 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.1.1.1).

Finanzierungsübersicht Ist 2017^a – in Euro

Tabelle 1.1

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	330 775 578 961,60
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	325 755 351 755,86
Finanzierungssaldo	5 020 227 205,74
Münzeinnahmen	263 412 433,02
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“	5 283 639 638,76

Erläuterung:

a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

1.4.2 Ausgaben

Insbesondere die Mittelzuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,3 Mrd. Euro führte zu Mehrausgaben gegenüber dem Soll von 329,1 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben ergaben sich vor allem durch:

- Geringere Abrufe der Bundesländer für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (–1,7 Mrd. Euro),
- geringere Zinsausgaben aufgrund des günstigen Zinsniveaus (–1,0 Mrd. Euro),
- Minderausgaben beim Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau (–0,8 Mrd. Euro) und
- Minderausgaben bei den Gewährleistungen wegen der günstigen Entwicklung der Entschädigungsfälle (–0,6 Mrd. Euro).

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings nicht die Finanzierungsbedingungen wider, da darin auch Agio-Einnahmen⁷ von 3,8 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.⁸

Um die Transparenz zu erhöhen, hat das BMF in seinem veröffentlichten Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes unter Punkt 2.5.2 die seit dem Jahr 2002 gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dargestellt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, die Transparenz bei den Agien bzw. Disagien zu erhöhen. Gleichwohl sollte es prüfen, ob und wie deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre auch in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden können.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 2,0 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Die Steuereinnahmen stiegen gegenüber dem Soll um 8,3 Mrd. Euro und die sonstigen Einnahmen um 0,4 Mrd. Euro. Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 6,7 Mrd. Euro war deshalb entbehrlich.

⁷ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden (vgl. Nr. 2.3). 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 2017 mit 10,6 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 13,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Da für den Bundeshaushalt 2017 keine Nettokreditaufnahme veranschlagt und bei den Sondervermögen insgesamt eine Nettokreditaufnahme von 3,2 Mrd. Euro vorgesehen war, wurde die Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2017 eingehalten.

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

Für das Haushaltsjahr 2017 errechneten sich so aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 9,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr 1,4 Mrd. Euro. Dies lag an den für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (Energie- und Klimafonds, Aufbauhilfefonds sowie Kom-

munalinvestitionsförderungsfonds), die Defizite (negative Finanzierungssalden) auswiesen, während der Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auskam.

Unter Einbeziehung der o. a. Finanzierungssalden der Sondervermögen ergab sich ein strukturelles Defizit von 2,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Die Schuldenregel mit einer strukturellen Obergrenze von 0,35 % des BIP wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.⁹

Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (9,3 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (1,4 Mrd. Euro) ergibt sich für das Jahr 2017 eine Entlastung des Kontrollkontos von 7,9 Mrd. Euro.

⁹ Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach würde nicht der Finanzierungssaldo als Zielgröße der Haushaltswirtschaft festgelegt, sondern das Grundgesetz stelle auf die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (Nettokreditaufnahme) ab. Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe im Gesetz unberücksichtigt.

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2017^{ab}

Tabelle 1.2

	Soll 2017	Ist 2017
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
	in Mrd. Euro	
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 032,8	
Maximal zulässige strukturelle NKA für 2017	10,6	
Abzüglich Konjunkturkomponente	-1,9	2,1
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	-0,7	-0,8
Nach der Schuldenregel zulässige NKA	13,2	9,3
Für Schuldenregel relevante NKA	3,2	1,4
davon:		
NKA Bund	0	0
Finanzierungssaldo:		
Energie- und Klimafonds	-1,5	-0,2
Aufbauhilfefonds	-1,0	-0,7
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-0,8	-0,5
<i>Strukturelles Defizit^c</i>	0,6	2,7
Be-/Entlastung des Kontrollkontos		7,9
Gesamtsaldo Kontrollkonto		18,9
Nachrichtlich: (Vorjahr)		(11,0)

Erläuterungen:

a Vgl. BMF-Monatsbericht September 2018, S. 17 ff.

b Differenzen durch Rundung.

c Für die Schuldenregel relevante NKA zuzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen zuzüglich Konjunkturkomponente.

1.4.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2017 zeigt folgendes Ergebnis:

Haushaltsabschluss 2017: Soll-Ist-Vergleich^a

Tabelle 1.3

	Soll	Ist	Abweichung ggü. Soll	
	in Mrd. Euro		in %	
Ausgaben	329,1	331,0	1,9	0,6
Personalausgaben	32,0	31,8	-0,2	-0,5
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	26,4	26,0	-0,4	-1,6
Zinsausgaben	18,5	17,5	-1,0	-5,2
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	219,1	216,0	-3,1	-1,4
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-2,9	0,4	3,3	-
Zuführung an Rücklage	-	5,3	5,3	-
Investitionsausgaben	36,1	34,0	-2,1	-5,7
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	328,8	330,8	2,0	0,6
Steuereinnahmen	301,0	309,4	8,4	2,8
Sonstige Einnahmen	21,0	21,4	0,4	1,9
Entnahme aus Rücklage	6,7	0	-6,7	-
Münzeinnahmen	0,315	0,263	-0,052	-16,4
Nettokreditaufnahme	0	0	0	-
Nachrichtlich:				
Finanzierungssaldo	-7,0	5,0	12,0	-

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 2016

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr – vor allem aufgrund höherer Steuereinnahmen – um 13,6 Mrd. Euro bzw. 4,3 % (vgl. Tabelle 1.4). Die Steuereinnahmen 2017 wären noch höher ausgefallen, wenn der Bund nicht 6,3 Mrd. Euro Kernbrennstoffsteuer zuzüglich 1 Mrd. Euro Zinsen an die betroffenen Energieunternehmen hätte zurückzahlen müssen.¹⁰ Bei den Steuern stiegen vor allem die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+4,6 Mrd. Euro), der Körperschaftsteuer (+4,4 Mrd. Euro) und aus der Einfuhrumsatzsteuer (+3,0 Mrd. Euro). Ein weiterer Faktor der Steuermehreinnahmen waren niedrigere EU-Eigenmittelabführungen von 5,7 Mrd. Euro aufgrund geringerer Mittelabrufe der Europäischen Union, insbesondere im Bereich der Strukturfondsmittel.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2017 um 13,6 Mrd. Euro über denen des Vorjahres. Dieser Anstieg wird im Wesentlichen durch höhere Zuweisungen und Zuschüsse (10,5 Mrd. Euro, davon 4,9 Mrd. Euro im Bereich der Sozialversicherungen) verursacht.

Weitere Ausgabenzuwächse gab es insbesondere bei den

- sächlichen Verwaltungsausgaben (2,2 Mrd. Euro) und
- Personalausgaben (1,2 Mrd. Euro).

Dagegen sank die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. Euro.

¹⁰ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer vom 13. April 2017, veröffentlicht am 7. Juni 2017.

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2017 und 2016^a

Tabelle 1.4

	Ist 2017	Ist 2016	Veränderung ggü. 2016	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben^b	331,0	317,4	13,6	4,3
Personalausgaben	31,8	30,7	1,2	3,8
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	26,0	23,8	2,2	9,2
Zinsausgaben	17,5	17,5	0	–
Zuweisungen und Zuschüsse ^c	216,0	205,5	10,5	5,1
Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,4	0,3	0,1	33,0
Zuführung an Rücklage	5,3	6,5	–1,2	–19,4
Investitionsausgaben	34,0	33,2	0,8	2,5
Einnahmen^b (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	330,8	317,1	13,6	4,3
Steuereinnahmen	309,4	289,0	20,4	7,1
Sonstige Einnahmen	21,4	28,2	–6,8	–24,1
Entnahme aus Rücklage	0	0	–	–
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0	–
Nettokreditaufnahme	0	0	–	–
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	5,0	6,2	–1,2	

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, sollte ursprünglich an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollten dessen Verbindlichkeiten getilgt

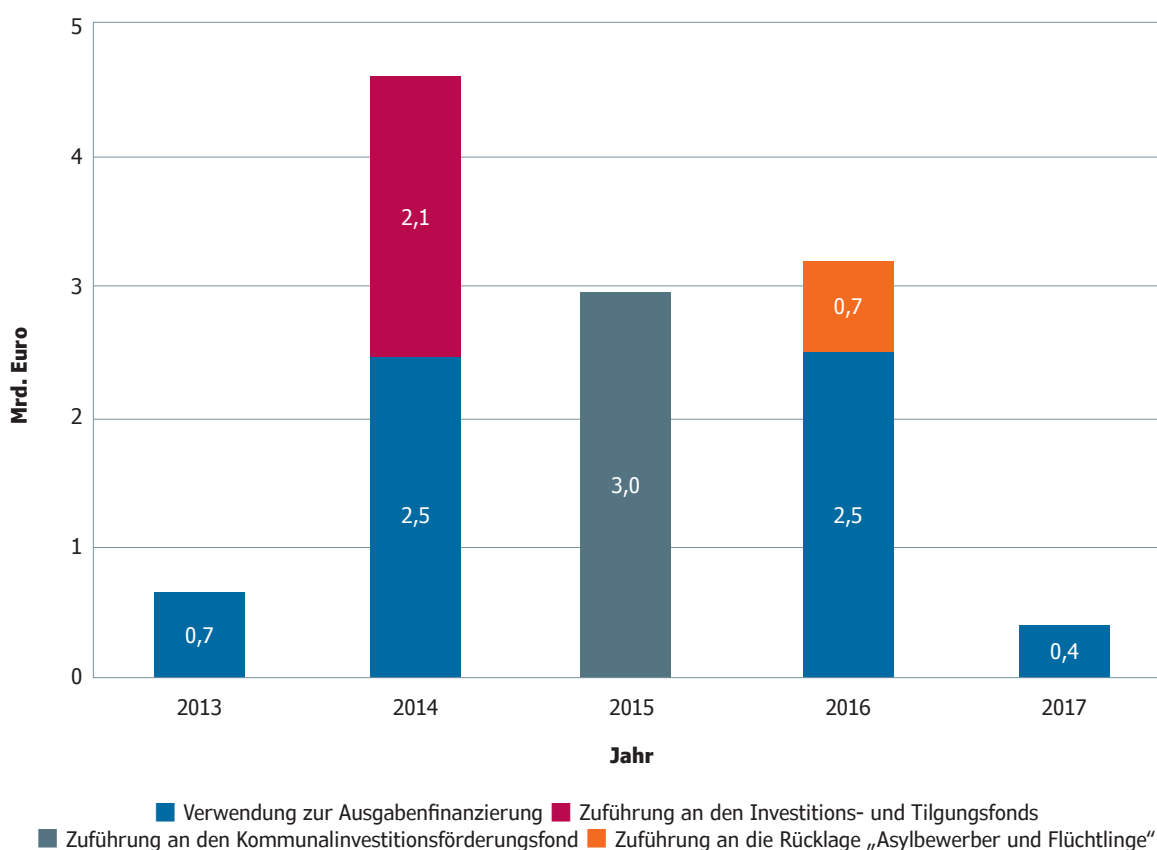
werden.¹¹ Wie bereits das Haushaltsgesetz 2016 sah auch das Haushaltsgesetz 2017 vor, den über den im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag hinausgehenden Teil des Bundesbankgewinns der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zuzuführen.

Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2016 erzielte und im Jahr 2017 abgeführte – Gewinn nur 0,4 Mrd. Euro. Somit konnten der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ im Haushaltsjahr 2017 keine Mittel aus dem Bundesbankgewinn zugeführt werden.

Zur Tilgung von Schulden des ITF standen seit dem Jahr 2010 insgesamt 2,7 Mrd. Euro¹² aus Bundesbankgewinnen zur Verfügung (vgl. Abbildung 1.1 und Nr. 1.12.1).

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung

Abbildung 1.1



11 § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

12 Davon 0,6 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2010.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹³ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeiträge 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 2017 weist Einnahmeausfälle von 3,1 Mrd. Euro aus.

¹³ 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	17,5	6,1	23,6
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	6,2	0	6,2
05	AA	0,3	271,8	2 068,0	2 340,1
06	BMI	2,3	1 200,7	4 002,6	5 205,6
07	BMJV	1,6	103 808,7	4 716,9	108 527,2
08	BMF	324,7	5 965,3	2 554,9	8 844,9
09	BMWi	0	318,1	58,5	376,6
10	BMEL	7,9	929,8	77,8	1 015,5
11	BMAS	130,8	49 895,4	5 072,8	55 099,0
12	BMVI	13,3	1 330,9	4 951,9	6 296,1
14	BMVg	0,3	2 726,0	1 095,2	3 821,5
15	BMG	0	10,4	0	10,4
16	BMUB	0	184,1	7,5	191,6
17	BMFSFJ	1 325,9	8 088,5	55,4	9 469,8
19	BVerfG	0	2,1	0	2,1
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
23	BMZ	85 809,1	0	34,0	85 843,1
30	BMBF	218 490,2	12 889,6	8 780,7	240 160,5
32	Bundesschuld	13 686,7	128 795,9	0	142 482,6
60	Allg. Finanzv. ^b	550 015,9	1 860 465,5	12 905,5	2 423 386,9
Gesamt		869 809,0	2 176 906,4	46 387,8	3 093 103,2

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 2017 übernommen.

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

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

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2017 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung im Bereich Steuern (2,4 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen¹⁴ 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. Das BMF hat angekündigt, das Thema aufzugreifen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2017 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch konnte das BMF nicht auf eine Restkreditermächtigung¹⁵ aus dem Vorjahr zurückgreifen. Für den Haushalt 2018 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2017 zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2017¹⁶ 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 32,7 Mrd. Euro Ende des Jahres 2017 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2017 nicht genutzt.

¹⁴ Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

¹⁵ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

¹⁶ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2017.

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.¹⁷

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁸ 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 2017).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

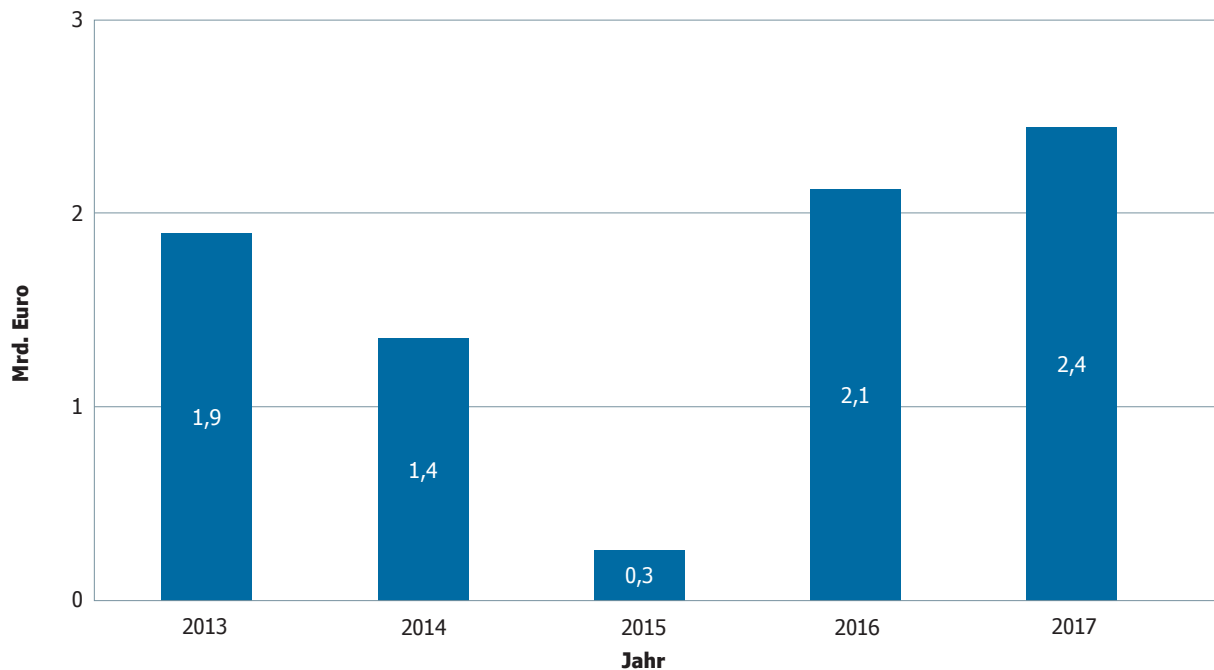
Im Haushaltsjahr 2017 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 2,3 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der gesamte Betrag von 2,4 Mrd. Euro entspricht 0,7 % des Haushalts-Solls. Er liegt um 0,3 Mrd. Euro über dem Vorjahresergebnis von 2,1 Mrd. Euro.

¹⁷ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹⁸ 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:

- 519 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland zur Bewältigung der Flüchtlingslage (Auswärtiges Amt),
- 423 Mio. Euro für das Arbeitslosengeld II wegen der ungünstigen Entwicklung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 253 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 229 Mio. Euro als Beitrag zu den Beschaffungskosten eines Multi Role Transport Tankers (Bundesministerium der Verteidigung) und
- 217 Mio. Euro für die Durchführung von Integrationskursen (Bundesministerium des Innern).

Die höchste außerplanmäßige Ausgabe von 50 Mio. Euro wurde für die Beteiligung des Bundes an den Kosten Hamburgs für zusätzliche sicherheitsbezogene Aufgaben für den OSZE-Ministerrat und den G20-Gipfel fällig (Allgemeine Finanzverwaltung).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁹ 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 2017 in allen Fällen nach. Dabei unterrichtete es in elf Fällen den Haushaltsausschuss nachträglich, da die Leistung der jeweiligen Ausgaben zu einem Zeitpunkt erforderlich war, zu dem sich der Haushaltsausschuss noch nicht konstituiert hatte.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In sieben Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.3). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 63,2 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es vier Fälle mit Ausgaben von 72,7 Mio. Euro.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern fielen drei überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF an:

- 133 000 Euro für Veranstaltungen der Verfassungsorgane aus besonderen Anlässen,
- 21,9 Mio. Euro für den Betrieb und Rückbau von Warteräumen für Flüchtlinge und
- 17,2 Mio. Euro beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für Mieten und Pachten.

Weitere überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF leisteten

- die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien für Baumaßnahmen (362 000 Euro),
- das Auswärtige Amt für Leistungen an Auslandsschulen (3,5 Mio. Euro),
- das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (20,2 Mio. Euro) und
- das Bundespräsidialamt für die Übernahme von Patenschaften und sonstige besondere Bewilligungen (2 400 Euro).

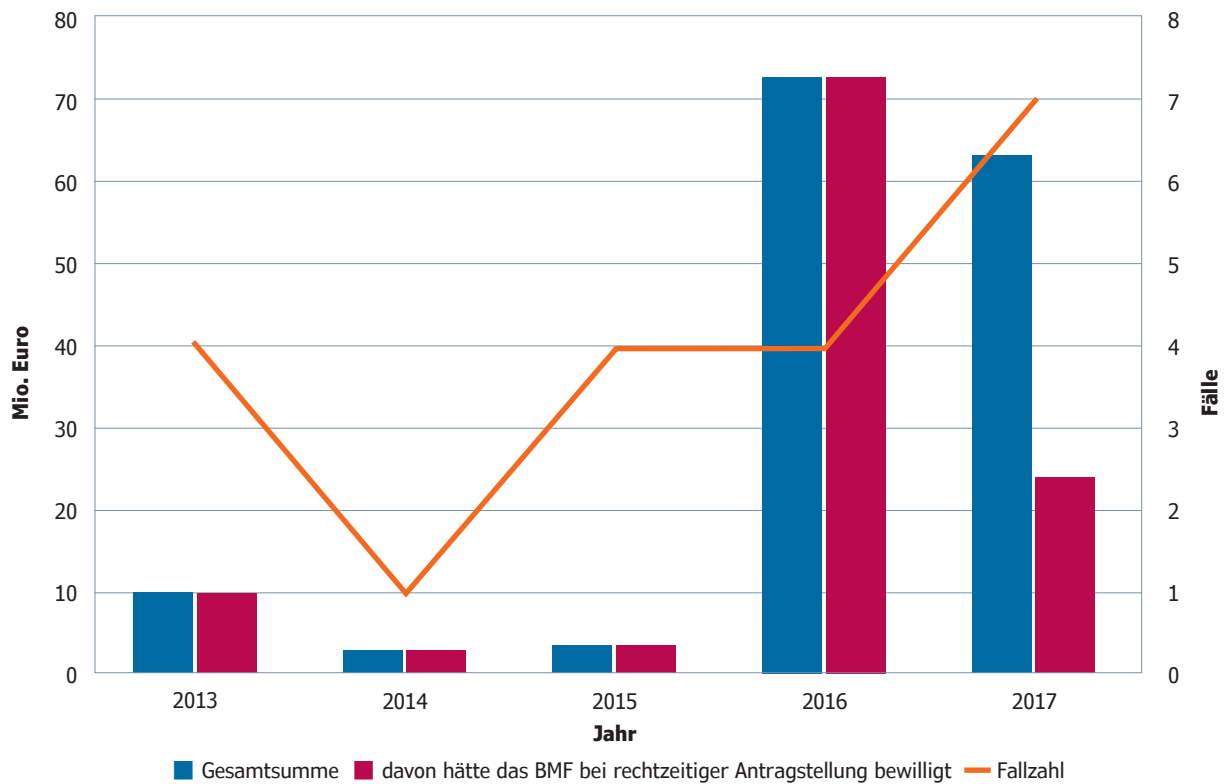
Das BMF erklärte in drei Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Dies betraf die überplanmäßigen Ausgaben des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie des Bundesministeriums des Innern für Veranstaltungen der Verfassungsorgane.

Der zusätzliche Bedarf beim Bundespräsidialamt wurde erst bei der Rechnungserstellung erkannt.

¹⁹ 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2017).

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 zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

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

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 Ausgaberesten. Diese zusätzlichen Informationen dienen vor allem der Unterstützung der parlamentarischen Haushaltsberatungen.

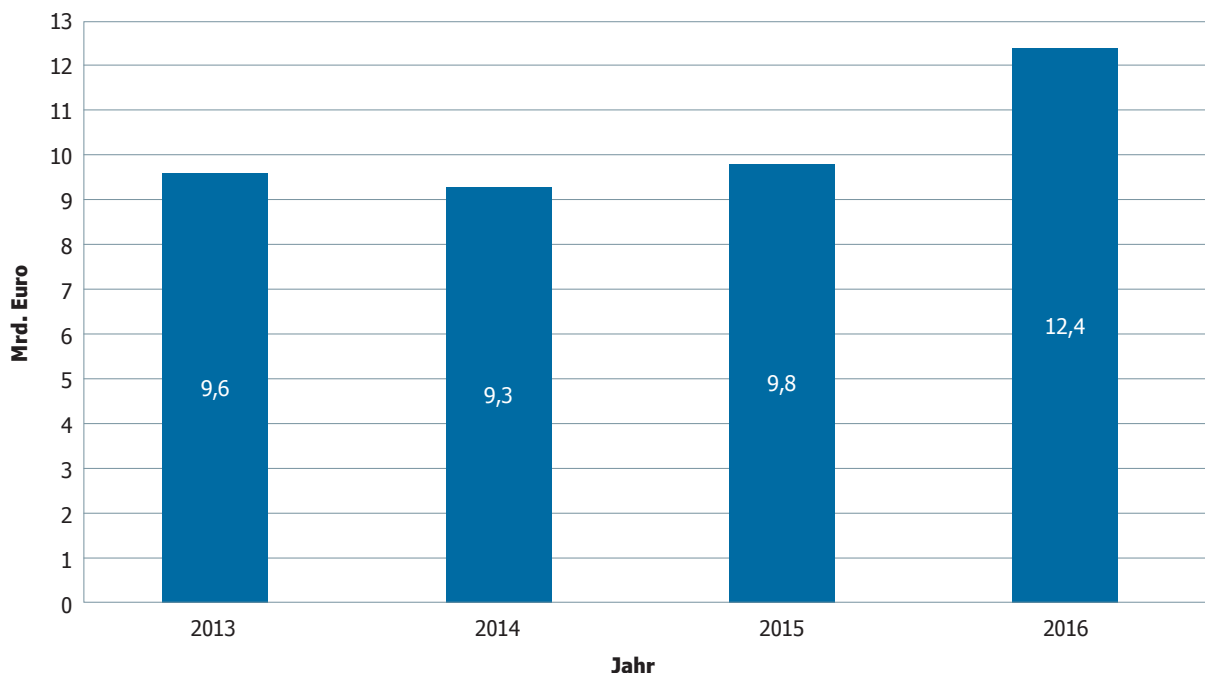
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2017) geben und über die Restbildung des davorliegenden Jahres (2016) berichten.

1.7.1 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2016 waren Mittel von 16,7 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2017 übertragbar. Tatsächlich bildeten die Ressorts im Jahr 2016 Ausgabereste von 12,4 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 2,6 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2015. Vor allem im Bereich des Epl. 12 (Zukunftsinvestitionen und digitale Infrastruktur +1,0 Mrd. Euro) und bei den flexibilisierten Ausgaben (+0,5 Mrd. Euro) fielen die gebildeten Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr höher aus.

Ausgabereste

Abbildung 1.4



1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2017

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2017 betrugen die übertragbaren Mittel 19,0 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgabe-resten im Jahr 2018 zur Verfügung. Er ist um 2,3 Mrd. Euro höher als zum Abschluss des Haushaltsjahres 2016. Die größten Zuwächse bei den übertragbaren Mitteln lagen bei der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+1,5 Mrd. Euro) sowie bei den Zukunftsinvestitionen einschließlich der Unterstützung eines flächendeckenden Breitbandausbaus (+0,6 Mrd. Euro).

Die in das Jahr 2018 übertragbaren Mittel (ohne flexibilisierte Ausgaben) ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

In das Jahr 2018 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Tabelle 1.6

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2017	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel Mio. Euro
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter	1 946
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 806
Kap. 3205	Verzinsung	1 575
Kap. 1210 Tgr. 07	Zukunftsinvestitionen	1 356
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	659
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	642
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	554
Kap. 1203 Tit. 780 02	Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	518
Kap. 1606 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	454
Kap. 1607	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	348
Kap. 1206 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	334
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	307
Kap. 1405 Tit. 554 12	Beschaffung von Schiffen, Betriebswasserfahrzeugen, Booten, schwimmenden und sonstigem Marinegerät	305
Kap. 1101 Tit. 684 03	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen	281
Kap. 1606 Tgr. 02	Zukunftsinvestitionen	156
Kap. 0602 Tgr. 01	IT und Netzpolitik	154
Kap. 1615 Tgr. 02	Endlagerung radioaktiver Abfälle	137
Kap. 6003 Tit. 634 02	Zuweisungen an den Entschädigungsfonds	122
Kap. 0603 Tit. 684 10	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche, soziale und ähnliche Einrichtungen aus dem Asyl- und Migrationsfonds (AMIF)	114
Gesamt		11 768

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 (554 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.²⁰ Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabereste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.3 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 im flexibilisierten Bereich verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

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

Von den in das Haushaltsjahr 2017 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 2,84 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,77 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 98 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

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

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

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2018 übertragbaren Ausgaben sind 3,2 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 348 Mio. Euro oder 12 % 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. Hiernach haben sie einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen.

²⁰ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2017 des BMF, Nr. 3.5.6.

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

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 2017 waren Verpflichtungsermächtigungen von 84,1 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 12,7 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 48,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 57 % und lag damit auf dem Niveau des Vorjahres. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 5,2 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

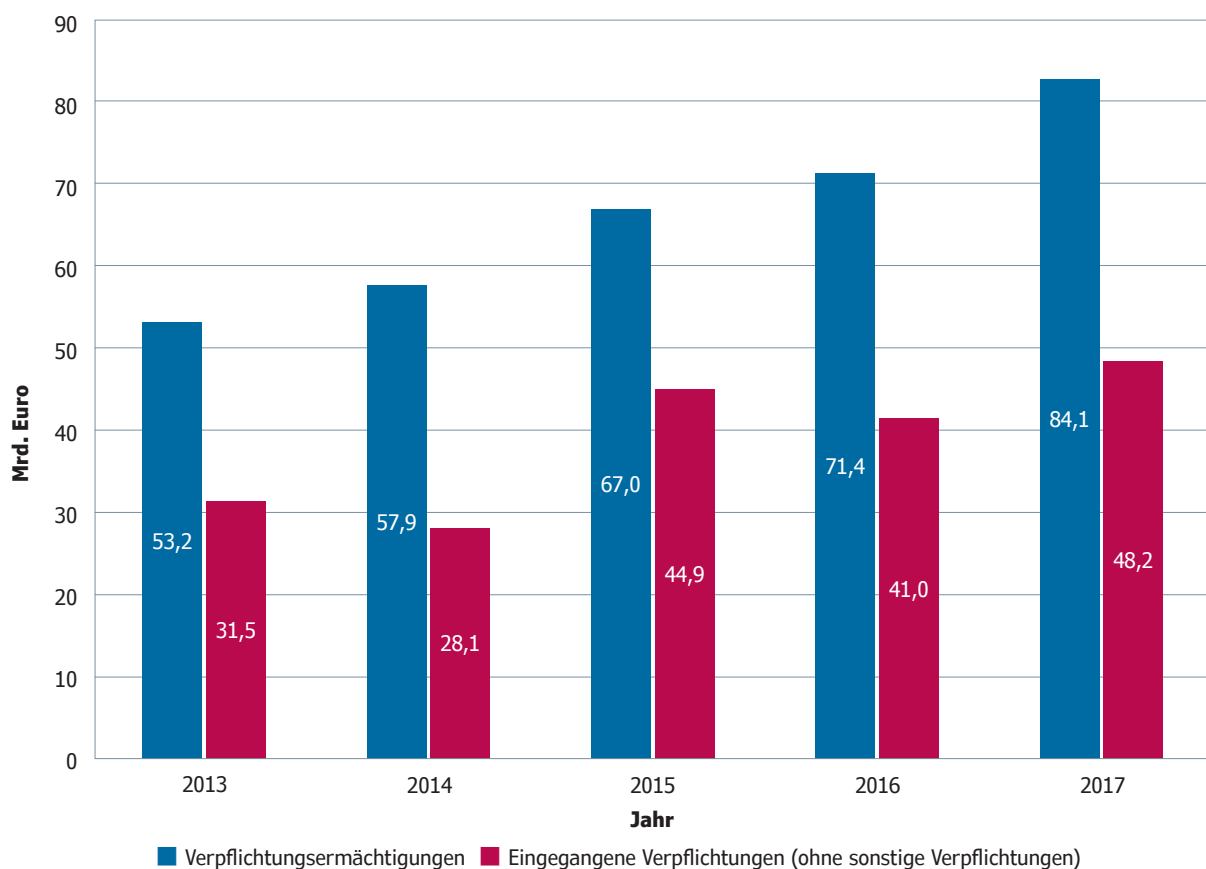
Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2017 blieb auf dem niedrigen Niveau des Vorjahres. Fast die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Absolut betrachtet stieg das Volumen nicht ausgenutzter Verpflichtungsermächtigungen um 5,5 Mrd. Euro an. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²²

²² Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2017 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.

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

Abbildung 1.5

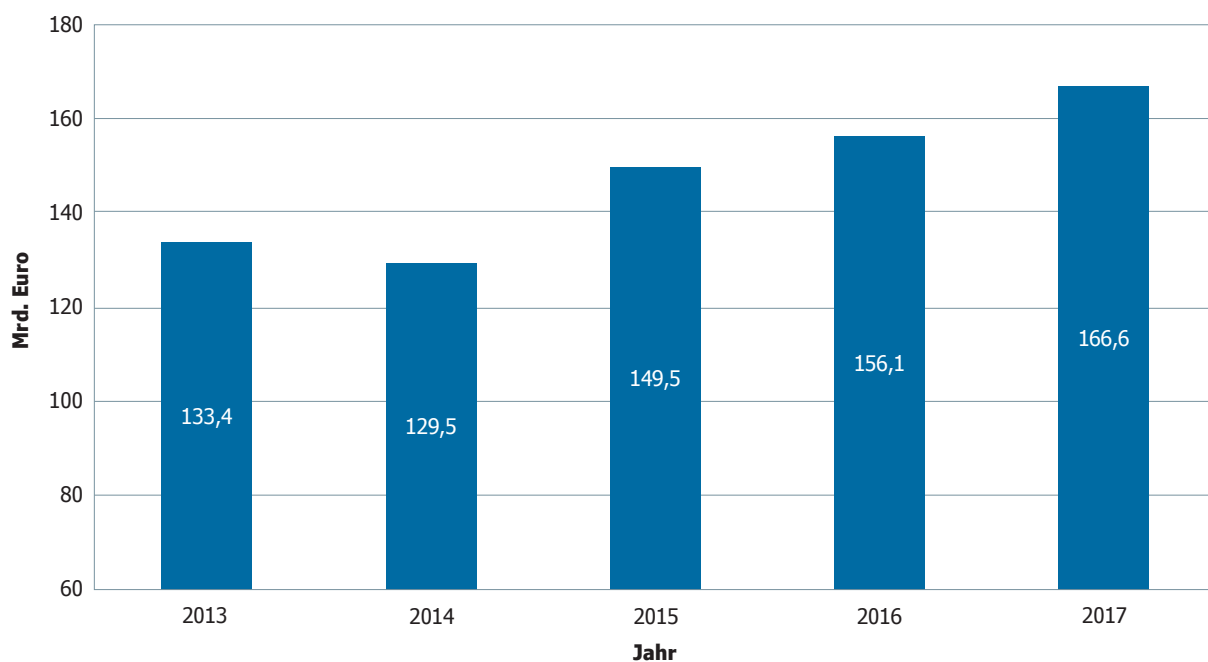


1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2017 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 166,6 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 10,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.6). Obwohl der Ausnutzungsgrad insgesamt gering war, wurde ein absoluter Höchststand bei den eingegangenen Verpflichtungen erreicht.

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

Abbildung 1.6

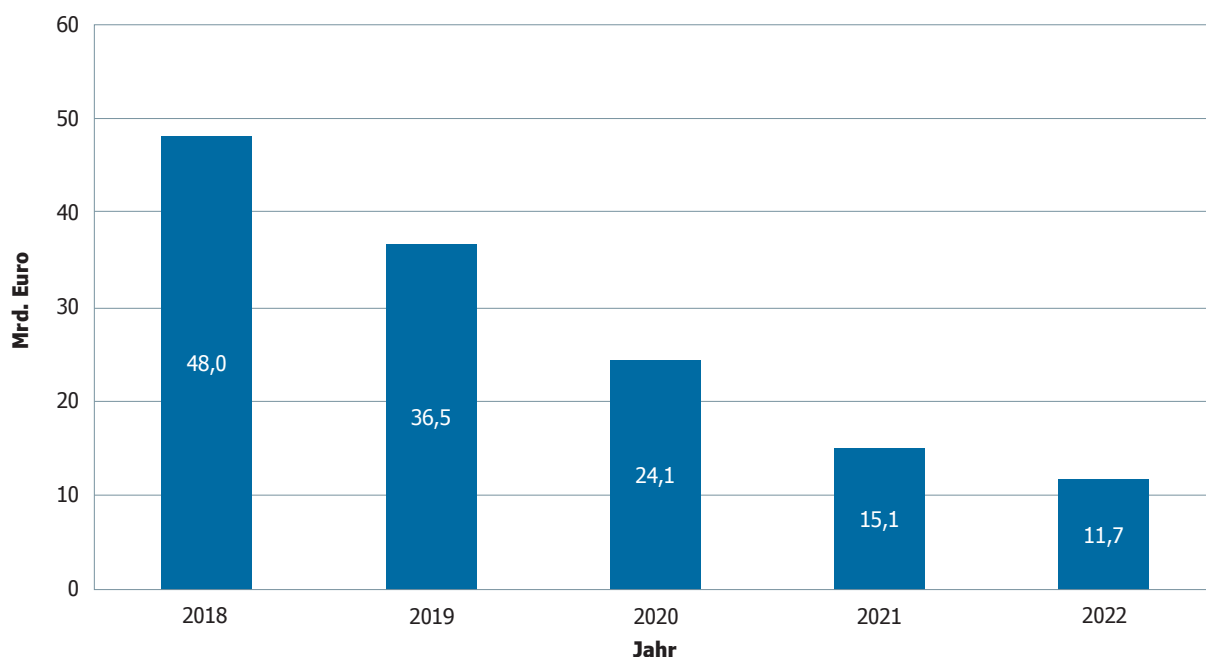


Von den bis zum Jahr 2017 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 48,0 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2018 und 36,5 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2019 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2018 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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 2017 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren^a

Abbildung 1.7



Erläuterung:

- a Für die Jahre ab 2019 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2022 werden Verpflichtungen von insgesamt 31,2 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 Haushaltsgesetz²³ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁴ ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2017 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 494,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 486,4 Mrd. Euro. Ende 2017 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 358,5 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Rückgang von 0,7 Mrd. Euro.

23 Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2017 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

24 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.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abzusichern. Es nutzte sie für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach Aussage des BMF 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 2017 mit 93,0 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7).

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2017²⁵ Garantien gemäß § 8a FMStFG von 5,1 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).

25 S. 59 ff. der Vermögensrechnung des Bundes 2017.

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2017^a

Tabelle 1.7

	Ermächtigungs- rahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
Gewährleistungsrahmen für	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2017				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	128,6	121,0	-7,6
Ungebundene Finanzkredite an aus- ländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	44,9	44,3	-0,6
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158,0	97,0	97,5	0,5
Internationale Finanzinstitutionen	66,0	60,1	60,1	-
Sonstiges	45,2	28,6	35,6	7,0
Summe Haushaltsgesetz	494,2	359,1	358,5	-0,7
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) ^b	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleis- tungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010) ^c	211,0	85,9	93,0	7,1
Summe weitere Gesetze	233,4	108,3	115,4	7,1
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	5,1	8,7	5,1	-3,6
Garantien des Restrukturierungsfonds	-	-	-	-
Sonstiges	2,9	0	0	0
Summe Sondervermögen	408,0	8,7	5,1	-0,3
Gesamtsumme	1 135,6	476,2	478,9	2,8

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 5,0 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 2017 insgesamt 1,2 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,9 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

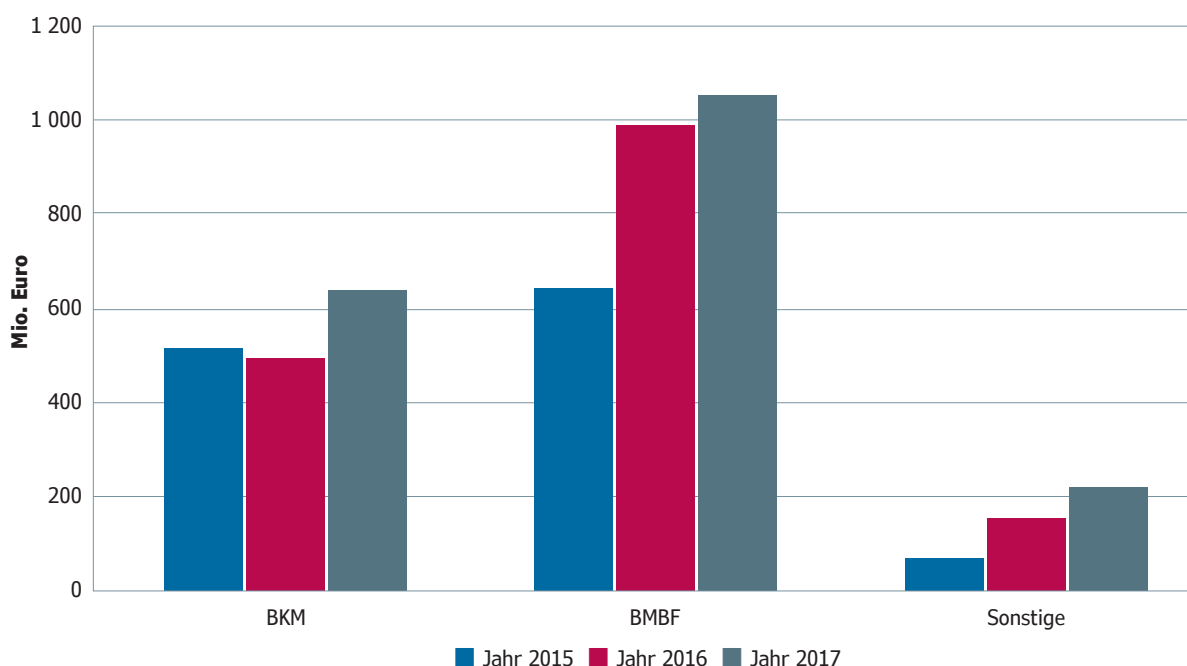
Nach § 15 Absatz 2 BHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale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

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2017 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 893 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten dabei mit 1 042 Mio. Euro über den größten Bestand. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Aufwuchs um 51 Mio. Euro. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 632 Mio. Euro zurückgreifen. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 141 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.8).

Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich gegenüber dem Jahresende 2016 (1 639 Mio. Euro) um 254 Mio. Euro oder 15,5 %.

Entwicklung des Bestandes 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 erfasst gemäß den VV-ReVuS ausschließlich 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 Bundesverwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).²⁶ 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.

26 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

	Stand: 01.01.2017	Stand: 31. 12.2017	Veränderung
	in Mrd. Euro		
Vermögen			
I. Immaterielles Vermögen	– ^b	– ^b	–
II. Sachvermögen	– ^b	– ^b	–
III. Finanzvermögen	122,3	126,3	4,0
<i>darunter: Kapitalbeteiligungen</i>	(79,7)	(82,6)	(2,9)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(42,6)	(43,7)	(1,0)
IV. Vorräte	– ^b	– ^b	–
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	35,2	33,3	–1,9
<i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen</i>	(3,5)	(3,5)	(0,0)
<i>Sonstige Forderungen</i>	(31,7)	(29,8)	(–1,9)
VI. Wertpapiere	67,3	70,8	3,5
VII. Flüssige Mittel	27,3	36,9	9,6
Vermögen gesamt	252,2	267,3	15,2
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 116,0	1 126,0	10,0
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	– ^b	– ^b	–
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	25,4	25,4	0
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	3,5	3,1	–0,4
V. Rückstellungen	645,3	707,2	61,9
<i>davon: Pensionsrückstellungen</i>	(478,0)	(520,5)	(42,5)
<i>Beihilferückstellungen</i>	(149,2)	(167,5)	(18,3)
<i>Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen</i>	(5,7)	(5,5)	(–0,2)
<i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für</i>			
<i>inflationindexierte Bundeswertpapiere</i>	(3,6)	(4,7)	(1,1)
<i>Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten</i>	(8,9)	(9,1)	(0,3)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	56,4	52,9	–3,5
Schulden gesamt	1 846,6	1 914,7	68,1
Vermögens-/Schuldensaldo	–1 594,4	–1 647,3	–52,9

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. Aufgrund der Einbeziehung weiterer Vermögenswerte und Schulden, des Vorliegens testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen sowie für die Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes ergaben sich Abweichungen zwischen den in der Vermögensrechnung 2016 ausgewiesenen Endbeständen und den in der Vermögensrechnung 2017 ausgewiesenen Anfangsbeständen. So stellte das BMF das Berechnungsmodell für die Beihilferückstellungen auf eine neue IT-Basis, um eine genauere Abbildung einzelner Sachverhalte und Modellannahmen zu ermöglichen. Daher weicht der Anfangsbestand der Beihilferückstellungen zum 1. Januar 2017 vom Endbestand zum 31. Dezember 2016 ab. Die Abweichung ergibt sich insbesondere aus der Anpassung der zugrunde liegenden Pensionierungstafeln (21 Mrd. Euro). Dem neuen Berechnungsmodell liegt eine Verteilung der Pensionseintritte zugrunde, die die Realität genauer widerspiegeln soll.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen 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 2017 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2016 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2017 insgesamt 267 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 915 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 126 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2017 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 15,2 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem höhere Bestände an flüssigen Mitteln (9,6 Mrd. Euro) und an Wertpapieren (3,5 Mrd. Euro) sowie ein Anstieg des Finanzvermögens um 4 Mrd. Euro.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 68,1 Mrd. Euro an. Dies lag insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese erhöhten sich im Jahr 2017 um 61,9 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten lagen vor allem wegen höherer Kassen-

kredite um 10,0 Mrd. Euro über dem Wert vom Jahresanfang. Die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes gingen um 3,5 Mrd. Euro zurück.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zum weit überwiegenden Teil auf den Rückgang des Diskontsatzes um 0,35 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,80 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz noch bei 2,15 %. Abweichend hiervon sehen die Standards staatlicher Doppik²⁷ einen Zinssatz vor, der dem zehnjährigen Durchschnitt dieser Umlaufrenditen (für 2017: 2,47 %) entspricht und folgen damit einer Änderung des § 253 Handelsgesetzbuch. Mit diesem Diskontsatz von 2,47 % gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 84,3 Mrd. Euro niedriger. Das BMF beabsichtigt weiterhin, die VV-ReVuS an dieser Stelle an die geänderten Standards staatlicher Doppik anzupassen.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von insgesamt 688 Mrd. Euro zum Jahresende 2017 standen Vermögenswerte von insgesamt 15,8 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber.

Der Bundesrechnungshof wies in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2015²⁸ darauf hin, dass nach den VV-ReVuS auch Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen und Organisationen zum Vermögen des Bundes gehören und in die Vermögensrechnung aufzunehmen sind. Dies betraf z. B. die Beteiligung des Bundes an der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), an die Deutschland jährliche Mitgliedsbeiträge leistet. Diese Beteiligung war aber entgegen der VV-ReVuS nicht in der Vermögensrechnung aufgeführt. Der Rechnungsprüfungsausschuss²⁹ forderte das BMF auf, eine für alle Bundesressorts einheitliche und verbindliche Festlegung zu treffen, wie die Ressorts die Beteiligungen des Bundes an internationalen Einrichtungen zu bemessen haben. Darüber hinaus forderte er, dass die Anteile des Bundes an deren Eigenkapital künftig als Vermögen des Bundes erfasst werden sollten. Daraufhin stellte das BMF Kriterien zur Aufnahme von internationalen Organisationen in die Vermögensrechnung des Bundes auf. Hierfür müsste aus seiner Sicht entweder eine Beteiligung des Bundes am Eigenkapital der Einrichtung vorliegen, oder eventuelle Liquiditätserlöse müssten als geldwerte Rechte des Bundes angesetzt werden können und bewertbar sein. Der Bundesrechnungshof hält diese Kriterien für grundsätzlich geeignet. Der Rechnungsprüfungsausschuss³⁰ forderte das BMF auf, die von den Ressorts gemeldeten internationalen Einrichtungen und Organisationen, die die Kriterien erfüllen, in die Vermögensrechnung des Bundes aufzunehmen.

27 Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

28 Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 23.

29 RPA Beschluss in der 30. Sitzung vom 17. Februar 2017 (18. WP).

30 RPA Beschluss in der 6. Sitzung vom 29. Juni 2018 (19. WP).

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern und diese um fehlende Positionen 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. Darüber hinaus bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) aufgrund der derzeitigen Rechnungslegungsvorschriften unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist. Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er empfiehlt u. a. ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 24 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu sieben 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.³¹ 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 2017 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (151,1 Mio. Euro). Diesen Ausgaben standen Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln (0,6 Mio. Euro) sowie Krediteinnahmen von 150,5 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.³² Ziel dieser Regelung war es, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung

³¹ 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).

³² § 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.

der Verbindlichkeiten [...] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen“.³³ 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 2015³⁴ der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank von 3,0 Mrd. Euro dem damals neu errichteten Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zu. Ebenso partizipierte der ITF im Haushaltsjahr 2016 nicht an dem von der Deutschen Bundesbank abgeführten Gewinn von 3,2 Mrd. Euro. Vielmehr flossen hieraus entsprechend dem Haushaltsgesetz 2016³⁵ 0,7 Mrd. Euro in die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“. Im Haushaltsjahr 2017 ging der ITF wiederum leer aus. Der von der Deutschen Bundesbank für das Geschäftsjahr 2016 bilanzierte Gewinn von 0,4 Mrd. Euro diente in voller Höhe der Haushaltsfinanzierung. Entsprechendes gilt für das Haushaltsjahr 2018. Auch hier wird der abgeführte Bundesbankgewinn von 1,9 Mrd. Euro in voller Höhe zugunsten des Bundeshaushaltes verwendet.

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.³⁶ Dementsprechend legte das Haushaltsgesetz 2014³⁷ 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.

In den Haushaltsgesetzen 2015³⁸, 2016 und 2017 fehlte eine vergleichbare Regelung für den ITF. Stattdessen wurde haushaltsgesetzlich entschieden, dass ein eventueller Überschuss im Bundeshaushalt der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ zuzuführen ist.

Das ursprüngliche Ziel, die zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich günstigen Zeiten zu tilgen, wird damit zumindest auf mittelfristige Sicht aufgegeben. Als Folge daraus stagniert seit dem Jahr 2014 das negative Eigenkapital³⁹ bei durchschnittlich 18,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.9).

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

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

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

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

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

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

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

Entwicklung des Vermögens, der Schulden und des negativen Eigenkapitals des ITF

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
2017	1 043,0	19 937,8	-18 894,8

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) verwaltete 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, so dass 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 2017 wurden sie auf 14,6 Mrd. Euro zurückgeführt. Die noch ausstehenden Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Tabelle 1.10

Institut	Kapitalhilfen zum 31.12.2017
	in Mrd. Euro
Hypo Real Estate-Gruppe (HRE)	7,6
Commerzbank AG	5,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0
Gesamt	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 2017.

Ende des Jahres 2017 entfiel mit 7,6 Mrd. Euro etwa die Hälfte der verbliebenen Kapitalhilfen auf die HRE. 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.

Bei der Beteiligung an der Commerzbank AG kam und kommt es je nach Entwicklung des Börsenkurses wegen der Stichtagsbewertung zu starken jährlichen Schwankungen. Während noch im Jahr 2016 aufgrund des niedrigeren Schlusskurses von 7,246 Euro je Aktie erneut eine Abschreibung auf die Beteiligung in Höhe von 454 Mio. Euro vorgenommen werden musste, kam es wegen des auf 12,505 Euro gestiegenen Börsenkurses zum Jahresende 2017 zu einer Zuschreibung von 1 027 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2017 war das Aktienpaket des Bundes 2,4 Mrd. Euro wert.

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 schon im Jahr 2014 vollständig wertberichtigt.

Neben der Gewährung von Garantien und Kapitalhilfen errichtete die FMSA zwei Abwicklungsanstalten: die Erste Abwicklungsanstalt AöR (EAA) und die FMS Wertmanagement AöR (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.⁴⁰ 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.

Bis Ende 2017 hatten EAA und FMS-WM ihre Portfolien bis auf 40,9 Mrd. Euro bzw. auf 76,8 Mrd. Euro 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.

Jahresabschluss des FMS

Der FMS schloss das Jahr 2017 mit einem Jahresüberschuss von 1 457 Mio. Euro ab (Vorjahr: 98,6 Mio. Euro). Das positive Jahresergebnis geht im Wesentlichen auf die Zuschreibung bei der Beteiligung an der Commerzbank AG sowie die teilweise Auflösung einer Rückstellung für den Ausgleich möglicher Verluste der FMS-WM zurück.

Zum 31. Dezember 2017 verminderte sich wegen des Jahresüberschusses der seit Bestehen des FMS aufgelaufene Fehlbetrag auf 21,0 Mrd. Euro (im Vorjahr 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.

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 gingen die Aufgaben der FMSA im Zusammenhang mit der Verwaltung des FMS und der Beteiligungsführung schrittweise zurück.

⁴⁰ 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) sowie ein Handelsbestand mit Marktwerten von 52,1 Mrd. Euro (2012).

Das FMSA-Neuordnungsgesetz vom 23. Dezember 2016 ordnete aus diesem Grund die Aufgaben der FMSA mit Wirkung ab dem 1. Januar 2018 neu:

- Die bisher bei der FMSA angesiedelte Nationale Abwicklungsbehörde (NAB) wurde als neuer Geschäftsbereich mit einem zusätzlichen Mitglied im Exekutivdirektorium in die BaFin integriert. Dabei ist u. a. auch der Übergang der Beschäftigten von der FMSA auf die BaFin geregelt. Der Großteil der Stellen wurde auf die BaFin verlagert. Die NAB sorgt als eigenständig operierender Geschäftsbereich der BaFin für die Wahrung der Finanzstabilität und den Schutz öffentlicher Mittel. Sie bewertet die Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten und Finanzgruppen, erstellt Abwicklungspläne und erhebt im Auftrag des europäischen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Board – SRB) die Bankenabgabe.
- Die Verwaltung des FMS einschließlich der Beteiligungsführung ging mit den Beschäftigten von der FMSA auf die Finanzagentur über, die der Rechts- und Fachaufsicht durch das BMF unterliegt.
- Die (Rest-) FMSA bleibt, mit einigen Beschäftigten, als Anstalt öffentlichen Rechts bestehen und ist für die Rechtsaufsicht über die beiden Abwicklungsanstalten und die Portigon AG zuständig. Sie ist an die Finanzagentur angebunden, indem die Finanzagentur mit der Trägerschaft der FMSA beliehen wurde.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

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

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahre 2017 leistete es Auszahlungen von 227,5 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2017 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 19,9 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 341,6 Mio. Euro, die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007⁴¹ als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

41 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2017 um 0,6 Mrd. Euro auf 18,3 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 3,2 Mrd. Euro (21 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁴² von 15,1 Mrd. Euro. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das BMWi in der Bilanz nicht erforderliche Rückstellungen von 142 Mio. Euro gebildet hat. Durch diese werden das Jahresergebnis und das Vermögen in entsprechender Höhe zu gering ausgewiesen.

Das BMWi hat die bereits in früheren Jahren vom Bundesrechnungshof angemerkte Unterauslastung des ERP-Förderpotenzials bei der KfW zum Anlass genommen, gemeinsam mit der KfW das ERP-Förderpotenzial zu verbessern. So soll das KfW-Engagement im Bereich der Wagniskapital- und Beteiligungsfinanzierung verstärkt werden.

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

Das BEV hatte im Jahr 2017 Ausgaben von 7,0 Mrd. Euro.⁴³ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,4 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,3 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2018 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,0 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2017 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 149 664 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 91 815 Personen und damit um 38,0 % zurück. Die zum 31. Dezember 2017⁴⁴ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 615,1 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

⁴² Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2017.

⁴³ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

⁴⁴ Vgl. S. 42 der Vermögensrechnung.

- Immobilien (279,6 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (10,7 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (309,5 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 279,6 Mio. Euro im Jahr 2017. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Es hat die Aufgabe, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Die Beamtinnen und Beamten des BEV wurden im Jahr 1994 unter Wahrung ihres Status der DB AG zugewiesen. Sie erhalten ihre Besoldung und Versorgung von ihrem Dienstherrn BEV. Die DB AG erstattet dem BEV nach Maßgabe des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes (DBGrG) die Kosten, die sie für die Einstellung vergleichbarer Arbeitnehmer aufwenden müsste. Die Zahl der zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 20 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 24 965 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 78,6 % weniger als im Jahr 1994.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, erstattet das BEV der DB AG die entsprechenden Personalkosten. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend.

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit einem Beschluss vom November 2016 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine neuen Anträge nach dem DBGrG zur Erstattung von Personalkosten aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen geltend machen kann. Dieser Gesetzentwurf liegt dem Parlament bis heute nicht vor. Dies hat zur Folge, dass die DB AG für die Jahre 2017 und 2018 weitere Neuanträge stellen konnte und knapp 400 Anträge aus den Jahren 2015 bis 2017 nachberechnen ließ. So konnte die DB AG ihre Erstattungen an das BEV um 150 Mio. Euro mindern. Diesen Differenzbetrag hätte sie ab dem Jahr 2017 selbst übernehmen sollen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung nunmehr kurzfristig der Forderung des Haushaltsausschusses nachkommt und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegt.

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 Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie ist der Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang des BEV einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung

durch das BEV sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten. Zudem beabsichtige die Bundesregierung, je nach Entwicklung von Personal und Aufgaben des BEV weitere Überprüfungen zur Zukunft des BEV vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Dazu gehören auch Überlegungen, Aufgaben und Personal des BEV auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof der Bundesregierung, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten (vgl. Bemerkung Nr. 17).

1.12.5 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 2017 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen über der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmesteigerung des Fonds führte. Seit dem Jahr 2015 erhält das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes.⁴⁵ Für das Jahr 2017 sah das Haushaltsgesetz hierfür eine Zuweisung von 717,3 Mio. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro. Die Rücklage, bestehend aus Ausgabeermächtigungen, verringerte sich um 0,2 Mrd. Euro und betrug zum Jahresende 1,6 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt.⁴⁶ 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 Bundeshaushaltes durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Daher ist an deren Gründung und Aufrechterhaltung ein strenger Maßstab anzulegen.

45 Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung von Gesetzen über Sondervermögen des Bundes vom 22. Dezember 2014, BGBl 1, S. 2431.

46 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, Nummer III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 19/170 vom 11. Dezember 2017), Nr. 1.12.6.

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. Mehrere Förderbereiche werden nicht nur aus dem EKF, sondern auch aus diversen Einzelplänen des Bundeshaushaltes über ähnliche oder gleichlautende Titel finanziert.

Auch die Entwicklung der Einnahmestruktur des EKF bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung bezüglich des Sondervermögens. Bislang wird das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet seit der Einführung jährlicher Bundeszuschüsse eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt. Diese wird nach gegenwärtigem Stand in den kommenden Jahren signifikant ansteigen. So sieht der Finanzplan des Bundes für die Jahre 2019 bis 2021 eine Finanzierung des Sondervermögens von 77 % (2019) sowie 74 % (2020/2021) über jährliche Bundeszuschüsse vor.⁴⁷ Neben den fraglichen fachlichen Abgrenzungsgesichtspunkten spricht damit auch die erhebliche Haushaltsfinanzierung für eine Umsetzung aller Energie- und Klimamaßnahmen direkt über den Bundeshaushalt. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlich, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Es würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens in der Haushaltsrechnung des Bundes nachgewiesen würden.

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

1.12.6 Sondervermögen „Aufbauhilfe“

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 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 3,4 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2017 aus dem Sondervermögen verausgabt, davon 700 Mio. Euro im Jahr 2017.

⁴⁷ Bundestagsdrucksache 18/13001 vom 11. August 2017, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021.

Der Bund hat bereits von seiner Möglichkeit⁴⁸ Gebrauch gemacht, von den ihm zustehenden und nicht benötigten Mitteln bis zu 1,5 Mrd. Euro im Bundeshaushalt zu vereinnahmen. Im Jahr 2016 führte er 1,2 Mrd. Euro aus dem Fonds an den Bundeshaushalt ab.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund gemäß § 4 Absatz 7 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz hiervon bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen. Von dieser Möglichkeit hat der Bund in den Vorjahren in Höhe von 537,4 Mio. Euro Gebrauch gemacht.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFF) bilden folgende Bestimmungen:

- Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015⁴⁹, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (FANeuReG) vom 14. August 2017⁵⁰;
- Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG)⁵¹ vom 24. Juni 2015, zuletzt geändert durch Artikel 7 FANeuReG;
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des KInvFG vom 20. August 2015;
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung von Kapitel 2 – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz – des KInvFG vom 20. Oktober 2017.

Finanzausstattung und Zweck des Sondervermögens

Der Bund stattete das Sondervermögen in den Jahren 2015 und 2016 jeweils mit einem Betrag von 3,5 Mrd. Euro aus. Die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen hierzu wurden in den Nachtragshaushalten 2015 und 2016 geschaffen. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro dient dem Zweck, den Ländern Finanzhilfen

48 § 4 Absatz 6 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz.

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

50 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (FANeuReG) vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122, 3127.

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

- zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Grundgesetz⁵² sowie
- zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz⁵³ zu gewähren.

Jahresabschluss

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt, der als Anlage im Einzelplan 60 enthalten ist. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErRG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2017 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.11).

Jahresabschluss des KInvFF 2017^a

Tabelle 1.11

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2017	Ist 2017
		Mio. Euro	
	Einnahmen		
334 01	Zuführungen des Bundes	–	–
359 01	Entnahme aus Rücklagen	3 500	6 854
	Summe der Einnahmen	3 500	6 854
	Ausgaben		
882 01	Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG (Infrastrukturprogramm)	–	480
882 02	Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG (Schulsanierungsprogramm)	3 500	–
919 01	Zuführung an die Rücklage	–	6 373
	Summe der Ausgaben	3 500	6 854

Erläuterung:

a Differenzen durch Rundung.

Mittelabruf der Länder im Haushaltsjahr 2017

Im Haushaltsjahr 2017 riefen die Länder Mittel in Höhe von insgesamt 480 Mio. Euro ab. Dabei bezog sich die Inanspruchnahme ausschließlich auf Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG (Titel 882 01 – Infrastrukturprogramm).

Die vorliegenden Daten zeigen, dass der Mittelabruf wie in den Vorjahren nur schleppend voran geht (vgl. Tabelle 1.12). Die Abrufquote bei den für das Infrastrukturprogramm im Jahr 2015 bereitgestellten Haushaltsmitteln von 3,5 Mrd.

⁵² Vgl. KInvFG Kapitel 1.

⁵³ Vgl. KInvFG Kapitel 2.

Euro beläuft sich zum Stichtag 31. Dezember 2017 auf lediglich knapp 18 % (627 Mio. Euro). Ein Land verzichtete gänzlich auf eine Inanspruchnahme der Fördermittel.

Die zur Verfügung stehenden Finanzhilfen für das Schulsanierungsprogramm (§ 10 KInvFG, Titel 882 02) blieben bisher vollständig unangetastet. Ursächlich hierfür ist, dass zu den jeweiligen Kriterien der Länder für die Auswahl förderwürdiger Kommunen erst im März 2018 das Einvernehmen mit dem BMF hergestellt werden konnte.

Mittelabruf beim Infrastrukturprogramm in den Jahren 2015 bis 2017^a

Tabelle 1.12

Bundesland	Programmanteil	Haushaltsjahr 2015	Haushaltsjahr 2016	Haushaltsjahr 2017	Summe der Haushaltsjahre 2015–2017	Gesamtinanspruchnahme des Programms
	Mio. Euro					%
BW	247,7	0,0	13,3	52,7	66,0	26,6
BY	289,2	0,0	1,3	40,1	41,4	14,3
BE	137,8	0,0	30,2	36,7	66,9	48,6
BB	107,9	0,0	2,4	16,4	18,9	17,5
HB	38,8	0,0	2,7	7,2	9,9	25,5
HH	58,4	0,0	1,8	20,7	22,5	38,5
HE	317,1	0,0	2,3	20,8	23,0	7,3
MV	79,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NI	327,5	0,3	26,7	58,3	85,2	26,0
NW	1 125,6	0,0	52,8	149,3	202,1	18,0
RP	253,2	0,0	4,4	17,5	21,9	8,6
SL	75,3	0,0	0,0	7,9	7,9	10,5
SN	155,8	0,0	0,0	14,4	14,4	9,3
ST	110,9	0,0	0,6	12,5	13,1	11,8
SH	99,5	0,0	1,3	10,4	11,7	11,8
TH	75,8	0,0	6,5	15,2	21,6	28,5
	3 500,0	0,3	146,2	480,1	626,5	17,9

Erläuterung:

a Differenzen durch Rundung.

Für den nach wie vor geringen Mittelabruf beim Infrastrukturprogramm lassen sich folgende Gründe anführen:

- Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen wurden erst im Sommer 2015 geschaffen.
- Die Verwaltungskapazitäten insbesondere der Kommunen waren bis weit ins Jahr 2016 hinein ganz wesentlich durch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen gebunden.
- Die Umsetzung von finanzintensiven Investitionsmaßnahmen – vorzugsweise im Hochbaubereich – erfordert regelmäßig einen zeitlichen Planungsvorlauf.
- Einzelne Länder übernehmen eine Vorfinanzierung der Maßnahmen und rufen die Fördergelder nachgängig beim Bund ab.

Der geringe Mittelabruf 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 2017 vorgelegten Vorhabenübersichten rund 3,1 Mrd. Euro, das heißt 87,3 % der zum damaligen Zeitpunkt insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzhilfen, mit rund 10 600 konkreten Projekten unterlegt waren (vgl. Tabelle 1.13).

Mittelabruf (Stand 30. April 2018) sowie Vorhabenplanung
(Stand 30. Juni 2017) beim Infrastrukturprogramm^a

Tabelle 1.13

Bundes- land	Programmanteil	Mittelabruf (Stand 30. April 2018)		Vorhabenplanung (Stand 30. Juni 2017)	
		Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
BW	247,7	82,0	33,1	223,9	90,4
BY	289,2	47,4	16,4	289,2	100,0
BE	137,8	66,9	48,6	131,7	95,5
BB	107,9	37,7	34,9	107,6	99,7
HB	38,8	10,2	26,3	38,7	99,9
HH	58,4	24,9	42,7	55,7	95,4
HE	317,1	38,6	12,2	289,3	91,2
MV	79,3	0,0	0,0	79,3	100,0
NI	327,5	99,2	30,3	327,5	100,0
NW	1 125,6	244,7	21,7	839,9	74,6
RP	253,2	21,9	8,6	253,2	100,0
SL	75,3	7,9	10,5	75,3	100,0
SN	155,8	14,4	9,3	155,8	100,0
ST	110,9	20,0	18,0	78,1	70,4
SH	99,5	14,6	14,7	46,8	47,1
TH	75,8	31,1	41,0	63,9	84,2
	3 500,0	761,5	21,8	3 056,0	87,3

Erläuterung:

a Differenzen durch Rundung.

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 liegt die in der Haushaltsrechnung 2017 ausgewiesene Ist-Ausgabe für das Infrastrukturprogramm erheblich unter dem hierfür vorgesehenen Sollansatz. Zur Wahrung des Jährlichkeitsgrundsatzes und der Haushaltsklarheit sollten Ausgaben erst dann veranschlagt werden, wenn sie etatreif im Sinne eines kassemäßigen Abflusses sind. Dies würde auch dazu beitragen, die im Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsrechnung nur schwer nachvollziehbaren Korrekturbuchungen im Bereich verschiedener 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. 1.12.5), nicht als erfüllt an. Vorteile gegenüber einer Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt als Kernhaushalt sind nicht erkennbar. Im Gegenteil: Die gegen die Errichtung eines Sondervermögens 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 mit der Folge, dass haushaltsmäßige Buchung und kassenmäßige Inanspruchnahme um mehrere Jahre auseinanderfallen sowie
- der Verschiebung des für den Fonds angestrebten Auflösungstermins um ebenfalls vier Jahre

zusätzlich an Bedeutung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes gehören Finanzhilfen, genau wie andere Ausgabeermächtigungen, grundsätzlich 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 beigefügt (§ 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 Kantinen⁵⁴

Tabelle 1.14

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2017	Bestand 31.12.2017
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	2 914 765	2 016 521
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 09	-15 486	-16 040
Einzelplan 14	3 736 768	5 356 601

⁵⁴ Vgl. S. 11 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Der neue Finanzplan und nachhaltige Bundesfinanzen¹

Zusammenfassung

Im Jahr 2017 ist das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) zum achten Mal in Folge gestiegen. Das Wachstum hat sich gegenüber den Vorjahren noch einmal beschleunigt. Die deutsche Wirtschaft wuchs deutlich schneller als das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Für die Jahre 2018 und 2019 rechnet die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion mit einem Anstieg von 2,3 % und 2,1 %. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht schaffen diese Rahmenbedingungen eine weiterhin günstige Ausgangslage: Steigende Steuereinnahmen sowie insbesondere niedrige Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Die historisch niedrigen Refinanzierungskosten wirken ebenfalls entlastend.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesregierung in der Lage, mit dem Regierungsentwurf 2019 zum fünften Mal in Folge einen Haushaltsplan vorzulegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2022 ist keine Nettokreditaufnahme vorgesehen. Dieses planerische Szenario soll ohne Konsolidierungsschritte umgesetzt werden. Stattdessen sind zusätzliche Ausgaben vor allem im Sozialbereich sowie zur Unterstützung von Länderaufgaben insbesondere im Bereich der schulischen Bildung und der sozialen Wohnraumförderung geplant. Zudem werden weitere teure Vergünstigungen eingeführt – wie das Baukindergeld, mit dem quasi die 2005 abgeschaffte Eigenheimzulage wiederbelebt wird. Eine umfassende kritische Bestandsaufnahme – wie sie der Bundesrechnungshof in seinen letztjährigen Feststellungen empfohlen hat – ist nicht zu erkennen.

Haushaltsrechtlich relevant ist das Vorgehen der Bundesregierung, Ausgaben des Bundeshaushalts fortwährend in Sondervermögen zu verlagern. So wurde zur Förderung der Digitalisierung im Haushalt 2018 ein neues Sondervermögen errichtet. Zudem ist eine Vorsorge für neue Bundeshilfen zum Ausbau der Ganztageschulen veranschlagt, deren konkrete Ausgestaltung noch nicht geklärt ist. Die Tendenz zu einer „Töpfchenwirtschaft“, also der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts, schreitet voran. Diese Form der Etatisierung führt u. a. dazu, dass die als Bundeszuschüsse für die Sondervermögen veranschlagten Haushaltsmittel als Ist-Ausgaben gebucht werden, obwohl die damit finanzierten Investitionsmaßnahmen regelmäßig erst Jahre später durchgeführt und abgerechnet werden. Wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Jährlichkeit, Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit werden hierdurch aufgegeben oder zumindest beeinträchtigt.

¹ Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 1. Oktober 2018 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Ende September 2018.

Konsolidierung ist kein Selbstzweck, sondern trägt zur Sicherung finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit bei. Und hier besteht Handlungsbedarf. Denn trotz der guten Rahmenbedingungen sind die Herausforderungen für den Bundeshaushalt hoch. Zwar befindet sich der demografische Wandel derzeit quasi noch im „Pausenmodus“. Trotzdem werden die demografiebedingten Ausgaben für die Alterssicherung bereits auf Grundlage der aktuellen Finanzplanung deutlich steigen. Das Rentenpaket aus der 18. Wahlperiode sowie weitere geplante Leistungsverbesserungen – insbesondere die Mütterrente II – wirken belastungserhöhend. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 auf höchstens 20 % steigen und zugleich soll die Rente in diesem Zeitraum auf dem heutigen Niveau von 48 % des durchschnittlichen Einkommens verbleiben. Bei dieser doppelten Haltelinie drohen zumindest für den Zeitraum ab dem Jahr 2025 erhebliche Zusatzbelastungen für die Rentenversicherung und damit auch für den haushaltsfinanzierten Bundeszuschuss. Die Arbeit der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ wird dadurch erschwert, zumal Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung der Rentenfinanzen wie eine Aufgabe bzw. Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze oder eine Heraufsetzung des Renteneintrittsalters bislang nicht vorgesehen sind. Auch die soziale Pflegeversicherung steht im Bereich der Altenpflege vor erheblichen finanziellen Herausforderungen, die zumindest auf mittelfristige Sicht den Bundeshaushalt treffen könnten.

Eine Stärkung der Investitionen ist im Finanzplan vorgesehen, vor allem bei der verkehrlichen, digitalen und bildungsbezogenen Infrastruktur. Nicht zuletzt wegen langwieriger Planungs- und Genehmigungsverfahren fließen die Mittel jedoch nur stockend ab. Die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen, verharrt insgesamt weit unterhalb des Anteils der Sozialausgaben.

Die Finanzierung der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Fluchtursachenbekämpfung bleibt im Finanzplanungszeitraum ein wichtiges Handlungsfeld. Aufgrund niedrigerer Flüchtlingszahlen dürften die Mittel im Haushaltsentwurf 2019 und in den nachfolgenden Haushalten gegenüber dem Ist 2017 von 20,8 Mrd. Euro zwar leicht zurückgehen. Insgesamt bleibt der Aufwand aber hoch. Ein wesentlicher Teil der Mittel fließt über zusätzliche Umsatzsteueranteile an die Haushalte der Länder und Kommunen. Dies hat u. a. den Nachteil, dass eine Kontrolle des verwendungsgemäßen Einsatzes dieser Mittel durch die Bundesverwaltung und den Bundesrechnungshof haushaltsrechtlich nicht zulässig ist.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2020 erheblich belasten. Der Bund erbringt dann zusätzliche Leistungen für die Länder mit einem Entlastungsvolumen von jährlich 10 Mrd. Euro. Zudem unterstützt der Bund die Länder weiter bei der sozialen Wohnraumförderung, obwohl sie diese Aufgabe nach dem Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen alleine verantworten sollten. Eine Entflechtung der föderalen Aufgabenwahrnehmung findet nicht statt – im Gegenteil: Der Bund engagiert sich finanziell zunehmend in mehr oder weniger allen Kernbereichen der Länder und Gemein-

den (u. a. Kindertagesstätten, Kindergarten, Schule, kommunale Sozialhilfe, innere Sicherheit). Die Folge ist ein – im Grundgesetz so nicht angelegtes – unübersichtliches Kompetenz- und Finanzierungsgemenge. Es droht die Gefahr, dass die finanzielle Eigenverantwortung von Ländern und Gemeinden zunehmend untergraben wird. Beschlossen wurde im Jahr 2017 als Entflechtungsmaßnahme, die Bundesautobahnen durch eine in Bundesverantwortung stehende Gesellschaft zu bauen und zu unterhalten. Bis zum Wirksamwerden sind allerdings noch erhebliche Umsetzungsaufgaben zu bewältigen.

Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat der Deutsche Bundestag bei der verfassungsrechtlichen Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendige Steuerungs- und Kontrollrechte für die Bundesverwaltung implementiert. Dem Bundesrechnungshof selbst sind Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung – also insbesondere bei Ländern und Gemeinden – eingeräumt worden, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Er hat mit ersten Prüfungen begonnen, um die zweckgemäße Verwendung von Bundesmitteln in angemessener Weise zu kontrollieren.

Auf europäischer Ebene bestehen für den Bund zumindest auf mittel- und langfristige Sicht finanzielle Risiken. Neben der Abwicklung der Hilfen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise fallen hier vor allem der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) und der neue siebenjährige Finanzrahmen (2021 bis 2027) für den EU-Haushalt ins Gewicht. Auch die europäische Bankenunion birgt finanzwirtschaftliche Risiken für den Bundeshaushalt. Dies betrifft vor allem den Vorschlag der Europäischen Kommission (EU-Kommission), den Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen Europäischen Währungsfonds umzuwandeln und mit zusätzlichen Ermächtigungen für Hilfsmaßnahmen auf dem Bankensektor und in anderen Bereichen auszustatten. Der Bundesrechnungshof unterrichtet den Deutschen Bundestag hierzu in einem Sonderbericht.

Den für das Jahr 2021 vorgesehenen schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags sollte die Bundesregierung so ausgestalten, dass er einer möglichen verfassungsgerichtlichen Prüfung standhält. Anderenfalls drohen hier milliarden schwere Zusatzbelastungen. Auch die kerntechnische Entsorgung könnte zumindest langfristig ein Risiko für den Bundeshaushalt darstellen, falls die in den öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der Entsorgung eingezahlten Mittel nicht ausreichen. Letztlich erzeugt die politische Zusage Deutschlands innerhalb des NATO-Verbundes, die jährlichen Ausgaben für Verteidigung zu erhöhen, einen fortwährenden Druck auf die Bundesfinanzen.

Die Herausforderungen machen eine nachhaltige finanzwirtschaftliche Strategie notwendig, die die Schwerpunkte auf zukunftsbezogene Aufgaben legt und Haushaltsspielräume für eine finanzwirtschaftliche Gestaltung in den nächsten Jahren eröffnet. Das Spannungsverhältnis zwischen Leistungsausweitungen für fast alle Politikbereiche, einer verbesserten haushaltsmäßigen Vorsorge für die anstehenden Herausforderungen sowie spürbaren Entlastungen für alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gilt es aufzulösen. Hierzu sollten nicht nur die Ausgaben,

sondern auch die zahlreichen steuerlichen Vergünstigungen für verschiedene Interessengruppen einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Die Bundesregierung hat sich in ihren subventionspolitischen Leitlinien zu regelmäßigen kritischen Prüfungen von steuerlichen Vergünstigungen auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie beschränkt diese Selbstverpflichtung allerdings auf die im Subventionsbericht enthaltenen Maßnahmen. Der Koalitionsvertrag enthält zum Subventionsabbau keinerlei Aussagen. Der Bundesrechnungshof sieht demgegenüber Handlungsbedarf und verweist hierzu auf seine letztjährigen finanzwirtschaftlichen Feststellungen. Dort hat er eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen unterbreitet – insbesondere im Bereich der Energiesteuer und der Umsatzsteuer.

Die für die Schuldenregel relevante strukturelle Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2022 unter der zulässigen Obergrenze von maximal 0,35 % des BIP. Der vorgesehene Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich geboten, um ungünstige Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. Der Kernhaushalt des Bundes weist zwar keine Nettokreditaufnahme aus. Der Kreditspielraum zur o. a. Obergrenze wird im Haushaltsentwurf 2019 trotzdem geringer: Zum einen schränkt die Konjunkturkomponente den Neuverschuldungsspielraum ein, da aufgrund der günstigen Wirtschaftslage die gesamtwirtschaftliche Nachfrage das Produktionspotenzial übersteigt. Zum anderen führt der anstehende Mittelabfluss aus einigen Sondervermögen (Energie- und Klimafonds, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitalfonds) zu einem negativen Finanzierungssaldo, der ebenfalls zu berücksichtigen ist. Es ist ein Verdienst der Schuldenregel, dass sie die begrenzten finanzwirtschaftlichen Spielräume offenlegt.

Der Haushaltsentwurf 2019 weist einen negativen Finanzierungssaldo von 5,3 Mrd. Euro aus, der in Höhe von 5,0 Mrd. Euro durch die Entnahme aus der sogenannten Asyl-Rücklage gedeckt werden soll. Diese Rücklage wurde aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 bis 2017 gebildet und hatte zum Jahresende 2017 ein Volumen von fast 24 Mrd. Euro. Im Haushaltsplan 2018 ist eine Entnahme von 1,6 Mrd. Euro veranschlagt. Der verbleibende Rest soll in den Haushalten 2020 bis 2022 die für den Haushaltsausgleich notwendigen Kredite abdecken. Diese werden auf die nach der Schuldenregel zulässige Obergrenze nicht angerechnet. Im Ergebnis wird hierdurch die „schwarze Null“ im Finanzplanungszeitraum gehalten. Konsolidierungserfordernisse werden hierdurch überdeckt. Als Konsequenz bleibt für eine nachhaltige Tilgung von Altschulden kein Platz: So ist nicht geplant, das von der Bundesregierung selbst formulierte Ziel einzulösen, die Schulden des in der Wirtschafts- und Finanzkrise (2009) errichteten Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ von derzeit noch rund 19 Mrd. Euro in konjunkturell guten Zeiten zu tilgen.

Seit dem Haushaltsjahr 2012 stellt die Bundesregierung den Entwurf des Bundeshaushalts und den Finanzplan im Top-Down-Verfahren auf. In Ergänzung hierzu werden seit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 themenbezogene Haushaltsanalysen – sogenannte Spending Reviews – berücksichtigt. Im Zuge des

Aufstellungsverfahrens 2019/2020 soll das Thema „Forderungsmanagement“ analysiert werden. 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. Nach dem Haushaltsentwurf 2019 entfallen auf sie 178,2 Mrd. Euro. Das ist genau die Hälfte des Haushaltsvolumens. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2022 sollen die Sozialausgaben auf 193,7 Mrd. Euro steigen. Die Sozialausgabenquote würde dann auf 51,6 % wachsen. Ausgabensteigernd wirken hier vor allem die Bundesleistungen an die Rentenversicherung, die Mittel zur Entlastung von Kommunen bei der Sozialhilfe sowie die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen. Die auf den Weg gebrachten Erhöhungen beim Kindergeld und Kinderfreibetrag sind hierbei noch nicht einmal einbezogen, da sie als Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer erfasst werden. Das Gleiche gilt für die migrationsbedingten Umsatzsteuerzuweisungen an die Länder für soziale Zwecke. Die Investitionsquote bleibt demgegenüber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau unterhalb von 11 %.

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung machen den Hauptteil der Sozialausgaben aus. Diese Bundesleistungen sollen von 98,1 Mrd. Euro (2019) auf 110,0 Mrd. Euro (2022) steigen; sie würden dann 29,3 % des Haushaltsvolumens beanspruchen (2019: 27,5 %). Allein diese Ausgaben übersteigen die veranschlagten Investitionen um mehr als das Zweieinhalbfache.

Die zunehmend verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Als Folge soll der Arbeitslosenbeitrag ab 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % gesenkt werden. Der Trend niedriger Arbeitsmarktausgaben soll sich im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplan trotz zusätzlicher Aufwendungen für die Arbeitsmarktförderung und für die zunehmende Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt fortsetzen. Die Arbeitsmarktausgaben sollen bis zum Jahr 2022 demzufolge nur leicht steigen.

Die Zuschüsse des Bundes über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bleiben mit jährlich 14,5 Mrd. Euro auf hohem Niveau. Die Finanzlage im Gesundheitsfonds und bei den gesetzlichen Krankenkassen ist noch stabil. In einigen Bereichen der Krankenversorgung sind allerdings höhere Ausgaben zu verzeichnen – auch aus Gründen der demografischen Entwicklung. Bislang konnte der Aufwuchs durch die gute Lage bei den Beitragseinnahmen und den Bundeszuschuss aufgefangen werden. Der Finanzbedarf gerade für die großen Kostenblöcke – die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung und die Arzneimittelausgaben – dürfte sich aber weiter erhöhen. Dadurch wird der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt steigen. Ob dann der bislang gewährte Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen ausreicht, ist fraglich. Bislang liegt ihm keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde.

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt seit Jahren von unverändert günstigen Refinanzierungsbedingungen. Zusätzliche Entlastungen in zweistelliger Milliardenhöhe ergaben sich aus den hohen Agio-Einnahmen der letzten Jahre. Die sofortige auf die Kassenwirksamkeit abstellende Buchung von Agien oder Disagien als Einnahmen oder Ausgaben ist finanzwirtschaftlich nicht unproblematisch, da sie viele Haushaltsjahre betreffen. Aktuell vermindern die Agien die Zinsausgaben und überzeichnen damit die Wirkung sinkender Zinsen zulasten der kommenden Haushalte. Die Bundesregierung sollte Agien und Disagien periodengerecht verteilen und buchen. Eine solche Verbuchung praktiziert sie bereits seit Jahren erfolgreich bei den inflationsindexierten Anleihen.

Insgesamt profitiert der Bundeshaushalt von erheblich geringeren Zinsausgaben gegenüber früheren Planungen: Für den Zeitraum 2014 bis 2021 beläuft sich die Entlastung auf insgesamt fast 117 Mrd. Euro. Die Zinsausgabenquote und die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, erreichen historisch niedrige Werte. So fällt die Zinssteuerquote zum Ende des Finanzplans auf 5,5 %. Das ist unterhalb des Niveaus des Jahres 1977 von 6,0 % – allerdings bei einer dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Ende der 1990-Jahre betrug die Quote 21,4 %. Das Zinsänderungsrisiko bleibt angesichts jährlicher Anschlussfinanzierungen von durchschnittlich rund 190 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum hoch.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2018 wird mit einem weiter wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Die Steuereinnahmen sollen im Zeitraum 2019 bis 2022 um jährlich mehr als 4 % steigen. Wenn durchgreifende Steuerentlastungsmaßnahmen ausbleiben, könnte die Steuerquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,2 % des BIP steigen. Dies ist gegenüber der Steuerquote von 2017 von 22,5 % nochmals ein Anstieg von 0,7 Prozentpunkten oder rund 27 Mrd. Euro (2022). Allerdings profitiert der Bund von diesem Anstieg aufgrund der fortschreitenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen in geringerem Umfang: Er kann einen Anstieg von jährlich 3,4 % im Zeitraum von 2019 bis 2022 erwarten, während die Länder in diesem Zeitraum ihre Steuereinnahmen um jährlich 4,1 % nach oben schrauben können. Zudem würde das Steueraufkommen des Bundes bei dem vorgesehenen Abbau des Solidaritätszuschlags ab dem Haushalt 2021 in der Größenordnung von jährlich 10 Mrd. Euro sinken.

Die steuerlichen Abführungen an die Europäische Union könnten sich ab dem Jahr 2021 aufgrund des Brexit und des neuen EU-Finanzrahmens gegenüber der Steuerschätzung merklich erhöhen. Die seinerzeit für das Jahr 2012 erstmals vorgesehene Einführung einer Finanztransaktionssteuer in der Europäischen Union verschiebt sich auf unbestimmte Zeit.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen auch weiterhin hohe Zuweisungen an die Länder. Als Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen steigen die Bundesergänzungszuweisungen ab dem Jahr 2020 auf jährlich über 11 Mrd. Euro an gegenüber 8,0 Mrd. Euro nach dem Haushaltsentwurf 2019.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird bis zum Jahresende 2018 voraussichtlich gegenüber dem Vorjahr erneut leicht sinken. Sie wäre damit seit dem Jahr 2014 durchgängig rückläufig. Die Schuldenstandsquote – also der Anteil der Schulden am BIP – wird folglich ebenfalls sinken. Die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, bestehen fort, wenn auch in einem geringerem Umfang. In welchem Maße diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums 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. Hieraus könnten bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Dies hängt davon ab, ob es insbesondere Griechenland als Hauptempfänger der Hilfen gelingen kann, den eingeschlagenen Reformkurs fortzusetzen und seine Staatsschuldenquote in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren.

Die europäischen Regelwerke des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten fördern. Die konsequente Umsetzung dieser Regeln ist unerlässlich, um die Gefahr künftiger Staatsschuldenkrisen in der Europäischen Union nachhaltig zu verringern. In der Vergangenheit hat es eher an dieser Umsetzung gefehlt. Daher ist zu fordern, dass der Wille zur Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln untermauert und Ermessensspielräume in diesem Sinne begrenzt werden müssen. Die von der EU-Kommission zur vermeintlichen Stärkung der Haushaltsüberwachung geplanten einheitlichen Rechnungslegungsstandards (EPSAS) sind demgegenüber nicht geeignet, die gesamteuropäische Haushaltsdisziplin zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat sich in einem Bericht an den Deutschen Bundestag gegen eine verbindliche Einführung der EPSAS in den EU-Mitgliedstaaten und insbesondere in Deutschland ausgesprochen. Er hält es für unwahrscheinlich, dass durch eine harmonisierte Rechnungslegung über verbindliche Standards die von der EU-Kommission angestrebten Ziele – also nachhaltig tragfähige öffentliche Haushalte – erreicht oder zumindest wirkungsvoll unterstützt werden können.

Beim strukturellen Defizit gilt für Deutschland im präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ein mittelfristiges Ziel von maximal 0,5 % des BIP. Diese Vorgabe unterschreiten die öffentlichen Haushalte Deutschlands seit dem Jahr 2012. Auf Grundlage der aktuellen Projektionen wird der Wert auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung eingehalten. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union.

Die deutsche Schuldenstandsquote ist rückläufig und soll im Jahr 2019 erstmals nach fast 20 Jahren wieder den europäischen Referenzwert von 60 % des BIP

unterschreiten. Zugunsten künftiger finanzwirtschaftlicher Handlungsfähigkeit gilt es, diese positive Entwicklung durch eine nachhaltige Finanzpolitik zu unterstützen.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2022²

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2019 und des Finanzplans bis zum Jahr 2022 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.³ Für das BIP erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 2,3 % im Jahr 2018 und 2,1 % im Jahr 2019. Bis zum Jahr 2022 soll das BIP um jährlich 1,4 % steigen. Die möglichen Folgen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind allerdings weiterhin unklar und daher noch nicht berücksichtigt. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigen auf 45,5 Millionen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums. Bei der Arbeitslosigkeit wird ein Rückgang auf 2,2 Millionen Personen bis zum Jahr 2022 prognostiziert. Hierbei sind die Herausforderungen im Zusammenhang mit der zu bewältigenden Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt bereits berücksichtigt. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2019 und den Finanzplan bis 2022.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2019

2.1.1.1 Ausgaben

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2019 sind Gesamtausgaben von 356,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Gegenüber dem Haushalts-Soll 2018 (343,6 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 13,2 Mrd. Euro oder 3,8 %.

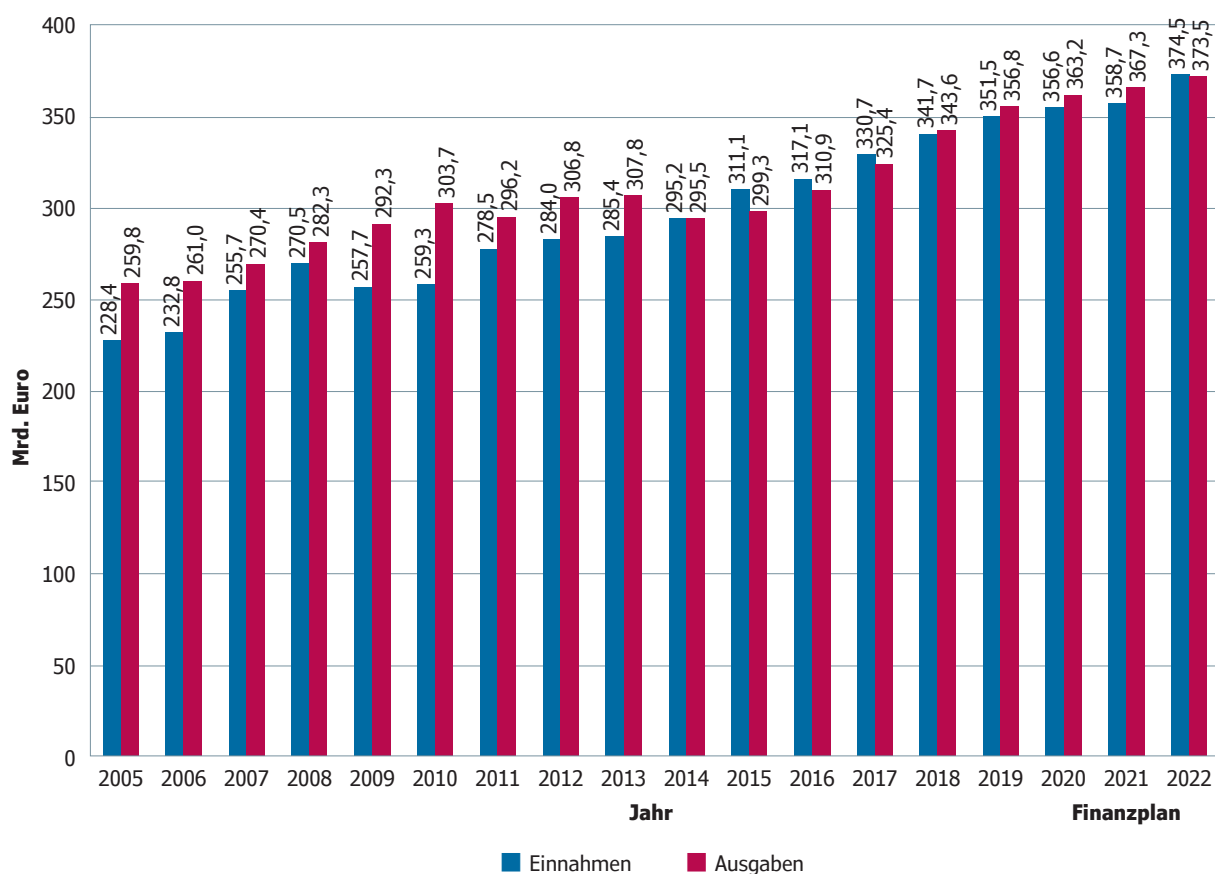
Der Haushaltsentwurf liegt damit erneut über der angenommenen Preissteigerungsrate (1,5 %). Steigerungen von 3 % und mehr gegenüber dem Soll 2018 weisen fast alle größeren Ressorthaushalte aus: Dazu gehören die Einzelpläne 06, 08, 10, 11, 12, 14, 16, 23 und 30 (vgl. Tabelle 2.1).

2 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2017 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2018 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2017, Haushaltsentwurf 2019 (Bundestagsdrucksache 19/3400), Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022 (Bundestagsdrucksache 19/3401), Finanzbericht 2019 des BMF (August 2018).

3 Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25. April 2018.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Abbildung 2.1



Erläuterung:

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 einmal mehr der Einzelplan 11 mit 5,0 Mrd. Euro (+3,6 %). Allerdings liegt dieser Anstieg leicht unterhalb der bisherigen Finanzplanung (vgl. Tabelle 2.3). Erneut deutlich wachsen sollen die Ausgaben im Einzelplan 14 um 4,3 Mrd. Euro (+11,4 %). Die im Haushaltsentwurf 2019 veranschlagten Ausgaben für Verteidigung steigen damit gegenüber dem Ist 2015 – also in dem Zeitraum einer Wahlperiode – um über 26 % (vgl. Tabelle 2.1). Sie liegen damit auch deutlich (3,0 Mrd. Euro) über dem bisherigen für das Jahr 2019 vorgesehenen Finanzplanansatz (vgl. Tabelle 2.3).

Wesentliche Ausgabenveränderungen in den Einzelplänen

Tabelle 2.1

Ausgabenveränderungen innerhalb der Einzelpläne ^a	2016 Ist	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2019
	Plafonds	Abweichung jeweils zum Vorjahr								
	Mio. Euro	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in % ggü. Ist 2015
Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt)	2 290	147	6,9	435	19,0	313	11,5	59	1,9	44,5
Einzelplan 05 (Auswärtiges)	5 117	1 244	32,1	690	13,5	-357	-6,1	123	2,3	43,9
Einzelplan 06 (Inneres, Bau und Heimat)	7 788	1 159	17,5	1 376	17,7	4 970	54,2	929	6,6	127,2
Einzelplan 08 (Finanzen)	6 048	424	7,5	79	1,3	428	7,0	624	9,5	27,6
Einzelplan 09 (Wirtschaft und Energie)	7 487	221	3,0	-5	-0,1	633	8,5	-61	-0,8	10,8
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft)	5 429	183	3,5	260	4,8	330	5,8	226	3,8	19,0
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales)	129 323	3 400	2,7	6 528	5,0	3 329	2,5	5 026	3,6	14,5
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	24 273	894	3,8	3 657	15,1	-78	-0,3	1 152	4,1	24,1
Einzelplan 14 (Verteidigung)	35 141	1 144	3,4	1 810	5,2	1 569	4,2	4 381	11,4	26,2
Einzelplan 15 (Gesundheit)	14 599	2 517	20,8	584	4,0	24	0,2	63	0,4	26,4
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz u. nukleare Sicherheit)	4 316	725	20,2	822	19,0	-3 159	-61,5	288	14,6	-36,9
Einzelplan 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	8 838	147	1,7	681	7,7	707	7,4	79	0,8	18,6
Einzelplan 23 (wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung)	7 893	1 349	20,6	606	7,7	943	11,1	283	3,0	48,6
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung)	16 271	1 049	6,9	1 006	6,2	340	2,0	529	3,0	19,2
Einzelplan 32 (Bundesschuld)	18 306	-3 472	-15,9	100	0,5	1 008	5,5	177	0,9	-10,0
Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung)	22 591	-5 502	-19,6	-5 212	-23,1	1 438	8,3	-803	-4,3	-35,9

Erläuterung:

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

Auch die anderen großen Ressorteinzelpläne verzeichnen nach dem Haushaltsentwurf überwiegend erhebliche Ausgabensteigerungen. Innerhalb des vierjährigen Zeitraums einer Wahlperiode liegen die Steigerungen bei bis zu 50 %. Der Verdopplung des Haushaltsvolumens im Einzelplan 06 beruht – neben Ausgabenerhöhungen u. a. im Bereich der inneren Sicherheit – auf der Umschichtung des Wohnungs- und Städtebaus aus dem Einzelplan 16. Letzterer verzeichnet deshalb im Haushaltsjahr 2018 einen Rückgang der Ausgabeermächtigungen um 61,5 %.

Rückläufig seit dem Haushaltsjahr 2015 sind die beiden Einzelpläne 32 und 60. Dies liegt beim Einzelplan 32 an den weiterhin niedriger veranschlagten Zinsausgaben. Beim Einzelplan 60 sind vor allem die weggefallenen Zuführungen an die Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (2015, 2016) und „Digitalfonds“ (2018) sowie an die Asyl-Rücklage (2015 bis 2017) dafür ursächlich. Der Bundeszuschuss an den Energie- und Klimafonds (EKF) übersteigt demgegenüber erstmals mit 3,1 Mrd. Euro die Schwelle von 3 Mrd. Euro.

Entwicklung der Gesamtausgaben

Tabelle 2.2

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Zinsausgaben (in Mrd. Euro)	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	18,2	18,9
Arbeitsmarktausgaben (in Mrd. Euro)	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,7	36,4
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
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	325,7	343,6	356,8
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	3,5	3,9	-2,5	3,6	0,3	-4,0	1,3	3,9	4,8	5,5	3,8
Veränderung 2019 zu 2009 (in %)											22,1
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,4	308,2	325,4	337,9
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	5,0	6,5	-2,7	4,9	0,1	-2,5	3,2	5,5	5,0	5,6	3,8
Veränderung 2019 zu 2009 (in %)											32,9
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	270,6	288,7	301,5
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	5,4	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,9	4,6	6,7	4,4
Veränderung 2019 zu 2009 (in %)											43,6

Erläuterung:

a 2015 bis 2017: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an Asylrücklage.

Vergleicht man den Haushaltsentwurf 2019 mit dem von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise beeinflussten Haushalt 2009, ergibt sich ein Aufwuchs der Gesamtausgaben von 22 % (Tabelle 2.2). Diese 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 insgesamt 43,6 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2.2). Die Ausgabenpolitik ist also nach Herausnahme der Bereiche „Zinsen“ und „Arbeitsmarkt“ weiterhin expansiv ausgerichtet.

2.1.1.2 Einnahmen

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2019 – ohne Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und Entnahme aus der Asyl-Rücklage (5,0 Mrd. Euro) – betragen 351,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 333,0 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2018 (321,3 Mrd. Euro) um 11,7 Mrd. Euro bzw. 3,6 %. Die Entwicklung des Steueraufkommens seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise erreicht fast in jedem Jahr zweistellige Milliardenzuwächse. Die im zweiten „Krisenhaushaltsjahr 2010“ erzielten Steuereinnahmen des Bundes von 226,2 Mrd. Euro werden um nahezu die Hälfte, nämlich um 106,8 Mrd. Euro übertroffen. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Bund sein Steueraufkommen durch die fortgesetzte Abgabe von Umsatzsteueranteilen zugunsten der Länder und Kommunen nicht unerheblich verringert hat (vgl. dazu Nr. 2.2.5).

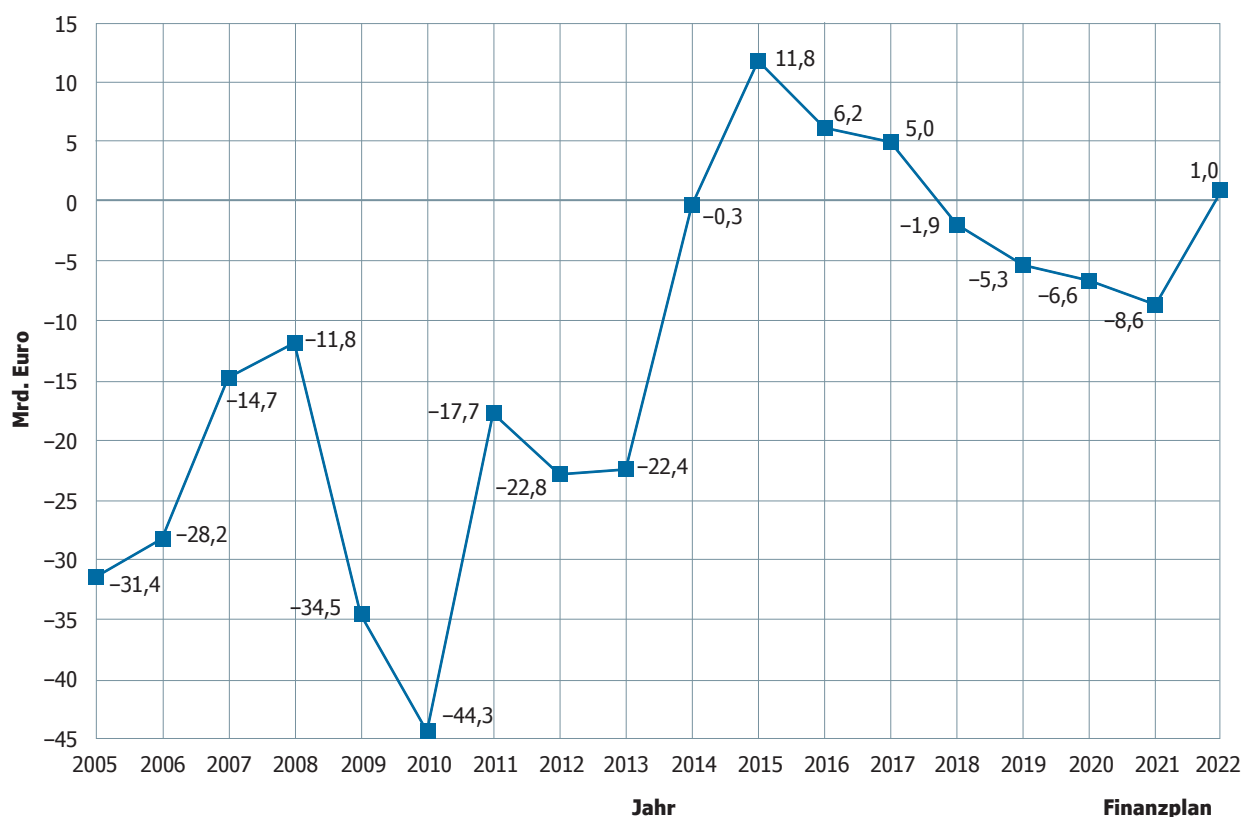
Der Haushaltsentwurf 2019 sieht erneut – wie in den Haushalten 2014 bis 2018 – keine Nettokreditaufnahme vor, um den Haushalt auszugleichen. Die seit dem Haushalt 2014⁴ eingeschlagene Linie des neuverschuldungsfreien Haushalts wird beibehalten. Anders sieht es allerdings beim finanzstatistischen Finanzierungssaldo aus: Er beträgt -5,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2). Er wird durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) sowie einer Entnahme aus der Asyl-Rücklage (5,0 Mrd. Euro) gedeckt. Diese Rücklage wurde erstmals im Haushalt 2015 veranschlagt. Sie dient der Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die dem Bund durch seine strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung an den Kosten der Länder und Kommunen und durch eigene Aufwendungen entstehen.⁵ Ihr Volumen betrug Ende 2017 fast 24,0 Mrd. Euro und setzt sich aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2017 sowie aus einem Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn 2015 zusammen. Im Haushaltsplan 2018 ist eine Entnahme von 1,6 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Haushaltsjahre 2020 ff. verbleibt noch ein Rücklagenbetrag von 17,3 Mrd. Euro; dieser soll nach dem Finanzplan zum Ausgleich der Haushalte 2020 bis 2022 herangezogen werden.

⁴ Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

⁵ Vgl. Zweckbestimmung und Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 359 01.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Abbildung 2.2



2.1.2 Ausbau der Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden (vgl. Nr. 1.12). Sie sind besondere Teile des Bundesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung, die nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Ihre Wirtschaftspläne sind als Anlagen zum Bundeshaushalt abgedruckt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte enthalten insbesondere folgende Sondervermögen:

2.1.2.1 Energie- und Klimafonds

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) weist im Entwurf seines Wirtschaftsplans 2019 Mittel von 4,3 Mrd. Euro aus. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der am 1. Januar 2011 errichtete EKF fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.⁶ Im Haushaltsentwurf 2019 steigen diese auf 3,1 Mrd. Euro. Dies ist ein Mehr von 0,3 bzw. 2,3 Mrd. Euro gegenüber den Haushalten 2018 und 2017. Die Bundeszuweisung ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Anders als ursprünglich geplant reichen hierfür die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen trotz steigender Tendenz bei Weitem nicht aus.

⁶ Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

Sie werden für das Jahr 2019 auf 1,2 Mrd. Euro geschätzt. Im EKF sind derzeit deutlich mehr Mittel veranschlagt, als voraussichtlich zur Deckung der verschiedenen Programme benötigt werden. Sie fließen teilweise in die Rücklage des EKF⁷, die im Wirtschaftsplan 2018 ein Volumen von 1,6 Mrd. Euro ausweist. Angesichts der auf Dauer angelegten hohen Haushaltsfinanzierung hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die von ihm schon mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in die hierfür zuständigen Einzelpläne (insbesondere 09, 12 und 16) des Bundeshaushalts ins Auge zu fassen. Dies würde auch die parlamentarische Kontrolle zu diesen Aufgabenbereichen erleichtern.

2.1.2.2 Weitere Nebenhaushalte

Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“, „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, „Digitalfonds“ sowie das im Haushaltsentwurf enthaltene neue Sondervermögen „Ganztagsschulfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

- Das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ enthält Finanzhilfen für mehrere Investitionsprogramme im Zeitraum 2008 bis 2020 (insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro einschließlich des Investitionsprogramms 2017 bis 2020);⁸
- Für den im Haushaltsjahr 2013 zur Beseitigung von Hochwasserschäden errichteten „Aufbauhilfefonds“ waren zunächst 8,0 Mrd. Euro veranschlagt, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder in den Bundeshaushalt vereinnahmt wurden (0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016). Aus dem Sondervermögen wurden bis zum 31. Dezember 2017 rund 3,4 Mrd. Euro verausgabt, davon rund 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2017. Weitere Mittelabflüsse sind zu erwarten.
- Der „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ erhielt 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).
- Für den neu errichteten „Digitalfonds“ wurden im Haushalt 2018 im Vorgriff auf die künftigen Einnahmen des Fonds Ausgabeermächtigungen von 2,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dieses neue Sondervermögen dient der Förderung des Breitbandausbaus und der Umsetzung des Digitalpakts Schule. Der Fonds soll sich aus Erlösen der Mobilfunk-Frequenzversteigerungen (5G) durch die Bundesnetzagentur finanzieren. Wann und in welchem Umfang die Erlöse anfallen, steht noch nicht fest. Bis zum Eingang dieser Mittel ist eine Anschubfinanzierung durch den Bundeshaushalt vorgesehen.
- Ob für die Maßnahme „Ganztagsschule/Ganztagsbetreuung“ ein weiteres Sondervermögen errichtet wird, ist bislang nicht geklärt. Für den im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen Mitteleinsatz von 2,0 Mrd. Euro ist haushaltsmäßige Vorsorge im Einzelplan 60 in Form einer globalen Mehrausgabe getroffen.

7 Nach § 5 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) ist eine Rücklagenbildung grundsätzlich zulässig. Sie dient dem Ausgleich nicht bzw. nicht immer vorhersehbarer Schwankungen sowohl auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgabenseite, z. B. infolge von Verzögerungen bei neuen Programmmaßnahmen.

8 Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen in steigendem Maße – derzeit jährlich in Höhe von 945 Mio. Euro – an den Betriebskosten der Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 2.4).

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen werden in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – und für die Schuldenregel relevante – Ausgaben gebucht, obwohl die Ausgaben kassenmäßig zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushaltsentwurf 2019 zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen Sondervermögen insgesamt 2,9 Mrd. Euro als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante“ Kreditaufnahmen vorgesehen.⁹ Ausgaben des Digitalfonds sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Werden die Mittel ganz oder teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt (wie beim Aufbauhilfefonds), ist die in der Haushaltsrechnung vormals gebuchte „Ist-Ausgabe“ (beim Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

Zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt und dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen in der Regel mehrere Jahre. Dies zeigt sich deutlich beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds: Von den für kommunale Investitionszwecke (Finanzhilfen gemäß § 3 KinvFG) im Haushalt 2015 veranschlagten Mitteln von 3,5 Mrd. Euro sind bis Ende August 2018 erst 0,97 Mrd. Euro (27,7 %) abgeflossen. Die im Haushalt 2016 veranschlagten Mittel für kommunale Bildungsinfrastruktur (Finanzhilfen gemäß § 10 KinvFG) verzeichneten bis zu diesem Termin fast keinen Abfluss (0,0012 Mrd. Euro). Das gleiche Schicksal dürfte die im Haushalt 2018 veranschlagten Ausgabeermächtigungen für den „Digitalfonds“ treffen, zumal die erforderlichen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Regelungen bislang noch nicht in Kraft getreten sind. Hier wäre es haushaltsrechtlich ausreichend gewesen, wenn die in den Jahren 2019 ff. vorgesehenen Investitionen durch Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen worden wären.

Mit der Errichtung derartiger Sondervermögen wird vor allem das Ziel verfolgt, Ausgaben „buchmäßig“ um Jahre nach vorne zu ziehen. So werden im „Digitalfonds“ 2,4 Mrd. Euro als Ausgaben im Soll und Ist (in der Haushaltsrechnung 2018) ausgewiesen, die erst Jahre später anfallen und den Bundeshaushalt belasten werden. Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Eine solche „Töpfchenwirtschaft“ beeinträchtigt wesentliche Haushaltsgrundsätze wie die der Einheit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit. Zudem werden wichtige finanzstatistische Kennzahlen wie die Investitionsausgabenquote verfälscht.

Auch der Haushaltsabschluss wird in Bezug auf die Schuldenregel komplizierter und intransparenter: So wird in der Haushaltsrechnung die Nettokreditaufnahme um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben (= negative Finanzierungssalden) erhöht.¹⁰ Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur nicht mehr möglich.

⁹ Haushaltsentwurf 2019, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan (noch nicht veröffentlicht).

¹⁰ Vgl. Haushaltsrechnung 2017 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof, auf Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel können bedarfsgerecht als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden. Damit würden vor allem der Jährlichkeitsgrundsatz sowie das Transparenzgebot beachtet und die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

2.1.3 Finanzplan 2018 bis 2022

Zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2019 setzt der Finanzplan bis 2022 die sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags vom 14. März 2018 um. Der neue Finanzplan baut auf dem von der alten Bundesregierung beschlossenen bisherigen Finanzplan 2017 bis 2021 auf. Unter Einbeziehung einer Fortschreibung der Planungszahlen in das neue Finanzplanjahr 2022, verbesserter Steuereinnahmeerwartungen sowie absehbarer Mehr- und Minderbelastungen ermittelte das BMF im Eckwertebeschluss vom 2. Mai 2018 einen Spielraum von rund 43 Mrd. Euro. Die gegenüber dieser Prognose erforderlichen Aktualisierungen z. B. hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten und der Steuerschätzung vom 9. Mai 2018 sind in den neuen Finanzplan eingeflossen.

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 auf 363,2 Mrd. Euro bzw. 369,3 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2022 sind 375,5 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs von 18,7 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr gegenüber dem Haushaltsentwurf 2019 (356,8 Mrd. Euro) verteilt sich hauptsächlich auf

- Einzelplan 11¹¹ (+17,3 Mrd. Euro u. a. wegen steigender Bundesleistungen an die Rentenversicherung einschließlich einer jährlichen Zuführung von 2,0 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente“) ab dem Jahr 2021,
- Einzelplan 14 (+1,0 Mrd. Euro),
- Einzelplan 32 (+1,3 Mrd. Euro) sowie
- Einzelplan 60 (+2,6 Mrd. Euro).

Einen Ausgabenrückgang gegenüber dem Haushaltsentwurf 2019 verzeichnen

- Einzelplan 05 (-0,6 Mrd. Euro),
- Einzelplan 06 (-1,6 Mrd. Euro) und
- Einzelplan 23 (-1,0 Mrd. Euro).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom 9. Mai 2018 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Der ab dem Jahr 2020 geltende neue Finanzausgleich ist dort erstmals berücksichtigt. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2019 bis 2022 mit einem Zuwachs um 26,7 Mrd. Euro gerechnet – von 333,0 Mrd. Euro (2019) auf 359,7 Mrd. Euro (2022). Für die ab dem Jahr 2021 geplante stufenweise Absenkung des Solidaritätszuschlags ist im Finanzplan durch globale Minder-einnahmen Vorsorge getroffen.

11 Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan 2017 bis 2021

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2019 bis 2021 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). Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der Verkehrsinfrastruktur, der inneren und äußeren Sicherheit, der Rente (im Haushalt 2022), der Familie sowie der Bildungs- und Forschungsförderung: Betroffen sind die Einzelpläne 06, 08, 09, 11, 12, 14, 17 sowie 30.¹²

¹² Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan 2021^a

Tabelle 2.3

Haushaltsskizze 2019/neuer Finanzplan (Fpl.) 2022	2019	2020	2021
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan 2021	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan 2022	0,0	0,0	0,0
Differenz	0,0	0,0	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan 2021	16,6	17,0	17,1
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan 2021	14,5	17,0	17,1
darunter:			
Einzelplan 02	0,1	0,1	0,1
Einzelplan 04	0,2	0,2	0,2
Einzelplan 05	0,5	0,0	0,0
Einzelplan 06	5,9	5,5	5,7
Einzelplan 07	0,1	0,1	0,1
Einzelplan 08	0,7	0,9	0,9
Einzelplan 09	0,3	1,1	-0,3
Einzelplan 10	0,4	0,6	0,5
Einzelplan 11	0,0	0,1	2,6
Einzelplan 12	0,6	2,3	3,6
Einzelplan 14	3,0	1,7	1,5
Einzelplan 15	0,1	0,1	0,1
Einzelplan 17	0,8	1,0	1,0
Einzelplan 23	1,0	0,1	0,0
Einzelplan 30	0,2	1,1	1,1
Einzelplan 60	0,7	2,1	0,0
Übrige Einzelpläne	0,0	0,1	0,0
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan 2021	2,1	0,0	0,0
Einzelpläne 01 bis 32	2,1	0,0	0,0
Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan 2021	16,6	17,0	17,1
Minderausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan 2021	6,0	3,2	4,9
Einzelplan 11	0,8	0,0	0,0
Einzelplan 16	3,4	1,9	1,9
Einzelplan 32	1,8	1,3	2,1
Einzelplan 60	0,0	0,0	0,8
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan 2021	10,6	13,7	12,2
Einzelpläne 01 bis 32	0,0	1,5	1,3
Einzelplan 60	10,6	12,2	10,8

Erläuterung:

a Rundungsdifferenzen möglich.

Auf der Einnahmenseite ergeben sich im Jahr 2019 gegenüber dem bisherigen Finanzplan Mindereinnahmen bei den Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw¹³, deren Einführung sich nach Einschätzung der Bundesregierung voraussichtlich auf das Jahr 2020 verschieben wird. Die Folgen sind für den Bundeshaushalt allerdings eher gering, da durch die Verschiebung Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer ausbleiben. Dies ist darin begründet, dass die Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen bei der Kraftfahrzeugsteuer entsprechend entlastet werden sollen, wenn sie mit der Infrastrukturabgabe auf Pkw belastet werden. Die Nettomehereinnahmen im Bundeshaushalt werden daher deutlich unterhalb der Einnahmen durch die Infrastrukturabgabe liegen.

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Größere Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen in den Einzelplänen 16 und 32 (vgl. Tabelle 2.3). Beim Einzelplan 16 ist der Rückgang ausschließlich darin begründet, dass der Teilbereich Wohnungsbau und Städteförderung in den Einzelplan 06 umgegliedert worden ist. Die Minderausgaben im Einzelplan 32 beruhen auf einer weiteren Verringerung der geplanten Zinsausgaben. Der Bundeshaushalt profitiert davon, dass eine Zinswende bislang nicht eingetreten ist.

Insgesamt verzeichnet der Bundeshaushalt im Finanzplanungszeitraum deutliche Aufwüchse. Dies gilt nicht nur im Vergleich zu den vorherigen Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.1), sondern auch im Vergleich zum letzten Finanzplan. Die Mehrausgaben in einer Reihe von Einzelplänen können gleichwohl ohne zusätzliche Neuverschuldung kompensiert werden. Dies soll im Wesentlichen ermöglicht werden durch

- höhere Steuereinnahmen sowie
- die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen aus der Asyl-Rücklage (vgl. dazu Nr. 2.3).

2.2 Umsetzung des Koalitionsvertrags und nachhaltige Bundesfinanzen

Die Bundesregierung verweist darauf, dass der Haushaltsentwurf 2019 und der Finanzplan bis 2022 einen Dreiklang aus Zukunftsorientierung, sozialer Gerechtigkeit und Solidität bilden. Die haushaltspolitischen Vorgaben des Koalitionsvertrags einschließlich aller sogenannten prioritären Maßnahmen würden im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplan bis 2022 umgesetzt, ohne dass eine Nettokreditaufnahme notwendig werde.

13 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.

Diese Einhaltung eines nach der Schuldenregel ausgeglichenen Haushalts ist allerdings nur möglich unter Zuhilfenahme der o. a. Asyl-Rücklage. Zudem gibt es eine Reihe finanzwirtschaftlicher Risiken und offener Punkte, die die Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen auf mittel- und langfristige Sicht beeinträchtigen können. Hierzu gehören insbesondere

- der demografische Wandel,
- der Erhalt und die Modernisierung der Infrastruktur,
- die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung der Fluchtursachen,
- die wachsenden Hilfen für Länder und Gemeinden sowie
- die finanziellen Konsequenzen des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sowie europäischer Maßnahmen und Reformprojekte (Bankenunion, Vermeidung künftiger Schuldenkrisen, Finanzrahmen 2021 bis 2027).

2.2.1 Demografischer Wandel mit Blick auf Alterssicherung

Die durch die demografische Entwicklung bedingten Veränderungen und Herausforderungen einer alternden Gesellschaft sind Teil der öffentlichen und politischen Debatte. Derzeit halten sich die demografischen Mehrbelastungen im Bundeshaushalt zwar noch in Grenzen. Dies wird sich aber spätestens dann ändern, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichen. Der im Februar 2016 veröffentlichte vierte Bericht des BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen¹⁴ weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 % und 3,8 % des BIP ausgehen.

2.2.1.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Insbesondere im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ist mit zunehmendem Ausgabedruck zu rechnen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet, die für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – das betrifft den Zeitraum nach 2025 – Empfehlungen vorlegen soll. Die öffentliche und private Altersversorgung müssen sich auf Herausforderungen einstellen. Dazu gehören im Rentensystem insbesondere

- die wachsende Zahl der Rentenbezieher bei gleichzeitigem Rückgang der Beitragszahler sowie
- die Übernahme zusätzlicher versicherungsfremder Leistungen¹⁵, wie sie durch das Rentenpaket 2014 umgesetzt und im Koalitionsvertrag für die laufende Wahlperiode vorgesehen sind.

14 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Herausgeber: BMF (www.tragfaehigkeit.de); der nächste Tragfähigkeitsbericht dürfte im Jahr 2019 veröffentlicht werden.

15 Dies sind Leistungen, die der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebürdet werden, obwohl sie an Nichtversicherte gehen, nicht dem Versicherungszweck entsprechen oder nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße beitragsgedeckt sind; vgl. im Einzelnen: Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung – Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Juni 2011.

Die private Altersversorgung muss demgegenüber die andauernde Niedrigzinsphase verkraften. Die niedrigen Zinsen entlasten zwar die öffentlichen Haushalte, wirken sich aber äußerst negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus.

Bereits jetzt zeigen sich die Tragfähigkeitsrisiken in der Rentenversicherung.¹⁶ Bei den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sind im Finanzplanungszeitraum überproportionale Ausgabensteigerungen vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.2). Ausgabenverschärfend innerhalb der Rentenversicherung wirken das in der abgelaufenen 18. Wahlperiode beschlossene Rentenpaket, vor allem die sogenannte Mütterrente und die Rente ab 63. Die jährlichen Zahlungen für die Mütterrente I¹⁷ werden aufgrund der regelmäßigen Rentenerhöhungen entsprechend ansteigen, auch wenn langfristig die Fallzahlen zurückgehen.

Im Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung¹⁸ ist ein Ausbau dieser versicherungsfremden Leistung – die Mütterrente II – vorgesehen. Danach wird für Elternteile für die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern die Kindererziehungszeit um weitere sechs Monate in der gesetzlichen Rentenversicherung anerkannt. Ab dem 1. Januar 2019 erhalten sie einen Zuschlag, der dem Rentenertrag eines halben Kindererziehungsjahres entspricht. Allein diese Maßnahme soll ab dem Jahr 2019 zu jährlichen Mehrausgaben von 3,8 Mrd. Euro führen, die im Wesentlichen von den Beitragszahlern und Rentenbeziehern getragen werden müssen.¹⁹ Von den im Gesetzentwurf ausgewiesenen Mehrausgaben bis zum Jahr 2025 von insgesamt 32,3 Mrd. Euro entfallen allein 26,6 Mrd. Euro (82 %) auf die Mütterrente II. Vor diesem Hintergrund dürfte der Druck wachsen, diese Leistung komplett aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren.

Neben Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten und der Mütterrente sowie einer Entlastung von Geringverdienern stehen folgende zwei Maßnahmen im Zentrum des Gesetzentwurfs:

- Die Einführung einer Niveausicherungsklausel, mit der bis zum Jahr 2025 ein Rentenniveau, also die Relation zwischen der Höhe der Standardrente (45 Jahre Beitragszahlung auf Basis eines Durchschnittsverdienstes) und dem Entgelt eines Durchschnittsverdieners, von 48 % gewährleistet werden soll, und
- die Festlegung, dass der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 höchstens 20 % betragen darf (Beitragssatzgarantie).

Zur Unterstützung der Einhaltung der doppelten Haltelinie soll der Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 um jeweils 0,5 Mrd. Euro angehoben werden. Diese Haltelinie wird im Finanzplanungszeitraum voraussichtlich nur geringe Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben, da eine solche Unterschreitung des Rentenniveaus nach aktuellen Prog-

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

17 Mit der Mütterrente I wurden die anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder um zwölf Monate ausgeweitet.

18 Bundestagsdrucksache 19/4668.

19 Dazu: DIW-Wochenbericht Nr. 28/2018.

nosen frühestens ab dem Jahr 2025 droht. Die Beitragssatzgarantie könnte allerdings auf längerer Sicht erhebliche Risiken mit sich bringen. Denn der Bund trägt damit nicht nur das demografische Risiko, das aus einem Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlern resultiert. Er übernimmt zusätzlich auch das konjunkturelle Risiko, indem er die über der Haltelinie liegenden Beitragssatzsteigerungen abfängt, die bei einer schlechteren konjunkturellen Lage aus geringeren Beitragseinnahmen resultieren würden.

Sollte eine doppelte Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus fortgelten, wie dies nach dem Koalitionsvertrag (S. 92, Zeile 4242) angestrebt wird, wären damit erhebliche Zusatzbelastungen für den Bundeshaushalt verbunden, wenn nicht an anderer Stelle Pflöcke zur Konsolidierung eingeschlagen werden – z. B. beim Renteneinstiegssalter oder der Beitragsbemessungsgrenze. Als Konsequenz droht ansonsten eine deutliche Erhöhung der fiskalischen Nachhaltigkeitslücke in der Rentenversicherung.²⁰ Die ab dem Jahr 2021 vorgesehene Abführung von jährlich 2,0 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente“ wird diese Lücke nur zu einem geringen Teil abdecken. Die Arbeit der Kommission dürfte durch dieses Rentenpaket jedenfalls nicht leichter werden.

2.2.1.2 Pensionssysteme des Bundes

Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung dürften die übrigen vom Bundeshaushalt finanzierten Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes, auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil bleiben.²¹ Zudem hat der Bund für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2032 von Versorgungsausgaben zu entlasten.²² Ende 2017 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 12,1 Mrd. Euro (Ende 2016: 11,0 Mrd. Euro).²³
- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 anteilig 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 2017 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 3,8 Mrd. Euro (Ende 2016: 3,0 Mrd. Euro).²⁴

20 Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018 (Juni 2018), Pressemitteilung vom 19. Juni 2018.

21 Finanzplan des Bundes bis 2022, Tabelle 7: Versorgungsausgaben des Bundes – Prognose: Danach sollen die Versorgungsausgaben – im Wesentlichen bedingt durch den Rückgang der Versorgungsberechtigten aus den ehemaligen Bahn- und Postunternehmen – nur geringfügig von 22,2 Mrd. Euro (2019) auf 25,1 Mrd. Euro (2050) ansteigen.

22 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 ab dem Jahr 2035 eintreten soll – vgl. Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

23 Vermögensrechnung des Bundes 2017, Anlagen, S. 56.

24 Vermögensrechnung des Bundes 2017, Anlagen, S. 55.

Die beiden Sondervermögen leisten einen – bislang allerdings noch geringen – Beitrag, um die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich in die Zukunft zu verlagern. Finanzwirtschaftlich geboten wäre es, hier noch stärkere Anstrengungen vorzunehmen, um künftige Bundeshaushalte spürbar zu entlasten. Denn ungeachtet eines vermutlich geringen Anwachsens der jährlichen Versorgungsausgaben sind die Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen des Bundes erheblich: Zum Jahresende 2017 betragen sie für Pensionsleistungen 520,5 Mrd. Euro.²⁵ Hinzu kommen Rückstellungen für Beihilfeleistungen an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 91,6 Mrd. Euro.²⁶

2.2.1.3 Soziale Pflegeversicherung

Keinen Niederschlag im Bundeshaushalt finden bislang die demografiebedingten Herausforderungen aus dem Bereich der sozialen Pflegeversicherung. Bereits für das laufende Jahr 2018 wird ein Ausgabevolumen von über 40 Mrd. Euro (2017: 38,5 Mrd. Euro) und ein Defizit von rund 3 Mrd. Euro (2017: 2,4 Mrd. Euro) bei den Pflegekassen erwartet. Angesichts der bereits umgesetzten sowie der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Leistungsausweitungen und -verbesserungen in der Pflege dürfte eine merkliche Erhöhung des Beitragssatzes unausweichlich sein. Vor diesem Hintergrund ist im Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Beitragssatzanpassung eine Beitragssatzerhöhung von 0,5 Prozentpunkten auf 3,05 % zum 1. Januar 2019 vorgesehen.²⁷

Im Hinblick auf eine nachhaltige Stützung der Altenpflege wird vermehrt die Einführung eines Bundeszuschusses gefordert, um den Beitragsanstieg abzumildern und die Finanzierung der Pflege auf mehrere Schultern zu verteilen.²⁸ Nicht zuletzt mit Blick auf die stationäre Pflege und Unterbringung älterer Menschen (2017: rund 780 000 stationär versorgte Leistungsbezieher)²⁹ scheint diese Forderung durchaus überlegenswert. Mittlerweile verlangen Alterstagesstätten und Pflegeheime von ihren Bewohnern monatliche Eigenanteile (bei Pflegebedürftigen nach Abzug der Pflegesätze) von durchschnittlich über 1 800 Euro. In Nordrhein-Westfalen liegt der Eigenanteil sogar bei über 2 300 Euro.³⁰ Aber auch Eigenanteile von 2 500 bis 3 000 Euro pro Person sind keine Seltenheit. Das sind Kosten, die die Renten vieler Bewohner weit übersteigen und private Alterssicherungsrücklagen schnell aufzehren können. Nicht selten ist dann für die Betroffenen

25 Vermögensrechnung des Bundes 2017, Nr. 4.4.1 (S. 26-27); unter Zugrundelegung des in den „Standards staatlicher Doppik“ vorgesehenen (höheren) Diskontsatzes würden Rückstellungen von 460,3 Mrd. Euro ausgewiesen.

26 Vermögensrechnung des Bundes 2017, Nr. 4.4.2 (S. 28-30); unter Zugrundelegung eines Anteils der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 54,7 % an den Gesamtbeihilferückstellungen (Tabelle 17). Rückstellungen bei (höherem) Diskontsatz gemäß „Standards staatlicher Doppik“: 78,4 Mrd. Euro.

27 Hinzu kommt noch der sog. Kinderlosenzuschlag in Höhe von 0,25 Prozentpunkten, den kinderlose Versicherte ab dem vollendeten 23. Lebensjahr leisten müssen.

28 U. a. vom Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen.

29 Ambulant versorgt werden in der sozialen Pflegeversicherung rund 2,5 Millionen Leistungsbezieher; die Zahl der Leistungsbezieher aus der privaten Pflegeversicherung beträgt 189 000 (Stand: Ende 2017).

30 Darunter fallen neben den reinen Pflegekosten die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie eine Beteiligung an den Investitionskosten und den Ausbildungskosten; vgl. Antwort der Bundesregierung „Finanzielle Überlastung der Menschen in Pflegeheimen“, Bundestagsdrucksache 19/1572, Anlage 2 mit Übersicht über durchschnittliche Pflegesätze (Stand: Juli 2015); Ergebnisse der Erhebung des Verbands der Privaten Krankenversicherungen von Mitte 2018.

und ihre Familien der Gang zum Sozialamt unvermeidbar. Bislang hat die Finanzpolitik auf die Frage, ob und wie diese gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zumindest abgemildert werden können, keine überzeugenden Lösungskonzepte vorlegen können.

2.2.2 Infrastruktur

Die Stärkung der Investitionen mit besonderem Blick auf die Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Digitales, Ganztagschulen) ist einer der zentralen Punkte im Koalitionsvertrag. Im Finanzplan bildet demgemäß der Ausbau der Infrastruktur einen Schwerpunkt. Die Investitionsausgaben sind für die Haushalte 2019 bis 2022 auf jeweils 37,9 Mrd. Euro veranschlagt. Hierbei ist der Wegfall der investiven Kompensationsmittel im Jahr 2020 berücksichtigt. Diese sogenannten Entflechtungsmittel für abgeschaffte Mischfinanzierungen von 2,6 Mrd. Euro betragen nach Aufstockung der Mittel für die soziale Wohnraumförderung im Jahr 2016 3,1 Mrd. Euro und in den Jahren 2017 bis 2019 (Haushaltsentwurf) jeweils 3,6 Mrd. Euro. Die Länder erhalten ab dem Jahr 2020 dauerhaft entsprechend höhere Umsatzsteueranteile für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung, des Hochschulbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs. Es ist zu hoffen, dass sie diese steuerlichen Mehreinnahmen für zusätzliche Investitionen verwenden.

Die Bundesmittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombierter Verkehr) sollen von 14,1 Mrd. Euro (2018) auf über 15,0 Mrd. Euro (2022) steigen. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Verkehrsinvestitionen vorrangig für die Substanzerhaltung des Bestandsnetzes einzusetzen. Von den im Jahr 2017 für Investitionen im Bereich der Bundesfernstraßen vorgesehenen 6,8 Mrd. Euro flossen 3,9 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen ab. Die Erhaltungsmittel für die Bundesfernstraßen sollen weiter verstärkt werden. Bei dem Bestandsnetz Schiene ist nicht auszuschließen, dass die derzeit verhandelte dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ab dem Jahr 2020 zu einem weiteren Anwachsen der Bundeszuwendungen führt. Insbesondere beim investitionsintensiven Gewerk „Brücken“ steigt das Durchschnittsalter und damit der Investitionsrückstau immer weiter an. Ein „Ursache-Wirkungs-Zusammenhang“ zwischen den von der Deutschen Bahn AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen verwendeten Bundesmitteln und dem Grad der Zielerreichung fehlt nach wie vor.

Bei der digitalen Infrastruktur steht das bereits im Haushalt 2018 enthaltene neue Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ im Vordergrund. Die hierfür veranschlagten Mittel von 2,4 Mrd. Euro werden allerdings erst in den Folgejahren abfließen. Der stockende Mittelabfluss im Investitionsbereich ist ein grundsätzliches Problem, wie die mittlerweile auf 7,3 Mrd. Euro gewachsenen investiven Ausgabereste zeigen. Erschwert wird die zeitnahe Mittelverwendung auch dadurch, dass der Bund vermehrt Investitionsmittel an Länder und Kommunen ausreicht, die ihrerseits erhebliche Schwierigkeiten haben, diese Mittel zügig für den vorgesehenen Verwendungszweck einzusetzen. Am 18. Juli 2018 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale

Infrastruktur zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich beschlossen. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Schritt dazu beitragen kann, die Umsetzung verkehrlicher Investitionen nachhaltig zu beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hat 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.³¹ Auch von internationaler Seite wird immer wieder eine Verstärkung der öffentlichen Investitionen empfohlen.³² Bei den Bundesautobahnen strebt die Bundesregierung eine effizientere und effektivere Aufgabenwahrnehmung an. Hierzu haben sich Bund und Länder im Jahr 2017 im Zuge der Neuregelung ihrer Finanzbeziehungen darauf geeinigt, die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverantwortung zu überführen. Die Transformationsphase bis zur Aufnahme des Wirkbetriebs durch den Bund bzw. die von ihm zu gründende Gesellschaft soll in dieser Wahlperiode abgeschlossen werden. Zunächst werden auf den Bund zusätzliche Lasten insbesondere durch die Übernahme von Personal der bisherigen Landesverwaltungen zukommen. Es ist daher zu hoffen, dass Bund und Länder die erforderlichen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen schnell und entschlossen umsetzen.

2.2.3 Aufnahme und Integration der Flüchtlinge

Ein Schwerpunkt innerhalb des Bundeshaushalts bleibt die Finanzierung der Aufnahme und Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge. Zwar gehen die Flüchtlingszahlen seit ihrem Höhepunkt im Herbst 2015 zurück. Deutschland gehört aber unverändert zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union die meisten Asylsuchenden aufnehmen. Legt man die Asylerstantragstellerzahlen der Jahre 2015 bis 2017 zugrunde, so hatte Deutschland nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) die in absoluten Zahlen mit deutlichem Abstand höchsten Zugänge:³³

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

32 Z. B. EU-Kommission: Länderbericht Deutschland 2018 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vom 7. März 2018, SWD (2018) 204 final: Nach Auffassung der Kommission besteht weiterhin ein hoher Investitionsrückstand, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur und Bildung, wenngleich sich die öffentlichen Investitionen in jüngster Zeit erhöht hätten.

33 Damit ist keine Aussage zu der relativen Belastung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten getroffen. Quelle: Eurostat-Pressemitteilungen 47/2018 und 46/2017.

	2015		2016		2017	
	Asylsuchende	Anteil am EU-Gesamtwert	Asylsuchende	Anteil am EU-Gesamtwert	Asylsuchende	Anteil am EU-Gesamtwert
EU-gesamt	1 257 030	100 %	1 206 120	100 %	649 855	100 %
Deutschland	441 800	35,2 %	722 265	59,9 %	198 255	30,5 %
Italien	83 245	6,6 %	121 185	10,0 %	126 550	19,5 %
Frankreich	70 570	5,6 %	76 790	6,4 %	91 070	14,0 %
Griechenland	11 370	0,9 %	49 875	4,1 %	57 020	8,8 %
Ver. Königreich	39 720	3,2 %	39 240	3,2 %	33 310	5,1 %
Spanien	14 600	1,2 %	15 570	1,3 %	30 445	4,7 %
Schweden	156 110	12,4 %	22 330	1,9 %	22 190	3,4 %
Österreich	85 505	6,8 %	39 875	3,3 %	22 160	3,4 %

Über den Dreijahreszeitraum 2015 bis 2017 liegt Deutschland mit 43,8 % an erstmaligen Asylsuchenden klar an der Spitze, mit großem Abstand dahinter folgen Italien mit 10,6 %, Frankreich mit 7,7 % und Schweden mit 6,4 %.

Bislang enthält der EU-Haushalt im Rahmen von sogenannten Relocation/Resettlement-Verfahren für Asylsuchende Mittel, die u. a. an Deutschland in geringer Größenordnung fließen. Das Flüchtlingsthema verlangt allerdings auch von der Kostenseite her nach einem umfassenden europäischen Ansatz. Im Konzept für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2021 bis 2027) sieht die EU-Kommission vor, Mitgliedstaaten mit vielen Flüchtlingen finanziell zu unterstützen. Sie schlägt u. a. vor, für Länder, die Flüchtlinge freiwillig aufnehmen, Zahlungen aus dem EU-Haushalt zu leisten. Ob und ggf. in welcher Höhe Deutschland hiervon profitieren würde, kann erst dann beurteilt werden, wenn der EU-Rat – unter Beteiligung des Europäischen Parlaments über die Vorschläge der EU-Kommission beraten und entschieden hat. Dies wird in Bezug auf den nächsten Finanzrahmen voraussichtlich nicht vor dem Frühjahr 2019 geschehen.

Ungeachtet der bislang fehlenden Unterstützung aus dem EU-Haushalt setzen Bund, Länder und Kommunen erhebliche Mittel für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein. Entsprechend einer Aufforderung durch den Deutschen Bundestag berichtet die Bundesregierung seit 2016 jährlich über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder. Ausweislich des Jahresberichts 2017 hat der Bund die Länder bei den Flüchtlings- und Integrationskosten mit insgesamt 6,6 Mrd. Euro unterstützt.³⁴

³⁴ Bundestagsdrucksache 19/2499 vom 1. Juni 2018; nach Aussage der Bundesregierung werden die Angaben zur Mittelverwendung dadurch erschwert, dass die Länder ihren Berichtspflichten z. T. unvollständig und in nicht einheitlicher Weise nachkommen.

Die größten Einzelposten sind

- 1,2 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 (vorläufige Zahlen, Spitzabrechnung steht noch aus),
- 0,35 Mrd. Euro als Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
- 0,77 Mrd. Euro für die Verbesserung der Kinderbetreuung,
- 1,0 Mrd. Euro als aufgestockte Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung (Entflechtungsmittel),
- 2,0 Mrd. Euro als Integrationspauschale und
- 0,9 Mrd. Euro als Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung zugunsten Asyl- und Schutzberechtigter.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2017 weitere flüchtlingsbezogene Ausgaben von 14,2 Mrd. Euro getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligen. 6,8 Mrd. Euro entfallen davon auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen. Hieraus ergibt sich eine Gesamtleistung von 20,7 Mrd. Euro. Für das Jahr 2018 wird etwa das gleiche Volumen zugrunde gelegt.³⁵

Das finanzielle Engagement des Bundes läuft über mehrere Jahre. Wegen der rückläufigen Zahl der Flüchtlinge geht die Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum von einem leichten Rückgang der asylbedingten Belastungen aus. Darin enthalten sind nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingsslage, sondern 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 sowie den Ausbau der Kinderbetreuung. Bund und Länder haben am 18. September 2018 eine Verlängerung und Aufstockung der Integrationspauschale für das Jahr 2019 auf dann 2,4 Mrd. Euro vereinbart (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“).

³⁵ Finanzplan 2018 bis 2022, Tabelle 6: Asylbedingte Belastungen des Bundeshaushalt.

2.2.4 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2.2.4.1 Teilweise Rückabwicklung der Föderalismusreform I

Die Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen stand im Jahr 2017 im Zentrum der finanzpolitischen Agenda. Mittels zweier Gesetzespakete³⁶ wurden der bundesstaatliche Finanzausgleich sowie andere für das Zusammenwirken von Bund und Ländern wichtige Handlungsbereiche auf eine neue Grundlage gestellt.³⁷ Die Zustimmung der Länder hierzu wurde vor allem dadurch erreicht, dass der Bund den Ländern erhebliche zusätzliche Mittel zugestanden hat: Sie belaufen sich ab dem Jahr 2020 auf insgesamt 9,7 Mrd. Euro und nehmen in den Folgejahren zu. Darüber hinaus gewährt der Bund Finanzhilfen zugunsten der kommunalen Bildungsinfrastruktur und höhere Bundesleistungen zur Finanzierung der Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses. 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.

Leider hat sich die Vermutung des Bundesrechnungshofes in seinen letztjährigen Bemerkungen bestätigt, dass damit noch nicht das Ende der Fahnenstange erreicht ist. So soll mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)³⁸ dem Bund ermöglicht werden, den Ländern und Kommunen zusätzliche Finanzhilfen für deren Kernaufgaben in den Bereichen Schulinfrastruktur, sozialer Wohnungsbau und Gemeindeverkehrsinfrastruktur zu gewähren. Der Bundesrechnungshof hat zu diesem Gesetzentwurf einen Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übermittelt.³⁹

Der mit der Föderalismusreform I (Föko I) aus dem Jahr 2006 beschrittene Weg, die dauerhafte Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern zu vermeiden und Fehlentwicklungen abzubauen, wird damit verlassen:

- Die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen (Artikel 104c Grundgesetz) soll aufgehoben werden. Der Bund kann danach künftig Länder und Kommunen bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztagsschul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen unbegrenzt unterstützen.
- Die durch die Föko I abgeschaffte Finanzhilfe „soziale Wohnraumförderung“ soll über einen neuen Artikel 104d grundgesetzlich wieder eingeführt werden. Dabei soll auf die Vorgabe einer Befristung und degressiven Ausgestaltung verzichtet werden.⁴⁰

36 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.

37 Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.4.1.

38 Bundestagsdrucksache 19/3440.

39 Der Bericht wird nach seiner parlamentarischen Beratung veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

40 Bundestagsdrucksache 19/3440, S. 3.

- Für die Bundesprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sollen die Möglichkeiten auf eine Erhöhung und Dynamisierung geschaffen werden (Artikel 125c Grundgesetz). Das bereits hohe finanzielle Engagement des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr von jährlich rund 9 Mrd. Euro⁴¹ würde somit nochmals ansteigen.

Die Entwicklung der Finanzierungsgrundlagen für die soziale Wohnraumförderung ist bemerkenswert. Diese Förderung war mit der Föko I im Jahr 2006 in die alleinige Länderzuständigkeit übergegangen. Als Ausgleich für den Wegfall seiner Finanzhilfen gewährt der Bund den Ländern 13 Jahre lang (2007 bis 2019) Kompensationszahlungen auf der Grundlage des Entflechtungsgesetzes. Diese wurden um jeweils 0,5 bzw. 1,0 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2019 aufgestockt. Im Anschluss an das Auslaufen der Entflechtungsmittel erhalten die Länder über neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich – quasi als Fortschreibung dieser Mittel – dauerhaft zusätzliche Umsatzsteueranteile. Zusätzlich zu diesen Steueranteilen soll nunmehr das Finanzhilfinstrument des Artikels 104b Grundgesetz für den sozialen Wohnungsbau wiederbelebt werden. Ob mit dieser „Schaukelpolitik“ den Interessen des sozialen Wohnungsbaus gedient ist, bleibt abzuwarten. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit sind hier Zweifel angebracht: So hat die Bundesregierung u. a. festgestellt, dass

- der Bestand an gebundenen Sozialmietwohnungen sich vom Jahr 2002 (2,5 Millionen) über die Jahre 2006 (2,1 Millionen) bis 2017 auf 1,2 Millionen und damit innerhalb von 15 Jahren mehr als halbiert hat,⁴²
- der Anteil des geförderten Wohnungsneubaus an den fertiggestellten Wohnungen im Zeitraum von 2009 bis 2013/2014 von 15 % auf rund 6 % zurückgegangen ist⁴³ und
- einige Länder auch im Jahr 2017 die auf über 1,5 Mrd. Euro erhöhten Mittel für die soziale Wohnraumförderung vermutlich nicht oder nur teilweise zum Anlass genommen haben, ihre eigenen Mittel entsprechend aufzustocken.⁴⁴

2.2.4.2 Umfang der Mischfinanzierung wächst

In den anderen Bereichen der finanziellen Unterstützung von Länder- und Kommunalaufgaben durch den Bund setzt sich der Mittelaufwuchs fort:

- Bei der Forschungsförderung und den Geldleistungsgesetzen (vgl. Tabelle 2.4, B. und C.) hat sich das Finanzierungsvolumen 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.

41 Unter Einbeziehung der Entflechtungsmittel, des Regionalisierungsgesetzes und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, vgl. Pläne der Bundesregierung im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung, Bundestagsdrucksache 19/2797, S. 2.

42 Antworten der Bundesregierung vom 24. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3592, S. 15-16 und vom 1. August 2018, Bundestagsdrucksache 19/3677, S. 14.

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

44 Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, Bundestagsdrucksache 19/3500, S. 4; danach konnte durch die auf über 1,5 Mrd. Euro aufgestockten Kompensationsmittel des Bundes keine entsprechende Steigerung der Förderung des Sozialwohnungsneubaus erzielt werden.

- Für den Ausbau von Kindertagesstätten stellt er im Zeitraum von 2008 bis 2020 Finanzhilfen von insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit. Seit dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem über die Umsatzsteuerverteilung an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung. Im Zeitraum von 2009 bis 2019 summieren sich die Betriebskostenzuschüsse auf 7,1 Mrd. Euro. Darüber hinaus will die Bundesregierung nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz) im Zeitraum 2019 bis 2022 weitere 5,4 Mrd. Euro über die Umsatzsteuerverteilung bereitstellen (davon 0,5 Mrd. Euro in 2019). Nach der Gesetzesbegründung soll hierdurch eine mit zusätzlichen Bundesmitteln verbesserte Einnahmesituation der Länder erreicht werden, damit nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterentwickelt und damit eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern befördert wird.
- Der Aufwuchs bei den Geldleistungsgesetzen beruht vor allem darauf, dass der Bund seit dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoaussgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet. Die Ausgaben sollen im Finanzplanungszeitraum deutlich steigen – von 5,9 Mrd. Euro (2018) auf 8,8 Mrd. Euro (2022).
- Für den Zeitraum ab dem Jahr 2018 verbessert der Bund die Finanzausstattung der Kommunen um jährlich weitere 5,0 Mrd. Euro. Danach werden 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 für Unterkunft und Heizung (KdU) bereitgestellt.⁴⁵ Die Begrenzung der Bundesbeteiligung an den KdU dient 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. Versuchen des Bundesrats, diese Grenze bei Leistungsgesetzen auf 75 % zu erhöhen, hat die Bundesregierung richtigerweise eine Absage erteilt.⁴⁶ Eine grundgesetzliche Änderung mit dem Ziel, die Schwelle für den Eintritt der Bundesauftragsverwaltung anzuheben, stünde im Widerspruch zu dem übergreifenden Interesse des Bundes an Einwirkungsmöglichkeiten bei der zweckgebundenen Verwendung von Bundesmitteln durch die Länder.
- 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. Dies erspart ihnen auf Dauer Ausgaben von jährlich mehr als 1 Mrd. Euro. 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.

45 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.

46 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3440, Anlage 3.

2.2.4.3 Tendenz zur finanziellen Überkompensation

Es bleibt festzuhalten: Der Bund mischt sich finanziell immer tiefer in die Aufgaben von Ländern und Kommunen ein. Im Jahr 2018 erreichen die jährlichen Ausgaben und Einnahmeminderungen ein Volumen von mehr als 80 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.4). Für das Jahr 2019 fehlen noch einige Belastungsbeträge (Flüchtlinge, Kindertagesbetreuung), da deren Umsetzung durch Gesetz bzw. Vereinbarung nicht abgeschlossen ist. Im Widerspruch zu den Zielen der Föko I verstärkt sich die Tendenz zur Mischfinanzierung. Sie umfasst mittlerweile wesentliche länder- und kommunalspezifische Kernbereiche: Dazu gehören vorschulische Kinderbetreuung, schulische Bildung, kommunale Sozialhilfe, öffentlicher Personennahverkehr, innere Sicherheit sowie die Aufwendungen zur Aufnahme und Integration von Migranten. Die Länder sind gerne bereit, vom Bund zusätzliche Finanzmittel zu nehmen, auch wenn sie dabei betonen, dass damit keine Übernahme von Aufgaben verbunden sei. Nicht selten werden die Bundesmittel genutzt, in den Länderhaushalten finanzwirtschaftliche Reserven aufzubauen, um für die ab dem Jahr 2020 vollumfänglich geltende Schuldenregel besser gerüstet zu sein. So wiesen die Geldbestände der Rücklagen und Sondervermögen der Länder rund 25 Mrd. Euro zur Jahresmitte 2018 auf. Mittelfristig werden die Finanzierungssalden in den Haushalten von Ländern und Kommunen günstiger ausfallen als im Bundeshaushalt.⁴⁷ Dies ist vor allem der ab dem Jahr 2020 geltenden Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie der Umsetzung der im Koalitionsvertrag enthaltenen finanziellen Maßnahmen geschuldet. Letztere kommen in nicht unerheblichem Umfang den Haushalten von Ländern und Kommunen zugute.

Infolge der Verflechtungstendenzen mit zwei und nicht selten drei Gebietskörperschaften erscheint zweifelhaft, ob die Aufgaben effektiv und effizient erledigt werden können. Immerhin könnten die gegenüber der Länderseite durchgesetzten Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes dazu beitragen, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu unterstützen. Forderungen des Bundesrates, diese Regelungen wieder abzuschaffen, hat die Bundesregierung zu Recht zurückgewiesen.⁴⁸ Wer fremde Hilfen in Anspruch nimmt, muss sich ein Mindestmaß an Kontrolle gefallen lassen. Nicht zuletzt würde mit einem Verzicht hierauf ein wesentliches Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen rückgängig gemacht, das der Deutsche Bundestag im Rahmen der Gesetzesberatungen durchgesetzt hat.

47 Bericht des Stabilitätsrates nach § 8 Stabilitätsratsgesetz vom 5. Juli 2018 mit Stellungnahme des unabhängigen Beirats, Bundestagsdrucksache 18/3355, S. 8 und 13.

48 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3440.

Soweit der Bund auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz Umsatzsteueranteile an die Länder abgibt (insbesondere für Flüchtlingsaufnahme und -integration, Unterhaltung von Kindertagesstätten, Ersatz für wegfallende Entflechtungsmittel), damit Länder und Kommunen ihre Aufgaben besser wahrnehmen, ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die abgegebenen Steueranteile werden zu Ländereinnahmen. Damit fehlt dem Bund – also sowohl der Bundesverwaltung wie dem Bundesrechnungshof – die Möglichkeit, den verwendungsgemäßen Einsatz dieser Steuermittel zu kontrollieren.
- Diese Vorgehensweise trägt dazu bei, dass die Steuereinnahmebasis des Bundes zunehmend geringer wird. Sichtbares Anzeichen hierfür ist der Rückgang des Bundesanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen im Finanzplanungszeitraum (vgl. Nr. 2.6.1.3, Abbildung 2.8).

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Tabelle 2.4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro						
A.	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	1,4	1,1	1,1	1,0	1,2	1,4	1,5
B.	Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)	5,2	8,5	8,8	9,4	10,1	9,9	10,3
	davon:							
1.	Großforschungseinrichtungen	1,9	2,4	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1
2.	Andere Forschungseinrichtungen	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	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	6,6	6,3	6,5
C.	Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)	12,4	19,3	21,4	22,6	23,8	25,5	25,8
	darunter:							
1.	Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) – höhere Bundesbeteiligung durch Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016	3,5	4,2	5,2	5,4	6,8	6,9	5,9
2.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,5	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1
3.	RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
4.	Wohngeld	0,8	0,4	0,3	0,6	0,6	0,5	0,5
5.	Wohnungsbauprämie	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
6.	Elterngeld	4,5	5,7	5,6	6,1	6,5	6,7	6,9
7.	Unterhaltsvorschuss	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,9	0,7
8.	BAföG	1,3	1,6	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6
D.	Finanzhilfen (Art. 104b GG; ohne Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitalfonds)	1,4	0,7	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2
	darunter:							
1.	Ganztagsschulen	0,6						2,0
2.	Städtebauförderung	0,5	0,3	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9
3.	Schieneninfrastruktur des ÖPNV	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
E.	Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten	23,7	21,8	20,8	21,4	21,1	20,8	20,5
	darunter:							
1.	Bundeswasserstraßen	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
2.	Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme (abzgl. Ländererstattungen)	1,1	1,3	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5
3.	Erstattung von Fahrgeldausfällen	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
4.	Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung)	–	0,4	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	8,0
6.	Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)	6,8	7,3	7,4	8,2	8,3	8,5	8,7
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	9,0
8.	abzgl. Einnahmen aus Kfz-Steuer (ab 1. Juli 2009)	–3,8	–8,5	–8,8	–9,0	–8,9	–9,0	–9,1

(Fortsetzung nächste Seite)

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Fortsetzung Tabelle 2.4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro						
F.	Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten	3,8	3,9	3,8	4,5	4,5	4,8	4,4
	darunter:							
1.	Steinkohlehilfen einschl. Anpassungsgeld	1,4	1,3	1,2	1,4	1,1	1,1	1,0
2.	KfW-Gebäudesanierungsprogramm	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3
G.	Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden	4,3	3,8	6,5	13,2	11,3	17,1	13,2
	davon:							
1.	Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamt volumen des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)	1,3						
2.	Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (Wegfall: GA Hochschulbau und Bildungsplanung: je 0,7 Mrd. Euro; Finanzhilfen soziale Wohnraumförderung: je 0,52 Mrd. Euro mit Aufstockungen ab 2016; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: je 1,3 Mrd. Euro)	2,6	2,6	2,6	3,1	3,6	3,6	3,6
3.	Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuungsstätten	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3
4.	Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau („Digitale Dividende II“)			0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
5.	Leistungen (Finanzhilfen) über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 7,0 Mrd. Euro) – geschätzter Mittelabfluss			0,0	0,2	0,5	1,1	1,8
6.	Finanzhilfe Digitalfonds (Errichtung in 2018)						2,4	
7.	Weitere Abtretung von Umsatzsteueranteilen zugunsten von Ländern und Kommunen	0,1	0,8	3,3	9,5	6,8	9,6	7,5
	davon:							
a.	Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen. Nicht enthalten sind die im Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vorgesehenen verringerten Umsatzsteueranteile von 5,44 Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2022 (davon: 0,5 Mrd. Euro in 2019)	0,1	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
b.	Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro pro Jahr hälftig über KdU 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	–	–

(Fortsetzung nächste Seite)

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Fortsetzung Tabelle 2.4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro						
d.	Umsatzsteuerzuführungen an Länder für Asyl-suchende und Flüchtlinge (nach Artikel 8 Asylver-fahrensbeschleunigungsgesetz); Spitzabrechnung für Zeitraum bis 31.12.2017; Abschlag 2018 und 2019			2,0	5,5	1,2	1,6	0,5
e.	Entlastungspauschale (über Umsatzsteuer) für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (350 Mio. Euro/Jahr)				0,4	0,4	0,4	0,4
f.	Verbesserung der Kinderbetreuung – Wegfall des Betreuungsgeldes wird Ländern über Umsatz-steuer z. Vfg. gestellt				0,3	0,8	0,9	–
g.	Weitere Umsatzsteuerübertragungen an Länder und Kommunen für sog. Integrationspauschale von 2,0 Mrd. Euro (2016 bis 2018) und als Teil des „5 Mrd. Euro-Entlastungspakets“ zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2018 (siehe auch C. 1) – Fortsetzung der Integrations-pauschale in 2019 mit 2,4 Mrd. Euro				2,0	2,0	5,8	5,8
	Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt^b	52,2	59,1	63,2	72,8	72,8	80,5	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 BImA für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen/Schätzungen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, mit der Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Mitfinanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben die klare For-derung zu verbinden, die Mittel verwendungsgemäß einzusetzen. Die Länder sind zudem gehalten, die Verantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Kernaufgaben zu übernehmen, ohne fortwährend beim Bund Mehrforderungen zu stellen. Ansonsten könnte die Abgabe von Umsatzsteueran-teilen im Rahmen des Artikels 106 Grundgesetz für den Bund zu einem Fass ohne Boden zu werden. Das derzeit – zumindest aus finanzieller Sicht – praktizierte System der Allzuständigkeit des Bundes verstößt nicht nur gegen das Prinzip der föderalen Selbständigkeit. Es dürfte für den Bund ohne Vernachlässigung seiner eigenen Aufgaben auf Dauer finanziell kaum durchzuhalten sein und spätestens dann ins Schlingern geraten, wenn sich die derzeit günstigen finanzwirtschaft-lichen Rahmenbedingungen normalisieren.

2.2.5 Herausforderungen auf europäischer Ebene

2.2.5.1 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. Nr. 2.8.3). Das ESM-Ausleihvolumen (500 Mrd. Euro) ist zu rund einem Fünftel durch die Programmländer Griechenland, Spanien und Zypern gebunden.
- Im Bundeshaushalt sind Zahlungen veranschlagt, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Es handelt sich dabei um rechnerische Zentralbankgewinne aus dem sogenannten Securities Market Programme (SMP) des Jahres 2014. Nach dem Haushaltsplan 2013 waren hierfür insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum von 2013 bis 2038 vorgesehen. Diese mit dem zweiten Hilfsprogramm verbundenen Zahlungen wurden mit Auslaufen des Programms gestoppt. Die Eurogruppe hat im Juni 2018 die Wiederaufnahme der Zahlungen beschlossen. Im Bundeshaushalt 2018 sind 416,7 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht der Summe der im Jahr 2016 kalkulierten rechnerischen SMP-Gewinne aus den Jahren 2017 und 2018.⁴⁹
- Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 sowie 2016 und 2017 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere bei Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern erhöht.⁵⁰ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an den Bundeshaushalt geringer ausgefallen.

Vor allem im Hinblick auf die Unterstützung Griechenlands sind zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts nicht auszuschließen. Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist, hängt davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden. Griechenland hat durch drei Hilfsprogramme Finanzhilfen von zusammen rund 244 Mrd. Euro erhalten (vgl. Nr. 2.8.3). Am 20. August 2018 ist das dritte – durch den ESM finanzierte – Hilfsprogramm ausgelaufen. Von den 86 Mrd. Euro des ESM-Programmvolumens sollen vorbehaltlich der Zustimmung durch die nationalen Parlamente insgesamt 61,9 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Unter Bezug auf die Kennzahlen des Jahres 2017 sowie die in der Eurogruppe beschlossenen umfänglichen Schuldenerleichterungen verweist die Bundesregierung auf Tragfähigkeitsanalysen, nach denen es Griechenland gelingen kann, seine Staatsschuldenquote in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren. Dafür seien allerdings eine Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses inklusive der von Griechenland entwickelten Wachstumsstrategie und eine Beibehaltung

⁴⁹ Dazu im Einzelnen: Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018.

⁵⁰ 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 die Abschlüsse 2016 bzw. 2017 erhöhte sie die Rückstellungen auf 15,4 Mrd. Euro bzw. 16,4 Mrd. Euro.

der nachhaltigen Haushaltspolitik notwendig.⁵¹ Es bleibt zu hoffen, dass dies gelingt; anderenfalls müssten die durch die Zinsstundungen und Tilgungsstreckungen bereits im Wert gesunkenen Rückzahlungsforderungen wohl weitgehend abgeschrieben werden.

2.2.5.2 Brexit

Rund ein Jahr nach der Volksabstimmung (Juni 2016) haben die Gespräche zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) im Juni 2017 begonnen. Bislang ist unklar, mit welchen finanziellen Folgen Deutschland und die anderen EU-Mitgliedsstaaten zu rechnen haben. 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 nicht geklärt. Ebenfalls noch nicht absehbar ist, wie der nach dem Brexit wegfallende britische Beitrag kompensiert wird.

Einen ersten Anhaltspunkt dafür, welche finanziellen Zusatzlasten auf Deutschland entfallen könnten, bildet der Vorschlag der EU-Kommission für einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027. Auf Basis des Kommissionsvorschlags ist von einer signifikanten Erhöhung der Eigenmittelabführungen aus dem Bundeshaushalt auszugehen. Nach ersten Berechnungen der Bundesregierung würde sich der deutsche Finanzierungsbeitrag am EU-Haushalt bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2022) auf rund 40 Mrd. Euro (einschließlich Zölle) erhöhen.⁵² Dies läge fast doppelt so hoch wie der deutsche Beitrag im Jahr 2017 (21,7 Mrd. Euro einschließlich Zölle) und rund 11 Mrd. Euro über dem Ist 2016 (29,3 Mrd. Euro). Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass die tatsächlichen Abführungen für jedes Jahr erfahrungsgemäß niedriger als die jeweiligen Ermächtigungen liegen. Zugleich soll Deutschland in der Förderperiode weniger Mittel erhalten (7,8 % in laufende bzw. 20,7 % in Preisen von 2018).⁵³ Die Stellung Deutschlands als größter Nettozahler innerhalb der Europäischen Union würde demzufolge nochmals deutlich ausgebaut. Da die Abstimmung innerhalb der Mitgliedstaaten zum MFR noch am Anfang steht und die Verhandlungen zum Brexit andauern, bleiben die finanziellen Rahmenbedingungen für die konkrete Höhe des künftigen deutschen EU-Beitrags offen. Mit nicht unerheblichen zusätzlichen Belastungen oberhalb der vorgesehenen Finanzplanansätze ist allerdings zu rechnen, zumal die Große Koalition im Koalitionsvertrag einen höheren EU-Beitrag Deutschlands bereits in Aussicht gestellt hat.⁵⁴

51 Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018, S. 4-5.

52 Antwort der Bundesregierung „Veröffentlichung einer vergleichbaren Gegenüberstellung der Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU von 2014-2020 und 2021-2027 sowie die Höhe der deutschen Beiträge abzüglich der nach Deutschland zurückfließenden Mittel aus dem EU-Haushalt“, Bundestagsdrucksache 19/3431 vom 17. Juli 2018, S. 4.

53 Antwort der Bundesregierung „Die Kohäsionspolitik der EU im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 und deren Bedeutung für Deutschland“, Bundestagsdrucksache 19/3337 vom 6. Juli 2018, S. 2.

54 Koalitionsvertrag vom 12. März 2018, S. 8-9.

Darüber hinaus strebt die Bundesregierung zusammen mit der französischen Regierung einen Haushalt für den Euroraum an, der die Wettbewerbsfähigkeit, Konvergenz und Stabilisierung in dem Euroraum fördern soll.⁵⁵ Bei Entscheidungen über die Finanzierung sollen die Verhandlungen über den nächsten MFR berücksichtigt werden. Die Mittelausstattung soll sich aus nationalen Beiträgen, zugewiesenen Steuereinnahmen und europäischen Mitteln zusammensetzen. Zu weiteren Einzelheiten eines solchen „Euroraumhaushalts“ hat die Bundesregierung sich bislang nicht geäußert.

2.2.5.3 Kommissionsvorschlag zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Am 6. Dezember 2017 legte die EU-Kommission ein Maßnahmenpaket („Nikolauspaket“) zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vor. Das Paket sieht u. a. vor, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) zu überführen und im EU-Rechtsrahmen zu verankern. Materiell wird hierzu vorgeschlagen, dass dieser Fonds mit folgenden Aufgaben ausgestattet werden soll, u. a.

- Stabilitätshilfen für Mitgliedstaaten in finanziellen Notlagen zu gewähren,
- eine Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds zu übernehmen („Fiscal Backstop“) sowie
- Finanzinstrumente zur Unterstützung notleidender Banken bereitzustellen.

Zudem soll das Entscheidungsverfahren beschleunigt werden: Für bestimmte Beschlüsse über Stabilitätshilfen, Auszahlungen und den Einsatz der Letztsicherung durch den ESM/EWF sollen Entscheidungen mit verstärkter qualifizierter Mehrheit von 85 % der Stimmen des Gouverneursrates ausreichen. Außerdem soll der EU-Rat über ein Dringlichkeitsverfahren Entscheidungen des Gouverneursrates zur Bereitstellung einer Stabilitätshilfe innerhalb von 24 Stunden erörtern.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das Prinzip der Konditionalität für alle neuen Finanzinstrumente des ESM/EWF gelten soll. Auf diese Weise sei gewährleistet, dass ein Empfängermitgliedstaat auch weiterhin eine umsichtige Haushaltspolitik führt, die eine Rückzahlung der empfangenen Mittel sichert. Eine Erhöhung des Stammkapitals, des eingezahlten Kapitals, des abrufbaren Kapitals oder/und der Ausleihkapazität des ESM/EWF sei nicht erforderlich. Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages stünden nicht zur Disposition.⁵⁶ Ungeachtet dieser Eckpfeiler stellt sich eine Reihe von noch zu klärenden Grundsatzfragen, die u. a.

- die Ausgestaltung der Reformauflagen für den Zugang zu Hilfsprogrammen des ESM/EWF,
- den Abbau von bestehenden Bankenrisiken in Form notleidender Kredite sowie
- die bislang noch bestehende Privilegierung von Staatsschulden in der Bankenregulierung

⁵⁵ Erklärung und Fahrplan von Meseberg vom 19. Juni 2018; Antwort der Bundesregierung „zur Weiterentwicklung der Währungsunion“, Bundestagsdrucksache 19/3220 vom 4. Juli 2018, S. 5-6.

⁵⁶ Erklärung und Fahrplan von Meseberg vom 19. Juni 2018; Antwort der Bundesregierung „zur Weiterentwicklung der Währungsunion“, Bundestagsdrucksache 19/3220 vom 4. Juli 2018, S. 4.

betreffen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof die Kommissionsvorschläge insbesondere zum Ausbau des ESM als Auffangmechanismus und Geber von Stabilisierungshilfen geprüft. Im Rahmen eines Sonderberichts werden damit verbundene eventuelle zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt identifiziert und Haltelinien zur Vermeidung einer Transferunion herausgearbeitet. Hierbei hat der Bundesrechnungshof die Position der Bundesregierung⁵⁷ berücksichtigt.

2.2.6 Weitere Herausforderungen

2.2.6.1 Abbau des Solidaritätszuschlags

Eine weitere Herausforderung ergibt sich mit Blick auf die im Koalitionsvertrag angelegte stufenweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags („Soli“). Danach sollen insbesondere untere und mittlere Einkommen entlastet werden. Der Solidaritätszuschlag soll hierzu schrittweise entfallen – nach dem Eckwertebeschluss zum Finanzplan in einem ersten Schritt ab dem Haushaltsjahr 2021 mit einem Volumen von 9,1 Mrd. Euro (2021) bzw. 10,5 Mrd. Euro (2022). Durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) sollen rund 90 % aller einkommensteuerpflichtigen Soli-Zahler entlastet werden. Hiervon nicht erfasste besserverdienende Einkommensteuerpflichtige und Körperschaften müssten den Solidaritätszuschlag zunächst weitgehend unverändert entrichten.

In der Öffentlichen Anhörung am 27. Juni 2018 haben Sachverständige verfassungsmäßige Bedenken gegen eine solche Konzeption geäußert:⁵⁸

- Zum einen wurde von einzelnen Sachverständigen die verfassungsrechtliche Grundlage für die Fortführung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2019 hinaus bestritten, da mit dem Ablauf des Solidarpaktes II und der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1. Januar 2020 die Voraussetzungen für seine Erhebung entfallen seien. Danach müsste der Solidaritätszuschlag bereits ab dem Haushaltsjahr 2020 entfallen und zwar vollständig.
- Selbst wenn man dem Bund eine Übergangsregelung für einen schrittweisen Abbau zugesteht, wurde die vorgesehene Beschränkung auf kleine und mittlere Einkommen als verfassungsmäßig problematisch angesehen. Denn die Aufgabe des Solidaritätszuschlags sei nicht, eine sozialpolitische Korrektur der allgemeinen einkommensteuerrechtlichen Lastenverteilung vorzunehmen.

Angesichts dieser in der Anhörung vorgebrachten gewichtigen Bedenken sollte die Bundesregierung darauf achten, den Abbau des Solidaritätszuschlags so auszugestalten, dass er einer möglichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält. Die im Jahr 2017 verfassungsgerichtlich festgestellte

⁵⁷ Dazu: Antwort der Bundesregierung „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“, Bundestagsdrucksache 19/3542 vom 24. Juli 2018, S. 12-15.

⁵⁸ Dazu: Öffentliches Fachgespräch zu dem Antrag der Fraktion der AfD „auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags“ (Bundestagsdrucksache 19/1179) sowie zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995“ (Bundestagsdrucksache 19/1038): Schriftliche Stellungnahmen und Protokoll (<https://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/014--sitz-/560956>); auf Risiken weist auch die Deutsche Bundesbank hin: Monatsbericht August 2018, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 64.

Unwirksamkeit des Kernbrennstoffsteuergesetzes mit einem Einnahmenverlust von über 7 Mrd. Euro (einschließlich Zinsen) sollte sich beim Umsetzen der Pläne zum Abbau des Solidaritätszuschlags nicht wiederholen. Die finanzwirtschaftlichen Folgen einer verfassungswidrigen Ausgestaltung würden erhebliche Löcher in den Finanzplan reißen:

- Der Haushaltsentwurf und der Finanzplan sehen für die Jahre 2019 und 2020 Einnahmen aus dem „Soli“ von 19,9 Mrd. Euro und 20,8 Mrd. Euro vor. Sie sollen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 22,8 Mrd. Euro steigen. Bei einem vollständigen Wegfall des „Solis“ ab dem Jahr 2020 würden diese Ansätze entfallen.
- Auch ein nicht verfassungsfester stufenweiser Abbau des „Solis“ ab dem Jahr 2021 würde zu erheblichen Ausfällen führen: Bei Zugrundelegung der im Finanzplan enthaltenen Abbaubeträge von 9,1 Mrd. Euro (2021) und 10,5 Mrd. Euro (2022) würden die Soli-Einnahmen 2021/2022 immer noch bei jeweils über 12 Mrd. Euro liegen.

2.2.6.2 Kerntechnische Entsorgung

Der Bereich der kerntechnischen Entsorgung könnte zumindest auf langfristige Sicht auch den Bundeshaushalt belasten. Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 hat der Bund sich zu seiner Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung bekannt. Die Energieversorgungsunternehmen haben in die neu errichtete öffentlich-rechtliche Stiftung „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ 24,1 Mrd. Euro eingezahlt. Sie sind damit von den finanziellen Risiken der Zwischen- und Endlagerung freigestellt. Für Stilllegung und Rückbau der Kernkraftwerke bleiben die Energieversorgungsunternehmen weiterhin verantwortlich.

Ob die Einzahlungen tatsächlich ausreichen, die „Ewigkeitskosten“ der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung abzudecken, wird sich erst jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums zeigen. So können z. B. Terminverzögerungen bei der Errichtung der Zwischen- und Endlager (z. B. Endlager Konrad) zu erheblichen Kostensteigerungen führen.⁵⁹ Reicht das Fondsvolumen nicht, müsste der Steuerzahler einspringen. Im Zusammenhang mit dem Rückbau der vom Bund mitfinanzierten kerntechnischen Versuchsanlagen muss er zudem mit erheblichen Mittelbedarfen (Größenordnung: 10 Mrd. Euro) rechnen. Die Bedarfe liegen allerdings auch hier überwiegend jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums.

⁵⁹ Bemerkungen 2016, Band II, Bundestagsdrucksache 18/11990, Nr. 5 – Kostensteigerungen beim Endlager Konrad.

2.2.6.3 Internationale Finanzierungszusagen

Gegenüber internationalen Partnern abgegebene finanzwirksame Zusagen beeinflussen künftige Haushalte:

- So haben die Mitglieder des Nordatlantikpakts (NATO) auf ihrem Gipfeltreffen in Wales vom 4. bis 5. September 2014 das Ziel formuliert, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen und sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von zwei Prozent zuzubewegen. Dadurch sollen ihre NATO-Fähigkeitsziele erreicht und Fähigkeitslücken der NATO geschlossen werden. Diese Zielvorgabe entfaltet nach überwiegender Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung, sondern stellt eine politische Willensbekundung dar. Die Bundesregierung strebt nach ihren eigenen Ankündigungen für das Jahr 2024 eine Quote von 1,5 % des BIP an.⁶⁰ Der Finanzplan bis zum Jahr 2022 bildet dieses Ziel indessen nicht ab: Der Plafonds des Einzelplans 14 und die weiteren für die Quote relevanten Verteidigungsausgaben erreichen nach Aussage des BMF im letzten Finanzplanungsjahr 2022 mit 47,9 Mrd. Euro 1,23 % des für dieses Jahr geschätzten nominalen BIP (3 899 Mrd. Euro). Nach dem Koalitionsvertrag (S. 145) sollen zusätzlich entstehende Haushaltsspielräume prioritär auch dafür genutzt werden, um dem in der NATO vereinbarten Zielkorridor zu folgen.
- Im Jahr 2005 hatte die Bundesregierung zugesagt, die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ODA („Official Development Assistance“) stufenweise auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (sogenannte ODA-Quote) zu steigern. Lagen die Ausgaben zu Beginn der 18. Wahlperiode (2013) noch bei 0,42 %, so erreichte die ODA-Quote im Jahr 2017 nach vorläufigen Schätzungen der OECD mit 0,66 % fast die zugesagten 0,7 %. Zu diesem Anstieg trug auch die Berücksichtigung von Leistungen im Inland für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern bei (ODA-Quote ohne Inlandsflüchtlingskosten: 0,50 %). Den Hauptbeitrag zu den staatlichen Aufwendungen für ODA leisten der Einzelplan 23 sowie Teile der Einzelpläne 05 und 16.⁶¹ Nach dem Finanzplan werden alle drei Einzelplanplafonds im Jahr 2022 nominal unterhalb der Ansätze des Haushaltsentwurfs 2019 liegen, der Einzelplan 23 sogar um mehr als 1 Mrd. Euro. Da das Bruttonationalprodukt steigt, dürfte sich die deutsche ODA-Quote merklich verringern. Wenn die Bundesregierung diese Quote mittelfristig erfüllen will, muss sie bei der Fortschreibung der Finanzplanung entsprechend nachbessern.

⁶⁰ Aussage der Bundeskanzlerin am 15. Juni 2018 beim Treffen mit Nato-Generalsekretär Stoltenberg, Quelle: Information des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung.

⁶¹ Daneben werden auch Leistungen der Länder und Kommunen in die ODA-Quote einbezogen.

2.2.7 Koalitionsvertrag ohne nachhaltige Konsolidierungsansätze

Das Bündel an Herausforderungen und Risiken zeigt auf, dass finanzwirtschaftlicher Handlungsbedarf besteht, um die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts auch auf langfristige Sicht zu erhalten. Eine quasi „automatische“ Haushaltskonsolidierung durch Entlastungen aufgrund fortwährend steigender Steuereinnahmen und geringer Zinsausgaben dürfte nicht genügen. Ein niedrigerer Schuldendienst trägt zwar zu einer günstigen Finanzentwicklung bei, er muss aber durch eine konsequente Haushaltskonsolidierung ergänzt werden.⁶² Der Koalitionsvertrag enthält hierzu – von allgemeinen Zielerklärungen abgesehen – keine konkreten Ansätze. Im Finanzplan werden die Ausgaben in fast allen Politikbereichen zum Teil deutlich nach oben gesetzt. Allein die Sozialausgaben sollen gegenüber dem Ist 2017 (168,8 Mrd. Euro) bis zum Ende des Planungszeitraums (2022) um fast 15 % auf 193,7 Mrd. Euro steigen. Die Sozialausgabenquote würde trotz angenommener stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf 51,6 % steigen. Hierbei sind die sozialen Verbesserungen auf der Einnahmenseite durch das Familienentlastungsgesetz (Kindergeld, Kinderfreibetrag) noch nicht enthalten. Angesichts dieser prozyklischen Planung wären zumindest eine kritische Überprüfung von Subventionstatbeständen bei Steuervergünstigungen und der Verzicht auf weitere Finanzhilfen angezeigt (vgl. Nr. 2.2.8).

Nicht zuletzt der Stabilitätsrat⁶³ erwartet in den nächsten Jahren eine insgesamt schwierigere Finanzlage für den öffentlichen Gesamthaushalt. Der hohe Finanzierungsüberschuss des Jahres 2017 von 53,4 Mrd. Euro (in finanzstatistischer Abgrenzung⁶⁴) beruhte vor allem auf einem Sondereffekt bei den Extrahaushalten des Bundes: Der „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ erhielt einmalig 24,1 Mrd. Euro von den betroffenen Energieversorgern (vgl. Nr. 2.2.6.2). Bis zum Jahr 2021 dürften die Haushaltsüberschüsse deutlich zurückgehen – auf 10 bis 12 ½ Mrd. Euro. Für die Jahre 2018 und 2019 schätzt der Stabilitätsrat die Gesamtüberschüsse auf jeweils rund 10 Mrd. Euro. Für den Bund sind die Projektionen des BMF deutlich ungünstiger – 2 Mrd. Euro im Jahr 2018 und zwischen 8 und 6 ½ Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2021. Erst für das Jahr 2022 soll sich der Finanzierungssaldo auf ½ Mrd. Euro verbessern. Diese Entwicklung spiegelt insbesondere die finanziellen Auswirkungen der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages wider. Dass der gesamtsstaatliche Saldo positiv bleiben soll, liegt an den erwarteten Überschüssen bei Ländern und Kommunen.

62 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).

63 Bericht des Stabilitätsrates nach § 8 Stabilitätsratsgesetz vom 5. Juli 2018 mit Stellungnahme des unabhängigen Beirats, Bundestagsdrucksache 19/3355, S. 7-9 und 13-15.

64 Gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung betrug der Überschuss 41,2 Mrd. Euro – zur Ableitung des Maastricht-relevanten Finanzierungssaldos des Sektors Staat: vgl. Bericht des Stabilitätsrates a.a.O. S. 19.

Vor diesem Hintergrund ist zu bedauern, dass der Koalitionsvertrag zum Thema Subventionsabbau keine Vorschläge enthält. Im Gegenteil: Es sind neue milliardenschwere Subventionen vorgesehen, so z. B. steuerliche Anreize im freifinanzierten Wohnungsneubau, bei der energetischen Gebäudesanierung und bei der Forschungsförderung. Geradezu beispielhaft für diese Ausrichtung ist das Baukindergeld, das bereits mit dem Haushaltsplan 2018 rückwirkend zum 1. Januar 2018 eingeführt worden ist. Es greift die Idee der zum Jahresende 2005 abgeschafften steuerlichen Eigenheimzulage auf, allerdings mit einem geringeren Kreis an förderberechtigten Personen. Seinerzeit hatten Bund, Länder und Kommunen die monetären Lasten der Steuersubvention gemeinsam getragen, indem diese Förderung aus dem Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer finanziert wurde. Nunmehr finanziert der Bund das als Förderprogramm ausgestaltete Baukindergeld alleine. Damit geht er dem zu erwartenden Widerstand der Länderseite, sich an der Finanzierung zu beteiligen, aus dem Weg.

Mit dem Baukindergeld soll der Eigentumserwerb von Familien finanziell unterstützt werden. Pro Jahr und Kind finanziert der Bund 1 200 Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren. Die monetären Gesamtauswirkungen dieser Fördermaßnahme sind erheblich: Damit die Belastungen für den Bundeshaushalt nicht aus dem Ruder laufen, soll die Fördermaßnahme nur bis Ende des Jahres 2020 beantragt werden können. Dies würde für den Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2022 zu Haushaltsbelastungen von rund 3,7 Mrd. Euro und bis zum Ende des Förderzeitraums im Jahr 2031 von rund 10 Mrd. Euro führen.⁶⁵

Der Immobilienerwerb – also auch der Eigenheimerwerb – wird derzeit in erheblichem Umfang durch die Grunderwerbsteuer belastet. Hiervon profitieren allein die Länder. Die Mehrzahl der Länder hat in den letzten Jahren die Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer von 3,5 % auf 6,5 % der Bemessungsgrundlage (i. d. R. der Kaufpreis der Immobilie) erhöht und damit ihr Aufkommen deutlich gesteigert: Nach der aktuellen Steuerschätzung wächst es im laufenden Jahr 2018 auf 13,9 Mrd. Euro an. Das entspricht einem Aufwuchs von 8,6 Mrd. Euro oder 162 % seit dem Jahr 2010 (5,3 Mrd. Euro). Durch die neue Fördermaßnahme „Baukindergeld“ finanziert der Bundeshaushalt also auch das Länderaufkommen bei dieser Steuer mit. Alternativ hierzu wäre in Betracht gekommen, die mit einem Immobilienerwerb verbundenen hohen Nebenkosten wie die Grunderwerbsteuer zu verringern.

Neben den finanziellen Folgen drohen beim Baukindergeld weitere negative Effekte. Nach den Erfahrungen aus der Eigenheimzulage gab es bei diesem Förderinstrument erhebliche Mitnahmeeffekte. Zudem wurden die damaligen Immobilienpreissteigerungen zum Teil auf diese Maßnahme zurückgeführt. Die Verteilungswirkungen der Eigenheimzulage waren ebenfalls problematisch: Die angestrebten positiven Nachfragewirkungen der Zulage waren weitgehend auf die eher geringe Zahl der sogenannten Schwellenhaushalte begrenzt. Gleichzeitig mussten auch die Haushalte mit geringen Einkommen, die sich trotz Zulage kein

65 Dazu: Antwort des BMI vom 6. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3384, S. 36-37, mit Auflistung der Jahrestanchen.

Wohneigentum leisten konnten, mit ihren Steuergeldern die Eigenheime Besser-verdienender mitfinanzieren. Es bleibt abzuwarten, ob diese negativen Effekte bei der neuen Fördermaßnahme nicht eintreten.

2.2.8 Konsolidierung möglich und sinnvoll

Auch wenn sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes derzeit durchaus positiv darstellt, sollte die strukturelle Entlastung des Bundeshaushalts angesichts bestehender und ggf. neuer Herausforderungen stärker in den Fokus genommen werden. Allein die finanziellen Auswirkungen der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags und anderer von der Koalition beschlossener Maßnahmen werden nach Berechnungen des BMF die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2022 um rund 85 Mrd. Euro zusätzlich belasten.⁶⁶ Zusätzliche finanzielle Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme wie die Mütterrente II sind hier noch gar nicht enthalten. Die Steuerquote steigt demgegenüber Jahr für Jahr an. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Leistungsausweitungen für fast alle Politikbereiche, einer haushaltsmäßigen Vorsorge für die anstehenden fiskalischen Herausforderungen sowie spürbaren Entlastungen für alle Steuerzahler gilt es aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen letztjährigen Feststellungen (vgl. Bemerkungen 2017) Ansatzpunkte für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie genannt.⁶⁷ Dies betrifft zuvorderst die bestehenden umfänglichen Steuersubventionen und steuerliche Sonderregelungen. Die Haushaltsvolumina sind beachtlich, auch wenn die nachfolgenden Zahlen nur Anhaltswerte vermitteln. Denn Verhaltensanpassungen können bei Änderungen oder Abschaffungen von Steuervergünstigungen nicht berücksichtigt werden:

- Allein die im 26. Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen führen im Jahr 2018 zu Einnahmeminderungen im Bundeshaushalt von 16,1 Mrd. Euro.
- Die 15 größten sonstigen steuerlichen Regelungen des Bundes, die die Bundesregierung nicht den Subventionen zurechnet, führen zu Mindereinnahmen von geschätzt 13,2 Mrd. Euro.⁶⁸
- Hinzu kommen im Bereich der Energiebesteuerung Mindereinnahmen in Milliardenhöhe durch die gegenüber Normalkraftstoff niedrigere Dieselbesteuerung.
- Auch die steuerliche Behandlung von Firmenwagen wirkt wie eine Subvention in Milliardenhöhe. Sie wird von der Bundesregierung allerdings nicht als solche betrachtet. Das BMF weist darauf hin, dass die geltende Regelung eine sachgerechte Besteuerung sicherstelle.

66 Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte des BMF für die Sitzung des Stabilitätsrates am 26. Juni 2018 – Zusammenfassung: Monatsbericht des BMF, Juli 2018, S. 10-12.

67 Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.7.

68 Haushaltsplan 2018, Anlage 3 zu Kapitel 6001.

Darüber hinaus belaufen sich die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf mehr als 30 Mrd. Euro.⁶⁹ Hiervon sind nur einige Tatbestände – wie der ermäßigte Steuersatz für Beherbergungsleistungen und für die Personenbeförderung – Teil der Subventionsberichterstattung.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Rückführung von steuerlichen Vergünstigungen einen wesentlichen Handlungsansatz für eine nachhaltige Konsolidierung. Die von der Bundesregierung am 28. Januar 2015 beschlossenen erweiterten subventionspolitischen Leitlinien wären hierfür eine gute Handlungsmaxime.⁷⁰ Die Bundesregierung hat sich darin zwar zu regelmäßigen kritischen Prüfungen von steuerlichen Vergünstigungen auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie beschränkt diese Selbstverpflichtung allerdings auf die im Subventionsbericht enthaltenen Maßnahmen.

Verbunden mit einer kritischen Überprüfung der in fast allen Bereichen stark gewachsenen Ausgaben (vgl. Tabelle 2.1) könnten die mit einem konsequenten Subventionsabbau gewonnenen budgetären Freiräume für den Schuldenabbau, die Finanzierung notwendiger zukunftsbezogener Aufgaben oder ggf. für Steuerentlastungen genutzt werden. So fordern z. B. einige Verfassungsrechtler eine schnellere Rückführung des Solidaritätszuschlags für alle betroffenen Steuerzahler. Zudem empfiehlt die Europäische Union für Deutschland Entlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer zugunsten mittlerer und kleinerer Einkommen.⁷¹

2.3 Einhaltung der Schuldenregel

Die verfassungsrechtliche Schuldenregel gilt seit dem Haushaltsjahr 2011. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:⁷²

- 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.⁷³

69 Bundestagsdrucksache 18/12877, S. 18-19, Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt.

70 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).

71 Empfehlungen des EU-Rates im Rahmen der Europäischen Semester 2017 und 2018, wonach Deutschland die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringern soll.

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

73 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.

- 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.
- Eine Übergangsregelung ermöglichte es dem Bund, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).⁷⁴

Die Nettokreditaufnahmen im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.⁷⁵ Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits seit den Haushaltsabschlüssen ab dem Jahr 2012 unterschritten (vgl. Tabelle 2.5).

⁷⁴ Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

⁷⁵ 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 2.5

Nr.	Haushalte 2011 bis 2022	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Soll)	2019 (HHE)	2020 (FPI)	2021 (FPI)	2022 (FPI)
		in % des BIP											
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbau- pfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro											
2	Nominales BIP des der Haushaltsauf- stellung vorangegan- genen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 826	2 933	3 044	3 144	3 263	3 402	3 539	3 655
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,3	10,7	11,0	11,4	11,9	12,4	12,8
4	Einbeziehung des SalDOS der finanziellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,6	-0,8	0,3	1,0	0,8	0,7	0,9
5	Einbeziehung der Konjunktur- komponente ^b	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	2,1	4,2	6,4	4,0	1,5	0,0
6	Nach der Schulden- regel maximal zuläs- sige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	10,0	9,3	6,5	4,0	7,1	10,1	11,9
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	0,0
8	NKA einschl. Finanzie- rungssalden Sondervermögen ^c	17,3	22,3	14,7	0,8	-4,5	-1,0	1,4	-0,9	2,9	3,3	1,6	0,7
9	Strukturelles Defizit (8)+(4)+(5)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	2,7	3,6	10,2	8,1	3,8	1,6
10	in % des BIP	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	-0,03	0,09	0,11	0,31	0,24	0,11	0,04
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheits- abstand): (6)-(8)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	7,9	7,4	1,2	3,8	8,5	11,2
12	Saldo Kontrollkonto ^d	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0	18,9	18,9				
13	Nachrichtlich: Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO ^e	-17,7	-22,8	-22,3	-0,3	11,8	6,2	5,0	-1,9	-5,3	-6,6	-8,6	1,0

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2019 ist die Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung.

c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes; negative Werte stellen Finanzierungsüberschüsse dar; ab 2020: 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: Haushaltsrechnungen; Finanzplan 2018 bis 2022, Bundestagsdrucksache 19/3401, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 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 2,9 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der positiven Konjunkturkomponente (6,4 Mrd. Euro) sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen (1,0 Mrd. Euro) beläuft sich das strukturelle Defizit auf 10,2 Mrd. Euro bzw. 0,31 % des BIP.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass – entsprechend seiner Empfehlung⁷⁶ – die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme im Haushaltsplan vollständig ausgewiesen wird, d. h. unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden der o. a. Sondervermögen. 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 liegen zwischen der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme und der tatsächlichen (kassenmäßigen) Belastung des Bundeshaushalts oftmals mehrere Jahre (vgl. Nr. 2.1). Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und die „Asylrücklage“ wird immer länger und erschwert die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, Ausgaben nicht in Nebenhaushalte auszulagern, sondern im Kernhaushalt nach ihrer Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO), d. h. dem voraussichtlichen tatsächlichen Mittelbedarf, zu veranschlagen.

Nach dem Finanzplan sollen die kommenden Haushaltspläne bis zum Jahr 2022 ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel zu berücksichtigenden negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen ist allerdings mit – wenn auch niedrigen – Nettokreditaufnahmen zu rechnen. Die Konjunkturkomponenten fallen angesichts der günstigen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen vor allem in den Haushalten 2018 bis 2020 stark positiv aus. Dies führt zu deutlich höheren strukturellen Defiziten (vgl. Tabelle 2.5). So unterschreitet der Haushaltsentwurf 2019 die maximal zulässige Obergrenze von 0,35 % des BIP mit 1,2 Mrd. Euro nur knapp.

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 wird der finanzstatistische Finanzierungssaldo negativ ausfallen (-5,3 Mrd. Euro). Er soll zu einem geringen Teil durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und im Übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite (5,0 Mrd. Euro) abgedeckt werden. Letztere werden buchungsmäßig durch die Entnahme eines entsprechenden Betrags aus der Asyl-Rücklage ausgeglichen, also nicht als Nettokreditaufnahme im Rechenwerk der Schuldenregel ausgewiesen.⁷⁷ Nach dem Finanzplan sind insbesondere in den Folgehaushalten 2020 und

⁷⁶ Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 2.2.1.

⁷⁷ Das BMF verweist 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. Dies kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteile „Überblick“ (S. 10) und „Öffentliche Finanzen“ (S. 64–66).

2021 ebenfalls Entnahmen aus der Asyl-Rücklage vorgesehen, um negative Finanzierungssalden auszugleichen.

Diese Rücklagenentnahmen erfordern die Aufnahme von Krediten zur Ausgabendeckung, korrespondierend zu den zwischenzeitlich erfolgten temporären Tilgungen. Rechnet man die absehbaren negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen hinzu, so beläuft sich allein die zum Haushaltsausgleich im Jahr 2019 erforderliche Kreditaufnahme auf rund 8 Mrd. Euro. In den Folgehaushalten dürften nach der Finanzplanung in den Haushalten 2020 und 2021 noch höhere Deckungskredite erforderlich werden, ehe die Rücklage verbraucht sein wird. Diese Konsequenz ist im Koalitionsvertrag überhaupt nicht behandelt worden. Wenn man aber von einem Bundeshaushalt bzw. Finanzplan „mit einer schwarzen Null“ redet, muss man diesen Tatbestand berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt vor diesem Hintergrund seine Empfehlung, auf das Instrument der Asyl-Rücklage zu verzichten. Sie beeinträchtigt wichtige Haushaltsprinzipien wie die Jährlichkeit und die Transparenz nachhaltig. Zudem stehen die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht im Einklang mit den EU-Haushaltsregeln. Es besteht theoretisch die Gefahr, dass bei einem umfangreichen Rückgriff auf Rücklagen trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremse die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht eingehalten werden.⁷⁸ Das BMF weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass das Rücklagenvolumen des Bundes deutlich geringer als der Sicherheitsbestand ist, der derzeit zu den europäischen Vorgaben für die Defizitobergrenze besteht. Zudem werde durch die Rücklagenbildung die Ausnutzung von Spielräumen für strukturelle Mehrausgaben verhindert.

Dessen ungeachtet hält es der Bundesrechnungshof für zielführend, die Haushaltsüberschüsse zur Tilgung bestehender Schulden einzusetzen, z. B. des Investitions- und Tilgungsfonds. Dies wäre nicht zuletzt auch ein Beitrag im Sinne finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit.⁷⁹

78 Auf diese Gefahr weist der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates in seiner neunten Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG ausdrücklich hin, vgl. Bundestagsdrucksache 19/3355, S. 20–38; vgl. auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66 Fn. 12 sowie Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66.

79 Auch nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank wäre es gemäß der Intention der Schuldenbremse naheliegend, die Flüchtlingsrücklage mit einer im Haushalt zu veranschlagenden Schuldentilgung aufzulösen: Monatsbericht August 2018, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 71.

2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom Mai 2018

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 i. d. R. 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 2. Mai 2018 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2019 und zum Finanzplan 2018 bis 2022. Sie dienten als Vorgabe für den am 6. Juli 2018 beschlossenen Haushaltsentwurf 2019 sowie den neuen Finanzplan. 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. Mai 2018 sowie der Rentenschätzung ein.

Bei den Ausgaben halten sich die Veränderungen für den Haushaltsentwurf 2019 in engen Grenzen (vgl. Tabelle 2.6). In den Finanzplanungsjahren 2021 und 2022 beruht das höhere Volumen der Gesamtausgaben gegenüber den Eckwerten vor allem auf Aufstockungen der Einzelplanplafonds 06, 11, 12 und 14. Es fand zum Teil auch eine Umschichtung von Ausgabeermächtigungen (z. B. aus dem Einzelplan 60 in die Facheinzelpläne) statt. Der Plafonds des Einzelplans 32 wurde ebenfalls deutlich verringert – durch entsprechende Herabsetzung der Zinsansätze.

Bei den Steuereinnahmen hat sich vor allem der Entwurf des Familienentlastungsgesetzes für die Jahre 2020 bis 2022 einnahmemindernd gegenüber dem Eckwertebeschluss ausgewirkt. Der Gesetzentwurf sieht u. a. eine Erhöhung des Kindergeldes und Kinderfreibetrags sowie Maßnahmen zum Ausgleich der kalten Progression vor.

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 2. Mai 2018

Tabelle 2.6

Haushaltsentwurf 2019 / Finanzplan bis 2022	2019	2020	2021	2022
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	356,8	363,2	369,3	375,5
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	356,1	361,3	362,8	367,7
Abweichungen bei Ausgaben ^a	-0,7	-1,9	-6,5	-7,8
Steuereinnahmen	333,0	333,8	346,8	359,7
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	332,4	335,9	349,6	362,2
Abweichungen bei Steuereinnahmen ^a	0,6	-2,1	-2,8	-2,5
<u>Nachrichtlich:</u> Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	334,8	341,4	354,7	367,7
<u>Nachrichtlich:</u> Abweichungen Finanzplan ggü. Steuerschätzung	-1,8	-7,6	-7,9	-8,0
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen und Rücklagenentnahmen)	23,8	29,4	22,5	15,8
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	23,7	25,4	13,2	5,5
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen ^a	0,1	4,0	9,3	10,3
<u>Nachrichtlich:</u> Globale Mindereinnahmen im Finanzplan	-7,0	-6,5	-17,6	-14,8
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei NKA	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterung zu den Vorzeichen in den Zeilen „Abweichungen“:

- a ohne Vorzeichen = Entlastung (= Minderausgaben und Mehreinnahmen)
 Minuszeichen = Belastung (= Mehrausgaben und Mindereinnahmen)

Die Mehrbelastungen bei Ausgaben und Steuereinnahmen sind im Wesentlichen durch eine teilweise Auflösung von globalen Mindereinnahmen kompensiert worden. Dadurch steigen im Ergebnis die sonstigen Einnahmen gegenüber dem Eckwertebeschluss. Die jetzt noch in den Jahren 2021 und 2022 ausgebrachten globalen Mindereinnahmen dürften vor allem der Deckung der Mindereinnahmen infolge des vorgesehenen Abbaus des Solidaritätszuschlags dienen.

2.4.2 Spending Reviews

Erstmals im Aufstellungsverfahren zum Haushalt 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 folgenden Themen bzw. Politikbereiche sind in den Aufstellungsverfahren bislang behandelt worden:

- 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 seinen jährlichen Finanzberichten.⁸⁰ 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 konkreten 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. Sie können dazu beitragen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.⁸¹

Sinnvoll ist, dass die Analysen auch die Einnahmenseite umfassen. Daher ist es zu begrüßen, dass für den Zyklus 2018/2019 eine Spending Review zum Themenbereich „Forderungsmanagement“ durchgeführt werden soll. Als Ziel benennt die Bundesregierung die Erarbeitung von allgemein gültigen Erfolgsfaktoren für ein leistungsfähiges, effektives und prozessorientiertes System der Forderungsbearbeitung. Der Bundesrechnungshof ist wie bei den bisher durchgeführten Spending Reviews gerne bereit, die Überprüfungen zu unterstützen, indem er z. B. vorhandene Prüfungserkenntnisse zur Verfügung stellt.

⁸⁰ Für Zyklus 2017/2018: Finanzbericht 2019, S. 85–104; dazu auch: 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Wirkungsorientierung und Spending Reviews im Bundeshaushalt, Tz. 134 (S. 52).

⁸¹ 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).

2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.5.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales,
- Zinsen (vgl. dazu Nr. 2.5.5),
- Personal⁸² einschließlich Versorgung⁸³,
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

(1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden.⁸⁴ Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.5.2),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.5.3),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.5.4) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 sollen die Sozialausgaben von 173,0 Mrd. Euro (Soll 2018) auf 178,2 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.7). 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 7,1 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2019 veranschlagt (2018: 5,9 Mrd. Euro). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Ausgaben auf 8,8 Mrd. Euro steigen.

Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der kommunalen 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 2.7). Bis zum Ende des Finanzpla-

82 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2019): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

83 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorhergehenden Fußnote 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.

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

nungszeitraums ist mit einem Anstieg auf 51,6 % zu rechnen. 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.

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen^a

Tabelle 2.7

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgaben													Ist	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	168,8	173,0	178,2	183,6	188,5	193,7
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	90,9	94,0	98,1	102,0	105,9	110,0
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1	7,8	8,3	8,8
▪ Leistungen für Familie ^c	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,7	7,8	8,3	8,8	9,0	9,3	9,2	9,4
▪ 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	4,0	4,0	4,1	4,1	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	14,5
▪ Flüchtlingsintegration, Sprachförderung (Epl. 06, 11)												0,8	1,8	1,6	1,5	1,3	1,3	1,3
▪ 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	37,6	36,7	36,4	37,0	37,7	38,1
darunter:																		
▪ 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	37,2	36,4	36,1	36,7	37,5	37,9
Zinsausgaben ^d	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	18,2	18,9	19,3	19,6	19,9
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	31,8	33,3	34,7	35,3	35,7	35,8
Sonstige Versorgung ^e	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,8	13,2	13,3	13,4	13,6	13,9
Militärisches Gerät ua. ^f	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	10,6	12,3	15,4	14,8	15,5	15,3
Investitions-ausgaben ^g	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	34,0	39,8	37,9	37,9	37,9	37,9
Restliche Ausgaben ^h	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,3	50,2	54,5	56,7	57,5	58,1	58,3
Globale Mehrausgaben														0,3	2,8	2,4	1,5	1,8
Globale Minder-ausgaben														-0,9	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Gesamtausgaben ohne Rücklagen-zuführung ⁱ											299,3	310,9	325,7					
Zuführung an Rücklage											12,1	6,5	5,3					
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	331,0	343,6	356,8	363,2	369,3	375,5

(Fortsetzung nächste Seite)

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Fortsetzung Tabelle 2.7

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgaben													Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
Ausgabenquoten ⁱ	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	50,3	50,0	50,6	51,0	51,6
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	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Zins-/Sozialquote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	57,3	57,2	55,6	55,3	55,9	56,3	56,9
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	9,8	9,7	9,7	9,7	9,7	9,5
Investitionsquote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	10,4	11,6	10,6	10,4	10,3	10,1
Ausg-/Steuerquoten																		
Sozialsteuerquote	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	55,6	54,6	53,8	53,5	55,0	54,3	53,8
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	5,7	5,7	5,7	5,8	5,7	5,5
Zins-/Sozialsteuerquote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	61,6	60,2	59,5	59,2	60,8	60,0	59,4
Investitionsteuerquote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	11,0	12,4	11,4	11,4	10,9	10,5

Erläuterungen:

- a Rundungsdifferenzen möglich.
- b Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopferversorgung und -fürsorge.
- c Insbesondere Erziehungs- und Elterngeld, Kinderzuschlag, Kinderbetreuungsstättenausbau; Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2017: 40,9 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 17,4 Mrd. Euro.
- d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.
- e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).
- f Obergruppe 55 des Gruppierungsplans: Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung sowie militärische Anlagen.
- g 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015, 2016: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“; 2018: einschließlich Zuweisung an Sondervermögen „Digitalfonds“.
- h Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe“.
- i 2015: Weitere Aufstockung der Asyl-Rücklage aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro.
- j 2015 bis 2017: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

Darüber hinaus unterstützt der Bund Sozialleistungen auf Länder- und kommunaler Ebene durch die Abgabe von Steueranteilen. So erhalten die Kommunen ab dem Jahr 2018 jährlich 5,0 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung.⁸⁵ Der Bund gibt hierzu weitere Umsatzsteueranteile ab; daneben erhöht er seine Finanzierungsbeteiligung an den KdU. Im Ergebnis übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe,

⁸⁵ Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, BGBl. I S. 2755.

die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.⁸⁶

- (2) Der Anteil der Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) am Haushaltsvolumen liegt seit Jahren zwischen 9 % und 10 %. Mit Beginn der 19. Wahlperiode soll der im Koalitionsvertrag vorgesehene Personalaufwuchs umgesetzt werden. Der Haushaltsplan 2018 und der Haushaltsentwurf 2019 sehen daher deutliche Personalsteigerungen vor. Im Vordergrund steht die Stärkung des Personals für die innere Sicherheit und die Zollverwaltung. Die zusätzlichen Stellen sollen auch zur Umwandlung von sachgrundlos befristeten Beschäftigungsverhältnissen in reguläre genutzt werden. Mehrausgaben aufgrund von Stellenmehrungen bewegen sich im Rahmen der Steigerung der Gesamtausgaben. Die Personalquote bleibt daher stabil (2019: 9,7 %).

Das Stellensoll im zivilen Bereich steigt gegenüber dem Stellenbestand 2017 von 258 268 über 267 077 (2018) auf 273 396 (2019). Insgesamt liegt der Personalbestand immer noch um rund 28 % unter dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Pauschale Stelleneinsparungen sind nicht vorgesehen. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.⁸⁷

- (3) 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. Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundes-eisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 13,3 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2019 auf 48,0 Mrd. Euro. Dies entspricht 13,5 % der Gesamtausgaben.
- (4) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Entwicklung und Erprobung sowie militärische Anlagen (Obergruppe 55) sind im Haushaltsentwurf 2019 Ausgaben von 15,4 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit deutlich über den Ausgaben der letzten Jahre (vgl. Tabelle 2.7). Dieser geplante Anstieg ist angesichts der vorgesehenen Steigerung des Plafonds zum Einzelplan 14 auf 42,9 Mrd. Euro (2017: 37,0 Mrd. Euro; 2018: 38,5 Mrd. Euro) naheliegend (vgl. dazu Nr. 2.2.6). Allerdings gab es in den letzten Jahren bei den militärischen Beschaffungen erhebliche Minderausgaben im Haushaltsvollzug. Ob sich dieser Trend dreht, bleibt abzuwarten.

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

87 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.

- (5) An Investitionsausgaben sieht der Haushaltsentwurf 37,9 Mrd. Euro vor. Der Vergleich zum Soll 2018 (39,8 Mrd. Euro) hat nur einen geringen Aussagewert, da das Investitionsvolumen 2018 durch die nicht etatreife Veranschlagung der investiven Zuweisungen an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ (Digitalfonds) überzeichnet ist. Gegenüber dem Ist 2017 (34,0 Mrd. Euro) steigen die Investitionsausgaben immerhin um 3,9 Mrd. Euro (11,5 %). Im Finanzplanungszeitraum wird der Sollansatz 2019 (37,9 Mrd. Euro) durchgeschrieben, so dass die in den Haushalten 2018 und 2019 gestiegene Investitionsquote wieder zurückgeht. Aufgrund der Veranschlagung von Investitionen außerhalb des Kernhaushalts in diversen Sondervermögen ist eine Bewertung der Ausgabenentwicklung schwierig (vgl. Nr. 2.1.2). Hinzu kommt, dass der Bund die investiven Entflechtungsmittel von 3,1 Mrd. Euro ab dem Jahr 2020 den Ländern über die Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Verfügung stellt (vgl. Nr. 2.2.2).

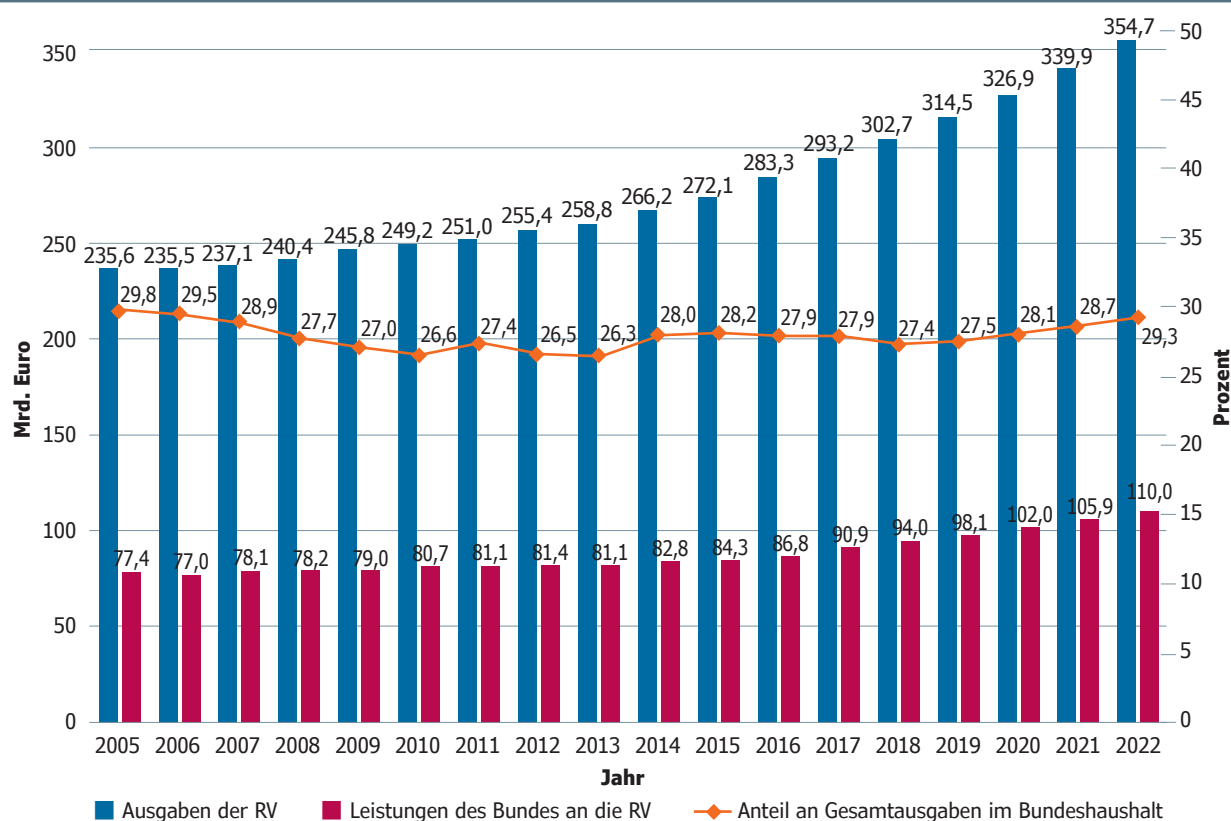
2.5.2 Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenversicherung) stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Im Haushaltsentwurf 2019 sind 98,1 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Finanzplan ist bereits im Jahr 2020 mit der Überschreitung der 100 Mrd. Euro-Schwelle zu rechnen.⁸⁸ Dies ist ein Jahr früher, als noch im alten Finanzplan vorgesehen war. Der Anteil der Unterstützungsleistungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird trotz der expansiven Entwicklung der Gesamtausgaben bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ebenfalls wachsen – auf 29,3 % des Haushaltsvolumens (vgl. Abbildung 2.3).

⁸⁸ 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.

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung

Abbildung 2.3



Der Anstieg der Bundesleistungen an die Rentenversicherung beruht teilweise darauf, dass einige Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten. Vor diesem Hintergrund stellt der Bund durch seine Zuschüsse die allgemeine Leistungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger sicher.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.8). 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.

Rentenversicherungsleistungen des Bundes^a

Tabelle 2.8

Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	2017	2018	2019
	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	34,4	35,0	36,4
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	9,4	9,6	9,9
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^b	24,0	24,9	26,1
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	13,2	14,3	15,4
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,2	5,3	5,3
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,3	1,3	1,4
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)	3,3	3,4	3,5
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	90,9	94,0	98,1

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.

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).

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen⁸⁹ durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁹⁰ 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.

89 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, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

90 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

Zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung führen demgegenüber vor allem folgende Maßnahmen aus der letzten (18.) Wahlperiode:

- Das Rentenpaket, das im *Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung* vom 23. Juni 2014 normiert wurde.⁹¹ 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.
- Das *Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung* vom 17. Juli 2017.⁹² Es 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.

Hinzu kommen die Leistungsverbesserungen und -ausweitungen aus dem Entwurf des *Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Im Finanzplanungszeitraum wird hier vor allem die Mütterrente II zu Mehrbelastungen in der Rentenversicherung führen (vgl. Nr. 2.2.1). Mit der Forderung, diese versicherungsfremde Leistung vollständig aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, ist zu rechnen.⁹³

2.5.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an:

- Im Bundeshaushalt 2017 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 37,6 Mrd. Euro (2016: 34,6 Mrd. Euro).
- Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2017 beliefen sich auf 31,9 Mrd. Euro (2016: 30,9 Mrd. Euro).⁹⁴ Die Einnahmen betrugen 37,8 Mrd. Euro (2016: 36,4 Mrd. Euro).⁹⁵ Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich um 5,8 Mrd. Euro⁹⁶ auf 17,2 Mrd. Euro (2016: 11,5 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

91 RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 787.

92 Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, BGBl. I S. 2575.

93 Der Sozialbeirat hat bereits in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2017 an seine Forderung erinnert, die Mütterrenten aus Steuermitteln zu finanzieren, vgl. Bundestagsdrucksache 19/140, S. 86.

94 Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

95 Insbesondere Beitragseinnahmen (2016: 31,2 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

96 Mit einem Teil des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben wurden die umlagefinanzierten Rücklagen für Insolvenzgeld und Winterbeschäftigungsförderung verstärkt.

2.5.3.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt werden auf Basis der Frühjahrsprognose besser eingeschätzt als im Herbst 2017. Für das Jahr 2018 rechnet die Bundesregierung mit einem Rückgang auf 2,33 Millionen Arbeitslose. Bis zum Jahr 2022 soll sich die Arbeitslosigkeit auf ein Niveau von rund 2,2 Millionen Personen weiter verringern. Die Beschäftigung soll steigen: Die Zahl der Erwerbstätigen soll bis 2022 auf etwa 45,5 Millionen anwachsen.

Die gute Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2018 auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung legt als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung 3,0 % zugrunde. Danach könnte sich die allgemeine Rücklage bei anhaltend guten Rahmenbedingungen bis zum Ende 2022 auf 53,0 Mrd. Euro erhöhen. Im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung ist u. a. vorgesehen, den Beitragssatz zur Arbeitsförderung ab Anfang 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % zu senken – davon 0,4 Prozentpunkte unbefristet durch Gesetz sowie 0,1 Prozentpunkte befristet (2019 bis 2022) durch Verordnung der Bundesregierung.⁹⁷ Die gesetzliche Senkung wird nach Schätzung der Bundesregierung zu Beitragsmindereinnahmen von rund 4,7 Mrd. Euro (2019) bis 5,1 Mrd. Euro (2022) führen. Der weitere Zehntelpunkt dürfte rund 1,2 Mrd. Euro jährliche Mindereinnahmen verursachen.

2.5.3.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kapitel 1101 Tgr. 01). Hierzu gehören das 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 für den Arbeitsmarkt lagen im Haushaltsergebnis 2017 mit 37,6 Mrd. Euro zwar über dem Vorjahr (2016: 34,6 Mrd. Euro), aber deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Auf die geplanten Ausgaben in den kommenden Haushalten wirkt sich die positive Einschätzung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung dämpfend aus. So sind im Haushaltsentwurf 2019 für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende 36,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies stellt einen Rückgang gegenüber dem Soll 2018 (36,4 Mrd. Euro) und dem Ist 2017 (37,2 Mrd. Euro) dar. Den Mehrausgaben bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit stehen Entlastungen vor allem bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung gegenüber.

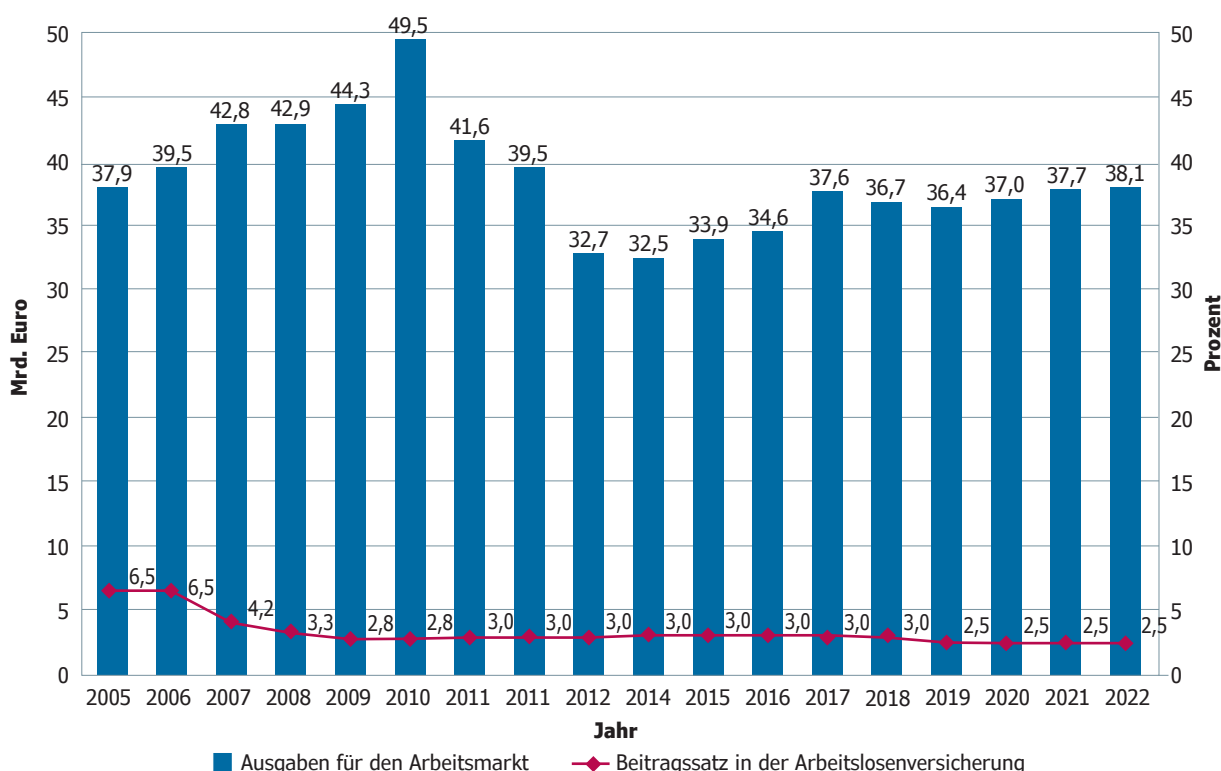
Mittelfristig rechnet die Bundesregierung nur mit einem geringen Ausgabenaufwuchs: Die Arbeitsmarktausgaben sollen bis zum Jahr 2022 auf 38,1 Mrd. Euro steigen. Davon entfallen 37,9 Mrd. Euro auf die Grundsicherung für Arbeits-

⁹⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz), Bundesratsdrucksache 467/18.

suchende (vgl. Tabelle 2.7 und Abbildung 2.4). Dabei wird berücksichtigt, dass ein Großteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge sich für längere Zeit in Förderungsmaßnahmen befindet und somit zurzeit noch nicht als arbeitslos registriert wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes dürfte der maßvolle Anstieg der Arbeitsmarktausgaben nur zu realisieren sein, wenn es gelingt, die schutzberechtigten Flüchtlinge nach Abschluss der Integrationsmaßnahmen ohne größere Reibungsverluste in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

Abbildung 2.4



2.5.4 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 2017 waren in der GKV 72,4 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert.⁹⁸ Die Ausgaben stiegen auf 230,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 233,9 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 3,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10).

⁹⁸ Davon 56,3 Millionen GKV-Mitglieder und 16,1 Millionen beitragsfrei gestellte GKV-Versicherte (mitversicherte Familienangehörige und Kinder).

In den letzten zehn Jahren (2008 bis 2017) stiegen die Ausgaben der GKV jahresdurchschnittlich um 4,1 %.⁹⁹ 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 Wirtschaftswachstum¹⁰⁰: Dieses lag im gleichen Zeitraum jahresdurchschnittlich bei 2,7 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,9 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2017 mit 74,1 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 38,1 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit 37,7 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 3,9 %, nachdem sie sich bereits in den Jahren 2014 bis 2016 um insgesamt fast 21 % erhöht hatten. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 14,1 Mrd. Euro verausgabt. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 10,9 Mrd. Euro (-1,1 % gegenüber 2016).

⁹⁹ Der Ausgabenanstieg je Versicherten ist etwas niedriger, da die Versichertenzahlen in der GKV gestiegen sind.

¹⁰⁰ Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse^a

Tabelle 2.9

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben ^b	Bundeszuschüsse
	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	230,4	3,4	233,9	3,5	14,5
2018					14,5
2019					14,5
2020					14,5
2021					14,5
2022					14,5
Durchschnittlicher jährlicher Anstieg (2008–2017)	7,0	4,1	7,1		
Summe Zuschüsse (2008–2017)					116,7
Summe Zuschüsse (2018–2022)					72,5

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich

b Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF18Bund), Stand: Juni 2018.

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 einzelnen Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies Anfang 2018 eine gegenüber dem Vorjahr unveränderte Liquiditätsreserve von 9,1 Mrd. Euro aus. Die Krankenkassen hatten zum Jahresende 2017 Finanzreserven von 19,2 Mrd. Euro (2016: 15,9 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt über 28 Mrd. Euro. Es ist gegenüber dem Vorjahr nochmals merklich gestiegen (2016: 25,0 Mrd. Euro).

Gemäß § 221 Absatz 1 SGB V erhalten die Krankenkassen zur pauschalen Abgeltung ihrer Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Diese haben sich im Zehnjahreszeitraum 2008 bis 2017 auf 116,7 Mrd. Euro summiert (vgl. Tabelle 2.9). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden. Seit dem Jahr 2017 ist der Zuschuss auf 14,5 Mrd. Euro festgeschrieben. Für die Jahre 2018 bis 2022 sind damit 72,5 Mrd. Euro zugunsten der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 2.9). Dem jährlichen Zuweisungsbeitrag von 14,5 Mrd. Euro liegt keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde. Bezieht man die Beitragsfreiheit der mitversicherten Familienangehörigen mit ein, so deckt der Bundeszuschuss allenfalls einen Teil dieser Leistungen ab.¹⁰¹

Derzeit wirken sich die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, die Rentensteigerungen sowie der Bundeszuschuss positiv auf die Einnahmensituation und damit auf das Finanzergebnis der GKV aus. Langfristig gesehen dürften ihre Ausgaben nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich steigen. Hier stehen vor allem die großen Kostenverursacher, die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung sowie die Arzneimittelaufwendungen im Fokus. Ob der zu erwartende Anstieg dauerhaft durch die vorhandenen Reserven und die Beitrags-einnahmen aufgefangen werden kann, ist fraglich. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt dürfte dann zunehmen, zumal die oben beschriebene hohe versicherungsuntypische Umverteilung derzeit überwiegend von den Beitragszahlern getragen wird.

2.5.5 Zinsausgaben

Im Haushaltsentwurf 2019 sind für Zinsausgaben 18,9 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Ansatz liegt damit um 0,7 Mrd. Euro über dem Soll 2018 (18,2 Mrd. Euro) und 1,4 Mrd. Euro über dem Ist 2017 (17,5 Mrd. Euro). Dem Aufwuchs liegt keine Zinswende zugrunde. Er beruht darauf, dass gegenüber den im Haushaltsplan 2018 veranschlagten Agio-Einnahmen von 1,7 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf

¹⁰¹ Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der GKV wird auf bis zu 45 Mrd. Euro/Jahr geschätzt, vgl. im Einzelnen: Dokumentation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 16. September 2016 „Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung“ (WD 9 – 3000 – 051/16); die Einstufung der beitragsfreien Mitversicherung als „versicherungsfremd“ ist allerdings nicht unumstritten.

2019 Disagio-Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro vorgesehen sind.¹⁰² Dies entspricht einer Mehrbelastung bei den Zinsen von 2,8 Mrd. Euro. Die Zinserwartungen gehen danach also leicht nach oben.

Im Zeitraum 2014 bis 2018 (2018: Sollwert) beliefen sich die Agio-Einnahmen im Rahmen der Wertpapieremissionen auf insgesamt 17,0 Mrd. Euro. Hauptgründe hierfür waren die seit Jahren sinkenden Zinsen und das historisch niedrige Zinsniveau. Diese beiden Faktoren wirken sich wie folgt aus:

- Der Bund begibt Bundeswertpapiere häufig in mehreren Tranchen, um für das jeweilige Wertpapier ein möglichst hohes Gesamtvolumen zu erreichen und so eine gute Handelbarkeit zu gewährleisten. In einem Marktumfeld mit sinkenden Zinsen erzielt der Bund bei Folgeemissionen (Aufstockungen) eines Wertpapiers – insbesondere bei Anleihen mit langer Laufzeit – regelmäßig hohe Agio-Einnahmen. Diese Einnahmen fließen dem Bundeshaushalt im Emissionsjahr zu. Als Ausgleich dafür muss der Bund über die Laufzeit der Anleihe hinweg höhere Zinsen zahlen. Beide Effekte heben sich über die Gesamtlaufzeit des emittierten Wertpapiers auf.
- In Zeiten von negativen Marktrenditen können Bundeswertpapiere nicht mit einem negativen Zinskupon ausgestattet werden. Denn dies hätte zur Folge, dass der Bund zum jeweiligen Zinstermin von allen Anleihebesitzern die an ihn zu zahlenden – negativen – Zinsen einziehen müsste. Das wäre praktisch nicht umsetzbar.¹⁰³

Hohe Agio-Einnahmen sind finanzwirtschaftlich nicht unproblematisch, da sie dem Bundeshaushalt im Emissionsjahr zufließen und die Zinsausgaben abschließend in diesem Haushaltsjahr verringern. Sie werden haushalterisch nicht auf die Laufzeit der jeweiligen Anleihe verteilt. Die Folge dieser Agio-Einnahmen sind dann entsprechende Zinsmehrbelastungen in den kommenden Haushaltsjahren.¹⁰⁴ Das BMF weist zwar zu Recht darauf hin, dass diese Veranschlagung in einem kameralen Haushalt systemkonform ist. Der Bundesrechnungshof regt gleichwohl im Interesse einer transparenten Darstellung der Haushaltsbe- und entlastungen an, Agien und Disagien generell über die Laufzeit der jeweiligen Anleihen zu verteilen.¹⁰⁵ Eine solche periodengerechte Verbuchung würde einer nachhaltigen Finanzwirtschaft entsprechen. Sie wird bereits seit Jahren bei den inflationsindexierten Anleihen mithilfe eines Sondervermögens erfolgreich praktiziert. Für Agien und Disagien wäre die Errichtung eines weiteren Sondervermögens im Gegensatz zu den unter Nr. 2.1.2 aufgeführten Nebenhaushalten finanzwirtschaftlich zielführend.

¹⁰² Haushaltsstelle: Kapitel 3205 Titel 575 09 mit der Zweckbestimmung: „Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen“; Agio-Einnahmen werden als Minusausgaben veranschlagt bzw. verbucht.

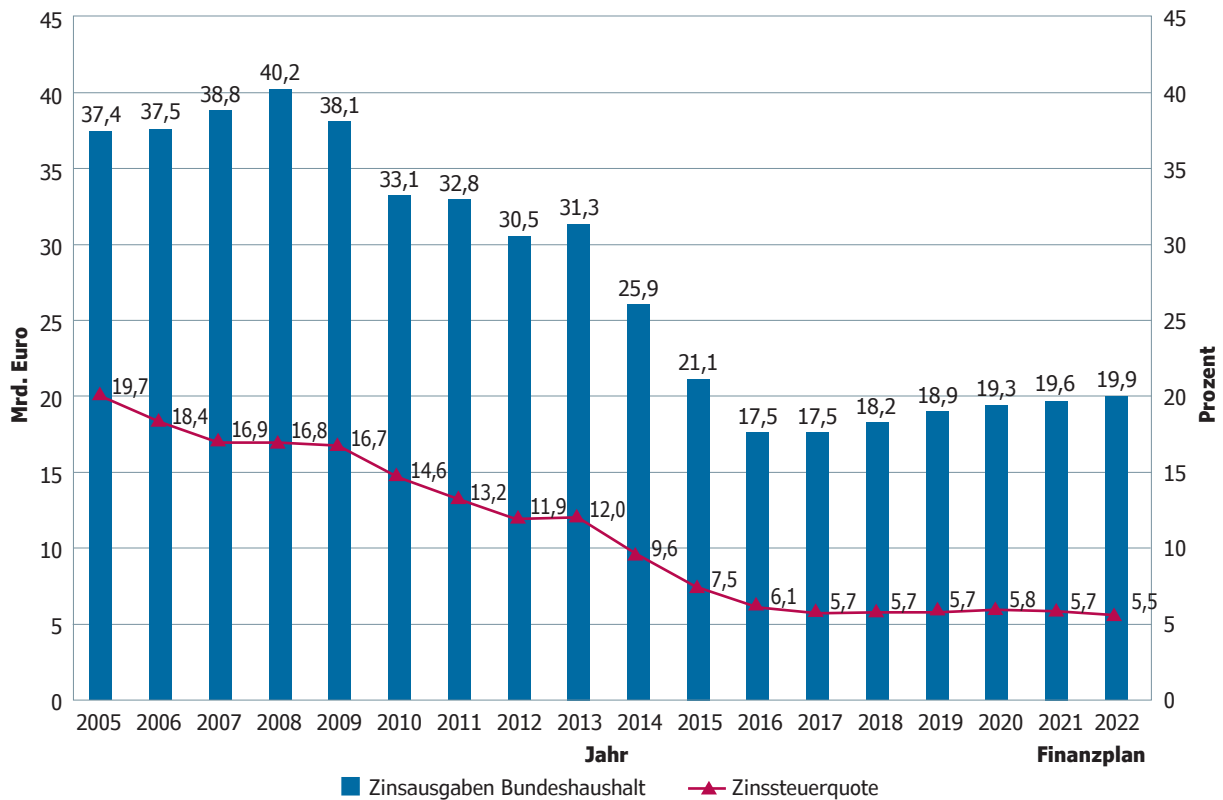
¹⁰³ Dazu: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, S. 31–40.

¹⁰⁴ Dazu im Einzelnen: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, a. a. O.

¹⁰⁵ So auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, „Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums“ (Kasten auf S. 46–47); Beispiel für Verteilung: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 11 auf S. 35.

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Abbildung 2.5



Erläuterung: Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nicht integrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Für den Finanzplanungszeitraum unterstellt die Bundesregierung einen geringen Anstieg der Zinsausgaben auf 19,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 (vgl. Abbildung 2.5). Das gegenwärtig niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere dürfte sich in den nächsten Monaten allenfalls geringfügig erhöhen. Der Bund profitiert im Finanzplanungszeitraum nach wie vor stark von den Kupons aus der Niedrigzinsphase.

Ungeachtet der leicht steigenden Zinsausgaben bildet dieser Block das einzige nennenswerte „Entlastungsreservoir“ auf der Ausgabenseite. So unterschreiten die Zinsansätze im Haushalt 2018 die Annahmen aus früheren Finanzplänen um 16,2 Mrd. Euro und im Haushaltsentwurf 2019 um 6,9 Mrd. Euro. Allerdings wird das „Absenkungspotenzial“ immer kleiner, da in den Finanzplänen der letzten Jahre die Ansätze für Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt worden sind. Insgesamt bleibt die planerische Entlastung hoch: Bei der Fortschreibung der letzten sieben Finanzpläne wurden die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2021 (18. Wahlperiode und bisheriger Finanzplanungszeitraum bis 2021) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt fast 117 Mrd. Euro unterschritten (vgl. Tabelle 2.10). Die im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 2.5) stark rückläufigen Zinsansätze tragen neben den Steuer-mehreinnahmen maßgeblich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts

auf der Ausgabenseite bei Mehrausgaben in den Facheinzelplänen (vgl. Tabelle 2.1) können dadurch ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle geschultert werden.

Zinsausgabenentlastungen im Bundeshaushalt

Tabelle 2.10

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2014–2021
Zinsausgaben	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			
Ist 2017, Soll 2018, Finanzplan bis 2021				17,5	18,2	20,2	20,6	21,7		
Haushaltsentwurf 2019, Finanzplan bis 2022						18,9	19,3	19,6	19,9	
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	16,2					
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	3,9	7,4	8,3				
Absenkung gegenüber Fpl. 20				1,0	1,0	0,4	2,6			
Absenkung gegenüber Fpl. 21						1,3	1,3	2,1		
Entlastung gegenüber früheren Finanzpläne	20,1	28,0	23,7	15,7	16,2	8,3	2,6	2,1		116,7

Bei einer Rückschau auf die Jahre seit der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) erreichen die Zinsentlastungen nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank noch größere Dimensionen: Für den Zeitraum von 2008 bis 2016 hat sie für die deutschen öffentlichen Haushalte ein Entlastungsvolumen in der Größenordnung von 240 Mrd. Euro ermittelt. Allein für den Bund beträgt danach die kumulierte Ersparnis (2008 bis 2016) rund 155 Mrd. Euro.¹⁰⁶

Das BMF sieht die Ausführungen kritisch. Sie könnten zu dem Schluss verleiten, der Bund habe Zinsersparnisse in entsprechender Höhe erzielt, obwohl es sich nur um Planungsdifferenzen handele. Ähnliches gelte für die Berechnungen der

¹⁰⁶ Dazu im Einzelnen mit Erläuterung der Berechnungsmethode: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, „Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums“ (S. 41–43).

Bundesbank, die eine fiktive Zinsausgabenentwicklung zugrunde legen. Der Bundesrechnungshof hält seine Ableitungen für durchaus aussagekräftig, um die erheblichen Entlastungen bei den Zinsausgaben im Prozess der rollierenden Finanzplanung zu verdeutlichen.

Der Bund profitiert unverändert davon, dass sich die Refinanzierungsbedingungen auf niedrigem Niveau bewegen:

- Die Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs des Bundeshaushalts und seiner Sondervermögen lag im Jahr 2017 mit 0,51 % zwar etwas über dem Vorjahr (2016: 0,3 %), im Langfristvergleich aber immer noch deutlich unter dem Niveau früherer Jahre.¹⁰⁷
- Die Zinskostensätze der gesamten Verschuldung des Bundes, die durch die Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs und die Tilgungen von durch Fälligkeit aus dem Schuldenportfolio ausscheidenden (noch relativ hoch verzinslichen) Altkrediten beeinflusst werden, haben sich im Jahr 2017 auf 1,8 % verringert (2016: 1,9 %). Auch hier zeigt der Trend seit mehr als 15 Jahren nach unten.¹⁰⁸

Mit dem angekündigten allmählichen Ausstieg der Europäischen Zentralbank aus dem Ankaufprogramm von Staatsanleihen der EU-Mitgliedsländer könnte sich nach Einschätzung von Fachleuten das historisch niedrige Zinsniveau zumindest auf mittelfristige Sicht normalisieren. Vor diesem Hintergrund erscheint es finanzwirtschaftlich naheliegend, dass der Bund die niedrigen Marktzinsen, die infolge der EZB-Geldmarktpolitik entstanden sind, für eine nachhaltige Senkung der Zinsausgaben im Bundeshaushalt nutzt, um mehr langfristige Papiere zu emittieren. Dementsprechend sind die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte¹⁰⁹ in den letzten Jahren angestiegen – im Jahr 2017 auf 6,79 Jahre.¹¹⁰ Gleichwohl drohen im Falle eines nachhaltigen Anstiegs des Zinsniveaus spürbare Zusatzausgaben bei den Zinsen, da die jährlichen Bruttokreditaufnahmen im Finanzplanungszeitraum hoch bleiben; sie erreichen durchschnittlich 175 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.7.2).

Die in den letzten Jahren zurückgehende Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) bewegt sich im Finanzplanungszeitraum auf niedrigem Niveau unterhalb von 6 %. Nach dem Haushaltsentwurf 2019 liegt die Quote unverändert bei 5,7 %. Im letzten Finanzplanjahr soll sie sogar auf 5,5 % sinken und würde damit unter ihrem Wert Mitte der 1970er-Jahre liegen (1976: 5,6 %). Ende der 1990-Jahre betrug die Quote 21,4 %, im Jahr 2005 noch fast 20 % (vgl. Abbildung 2.5).

¹⁰⁷ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 12 und Abbildung 12.

¹⁰⁸ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 13.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 18.

2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.11):

- 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, sowie
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Die globalen Mindereinnahmen von insgesamt 47,4 Mrd. Euro – davon 38,9 Mrd. Euro in den Finanzplanungsjahren 2020 bis 2022 – stellen Planungsreserven für die Abdeckung von Risiken dar, z. B. bei einem Ausfall oder einer Verschiebung des geplanten Anstiegs der Gebühreneinnahmen (z. B. Lkw-Maut und Pkw-Infrastrukturabgabe) bzw. einem nicht absehbaren Rückgang der Steuereinnahmen. Zudem könnten sie zur Finanzierung von Steuerentlastungsmaßnahmen wie des vorgesehenen Abbaus des Solidaritätszuschlags herangezogen werden.

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt

Tabelle 2.11

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
													Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
Einnahmen	in Mrd. Euro																	
a) Steuer-einnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	309,4	321,3	333,0	333,8	346,8	359,7
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	21,7	23,8	30,8	35,9	40,1	30,6
darunter:																		
▪ Münzein-nahmen	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	0,3
▪ Kapital-vermögen ^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	0,0
▪ Wirtschaft-liche 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	3,7	5,2	5,7	5,7	6,0	6,0
darunter:																		
▪ Bundes-bank-gewinn ^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	0,4	1,9	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewähr-leistungen ^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	2,0	2,0	1,5	1,5
▪ BA-Eingliederungs-beitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
▪ Lfd. Ein-nahmen ^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	8,7	11,5	15,5	15,5	15,6
▪ Zuweisung aus SV Auf-bauhilfe											0,3	1,5						
▪ Entnahme aus Asyl-rücklage														1,6	5,0	6,3	10,3	0,7
c) Globale Minder-einnahme														-1,5	-7,0	-6,5	-17,6	-14,8
d) Nettokredit-aufnahme	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	0,0
Gesamt-einnahmen	259,9	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	331,0	343,6	356,8	363,2	369,3	375,5

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 des Bundes

Das Steueraufkommen ist seit dem Jahr 2005 durchschnittlich jährlich um 4,0 % gewachsen. Der Wirtschaftsaufschwung sowie steuerliche Konsolidierungsmaßnahmen¹¹¹ führten dazu, dass das Steueraufkommen des Bundes innerhalb der kurzen Zeitspanne von 2005 bis 2008 um mehr als ein Viertel auf 239,2 Mrd. Euro anstieg. Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie aufgrund einer Reihe von Steuerentlastungen¹¹² brachen die Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 ein. Sie sanken in diesen beiden Jahren auf 227,8 bzw. 226,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.6). Seit dem Jahr 2011 wächst das Steueraufkommen stetig. Die Steuereinnahmen des Jahres 2017 lagen mit 309,4 Mrd. Euro um mehr als ein Drittel über denen des Jahres 2010.

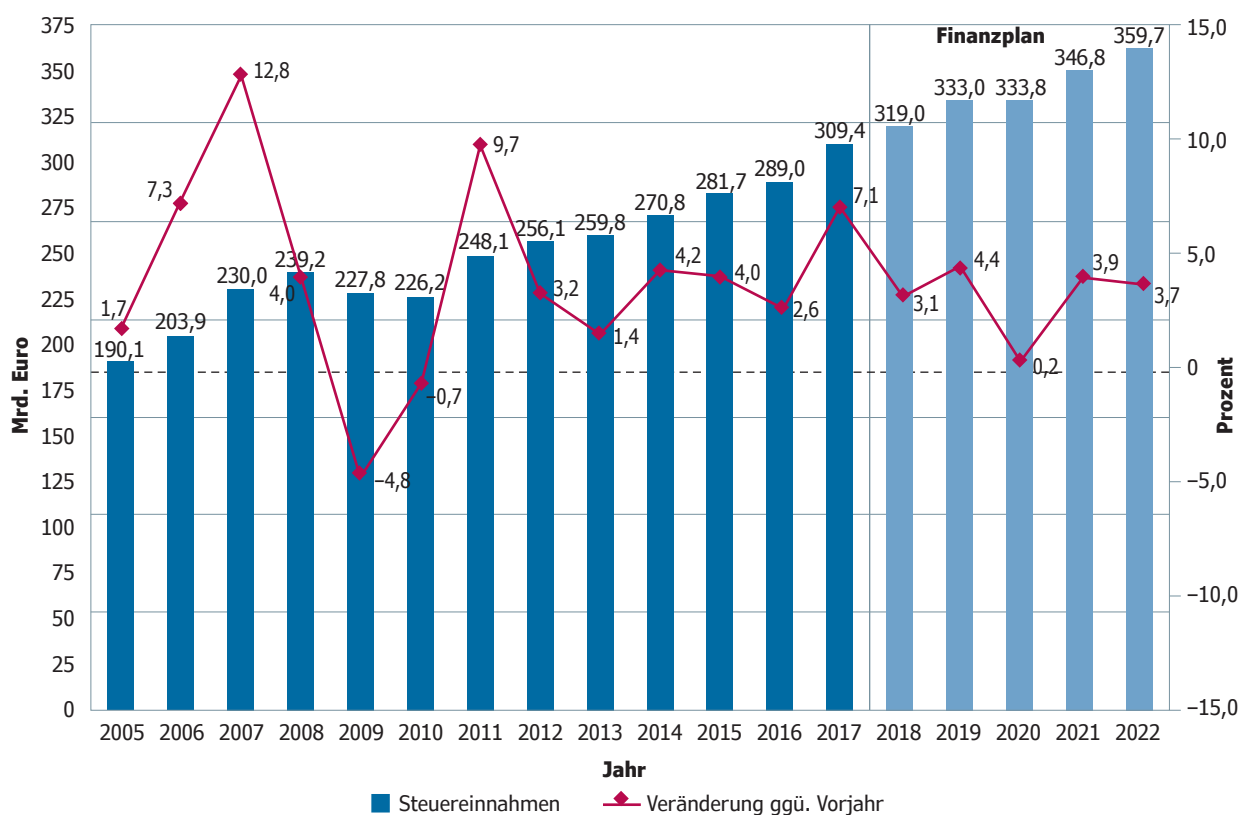
Im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 359,7 Mrd. Euro im Jahr 2022. Sie erwartet damit einen jährlichen durchschnittlichen Anstieg von 3,1 %. Der gegenüber den letzten Jahren geringere Anstieg der Steuereinnahmen im Planungszeitraum (vgl. Abbildung 2.6) ist auch Folge der fortwährenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen (vgl. Nr. 2.2.4) sowie des neuen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020.

111 Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungsteuer 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.

112 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 2018 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Zuwachses beim Steueraufkommen bis zum Jahr 2022 erwartet. Es soll von 772,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 bis auf 905,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 steigen. Dies entspricht gegenüber dem Ist-Ergebnis des Jahres 2017 einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von 34 Mrd. Euro (4,3 %). Die guten Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2017 werden damit nochmals um jährlich 8 Mrd. Euro (2018) bis 16 Mrd. Euro (2022) übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den Jahren 2018 und 2019 mit Mehreinnahmen von insgesamt 21,6 Mrd. Euro gegenüber seiner Steuerschätzung vom November 2017.
- Für die Jahre 2020 bis 2022 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2017 von 42,8 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für den gesamten Steuerschätzzeitraum von 2018 bis 2022 sind dies im Ergebnis 64,4 Mrd. Euro.
- Bei den EU-Abführungen ergeben die Schätzungen Mindereinnahmen im Zeitraum von 2018 bis 2022 von 1,2 Mrd. Euro. Mögliche finanzielle Folgen des Brexit sowie des neuen mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 für den deutschen EU-Beitrag sind hierbei nicht berücksichtigt.¹¹³

¹¹³ Diese fließen erst in die Steuerschätzung ein, wenn die Regelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs in Kraft treten.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen der Steuerschätzung vom Mai 2018 für die Jahre 2018 bis 2022 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2017 wie folgt:

Bund:	+30,6 Mrd. Euro
Länder:	+25,0 Mrd. Euro
Gemeinden:	+8,8 Mrd. Euro
Abweichung:	+64,4 Mrd. Euro

Der Bund profitiert damit deutlich vom Steuermehraufkommen. Dieses wird im Wesentlichen durch eine Zunahme der gemeinschaftlichen Steuern bestimmt. Nur geringfügige Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben die zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen.¹¹⁴ Sie führen im Schätzzeitraum bis zum Jahr 2022 beim Bund zu Mehreinnahmen von 0,2 Mrd. Euro und zu Mindereinnahmen bei den Ländern in gleicher Höhe.

Daneben werden sich auch die bundesseitig zugesagten weiteren Abgaben von Umsatzsteueranteilen an die Länder wegen der gestiegenen flüchtlingsbezogenen Belastungen (Nr. 2.2.3) sowie dem neuen Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 (Nr. 2.2.4) auf den Steueranteil des Bundes auswirken (Nr. 2.6.1.3). Zudem führt vor allem der Entwurf des Familienentlastungsgesetzes (Erhöhung des Kindergeldes und Kinderfreibetrags sowie Maßnahmen zum Ausgleich der kalten Progression) vor allem für die Jahre 2020 bis 2022 zu Mindereinnahmen gegenüber der Steuerschätzung (insgesamt 15,2 Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2022). Diese Entwicklung ist im neuen Finanzplan berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.7).

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen BIP liegen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2018 und 2019 mit 0,6 bzw. 0,7 Prozentpunkten (+4,2 % bzw. +4,1 %) deutlich über der Schätzung der Herbstprojektion 2017. Für die Jahre ab 2020 soll das erwartete nominale BIP um 0,2 Prozentpunkte höher liegen (jeweils +3,3 %). Die für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhne und -gehälter sollen in den Jahren 2018 und 2019 im Vergleich zur letzten Schätzung um 0,4 bzw. 0,5 Prozentpunkte ansteigen (+4,3 % bzw. +4,2 %). In den Folgejahren geht die Frühjahrsprojektion 2018 unverändert von einem Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter um 3,1 % aus.

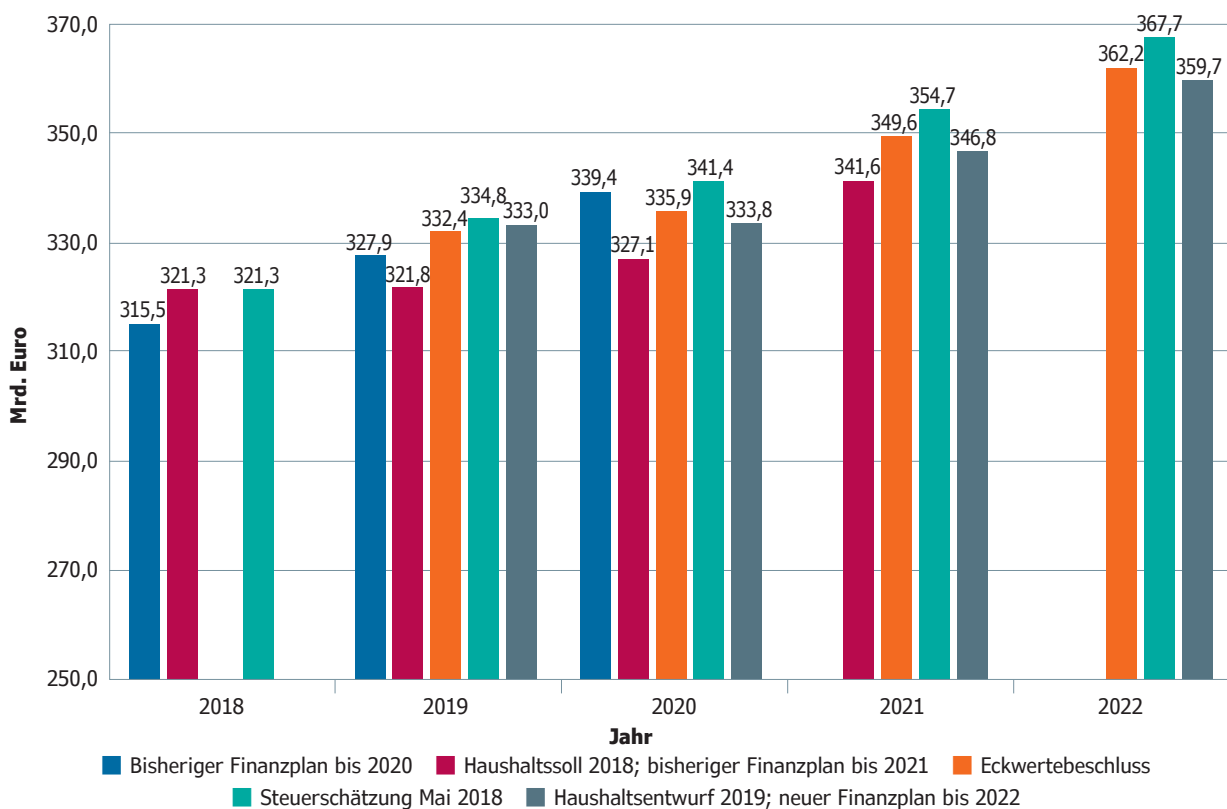
Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Im Koalitionsvertrag ist zwar festgelegt, dass die Einführung einer substanziellen Finanztransaktionsteuer auf europäischer Ebene zum Abschluss gebracht werden soll. Konkrete Ergebnisse lassen allerdings seit Jahren auf sich warten. Möglicher-

¹¹⁴ Verordnung zur Absenkung der Steuersätze im Jahr 2018 nach § 11 Absatz 2 des Luftverkehrssteuergesetzes, Verordnung zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2018, Änderung der Auslegung des § 51 Absatz 1 Energiesteuergesetz (Anwendung des EuGH-Urteils C-426/12 vom 2. Oktober 2014), Berichtigung der Bemessungsgrundlage nach § 17 Umsatzsteuergesetz (Anwendung des EuGH-Urteils C-462/16 vom 20. Dezember 2017).

weise können Deutschland und Frankreich den langwierigen und immer wieder stockenden Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozess innerhalb der Europäischen Union gemeinsam beschleunigen.¹¹⁵

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen

Abbildung 2.7



¹¹⁵ Dazu: Deutsch-Französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet von Meseberg vom 19. Juni 2018, S. 5.

2.6.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmensituation der Gebietskörperschaften lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote¹¹⁶ hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2018 werden die Steuereinnahmen schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2022) bei 23,2 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.8). Dies wären 1,4 Prozentpunkte oder – bezogen auf das geschätzte nominale BIP des Jahres 2022 – rund 55 Mrd. Euro mehr gegenüber der durchschnittlichen Steuerquote der letzten zehn Jahre (21,8 % des BIP).

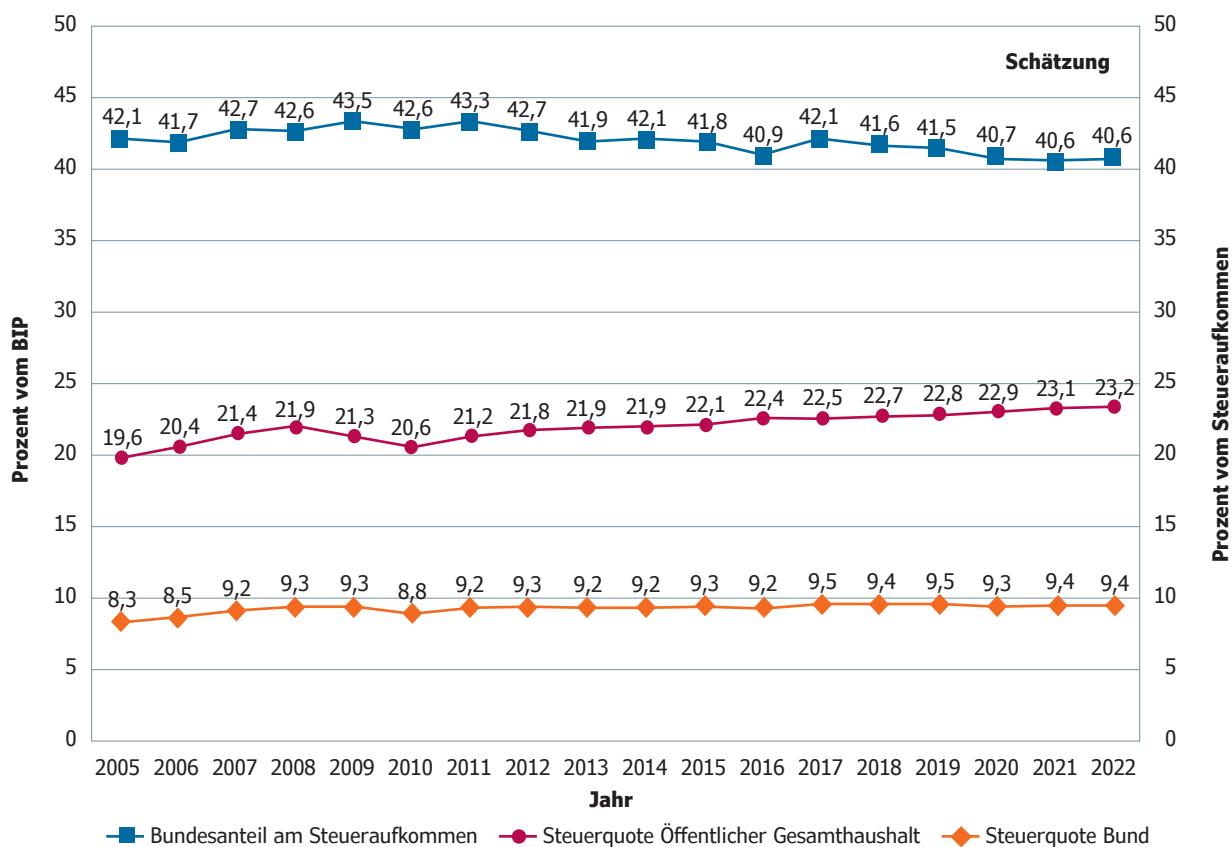
Der Bund partizipiert dabei zunehmend weniger am Aufwuchs des gesamtstaatlichen Steueraufkommens. Dies ist vor allem die Folge der fortgesetzten Zugeständnisse des Bundes gegenüber den Ländern und den Kommunen bei der Steuerverteilung (vgl. Nr. 2.2.4). Der Bundesanteil am Steueraufkommen wird nach derzeitiger Prognose im Jahr 2022 mit 40,6 % einen Tiefststand erreichen (vgl. Abbildung 2.8). Das sind immerhin 1,5 Prozentpunkte unter seinem Anteil im Jahr 2017. Rechnerisch¹¹⁷ bedeutet dies einen Steuerverzicht des Bundes von 13,5 Mrd. Euro. Hauptursächlich für diese Entwicklung ist der neue Finanzausgleich ab dem Jahr 2020. Die Anteile von Ländern und Kommunen am Gesamtsteueraufkommen werden sich dementsprechend weiter nach oben entwickeln.

116 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.

117 Bezogen auf das in der Steuerschätzung vom Mai 2018 für das Jahr 2022 angenommene gesamtstaatliche Steueraufkommen von 905,9 Mrd. Euro.

Steuerquoten, Bundesanteil am Steueraufkommen

Abbildung 2.8



Erläuterung: BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund). Bundesanteil nach Ergänzungszuweisungen und anderen Zuweisungen von Steueranteilen.

Zudem erfahren Länder und Kommunen eine zunehmende Entlastung über Steuermittel des Bundes, die als Finanzhilfen und in anderer Form auf der Ausgaben­seite für Länder- und kommunale Zwecke eingesetzt werden. Diese Verschiebung hinsichtlich der Verwendung des Steueraufkommens schlägt sich in den ausgewiesenen Steueranteilen der Gebietskörperschaften nicht nieder. Aktuelles Beispiel hierfür ist die mit der geplanten Grundgesetzänderung beabsichtigte Ausweitung der Finanzhilfen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz und die Wiedereinführung der neuen Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau nach Artikel 104d Grundgesetz.

2.6.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.6.2.1 Verteilung der Gemeinschaftsteuern

Im Finanzausgleich zwischen den Verfassungsebenen Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden ist das Umsatzsteueraufkommen die bedeutendste Stellschraube, um die Steueranteile von Bund, Ländern und Gemeinden zu verändern. Bei der Finanzreform im Jahr 1970 betrug der Bundesanteil noch 70 %

am Umsatzsteueraufkommen. Seither hat der Bund mehrfach Steueranteile an Länder und Kommunen abgegeben, vor allem im Rahmen des sogenannten Solidarpakts I ab dem Jahr 1995 (sieben Umsatzsteuerpunkte) sowie bei der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 (nochmals 5,5 Umsatzsteuerpunkte). Die fast in jedem Jahr wechselnden Umsatzsteueranteile sind im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.¹¹⁸ Derzeit bewegt sich der Bundesanteil unter Berücksichtigung diverser Zuzugs- und Abzugsbeträge bei rund 50 % des Umsatzsteueraufkommens (2017: 50,7 %; 2018: 50,3 %). Ab dem Jahr 2020 gilt eine neue Regelung für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (vgl. Nr. 2.2.4).¹¹⁹ Dies dürfte den Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen weiter verringern.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Aufgabenfinanzierung über einen sich häufig ändernden Festbetrag bei der Umsatzsteuer ein für Parlament und Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbares Verfahren darstellt. Er hat daher vorgeschlagen, Dritte in einer nachvollziehbaren Weise regelmäßig darüber zu informieren, in welchem Umfang der Bund Umsatzsteueranteile abgibt.¹²⁰ Seine Anregung hat der Gesetzgeber aufgegriffen. In den parlamentarischen Beratungen zum Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 wurde das 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.¹²¹

Die zweite wichtige Einnahmenquelle des Bundes ist die Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer). Der Anteil des Bundes an dieser Gemeinschaftssteuer beträgt 42,5 %. Im Jahr 2017 nahm der Bund 108,4 Mrd. Euro Einkommensteuer ein, während der Anteil an der Umsatzsteuer 114,8 Mrd. Euro betrug. Auf der Grundlage des Finanzplans wird der Anteil der Einkommensteuer stärker als der Umsatzsteueranteil steigen und letzteren ab dem Jahr 2020 erstmals übertreffen. Diese Verschiebung in der Rangfolge ist im Wesentlichen den Annahmen zur günstigen Entwicklung der Beschäftigungssituation sowie der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder geschuldet.

118 Wesentliche Regelung für die Verteilung der Umsatzsteuer ist § 1 FAG mit einer Vielzahl zum Teil aufeinander aufbauender und konditionierter Vorababzüge bzw. -zuzüge für Bund und Länder, die sich einerseits nach Prozentpunkten und andererseits nach Festbeträgen berechnen.

119 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, Artikel 2 (BGBl. I, S. 3122, 3123).

120 Dazu: Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 BHO über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach § 1 FAG vom 10. Februar 2017 (www.bundesrechnungshof.de).

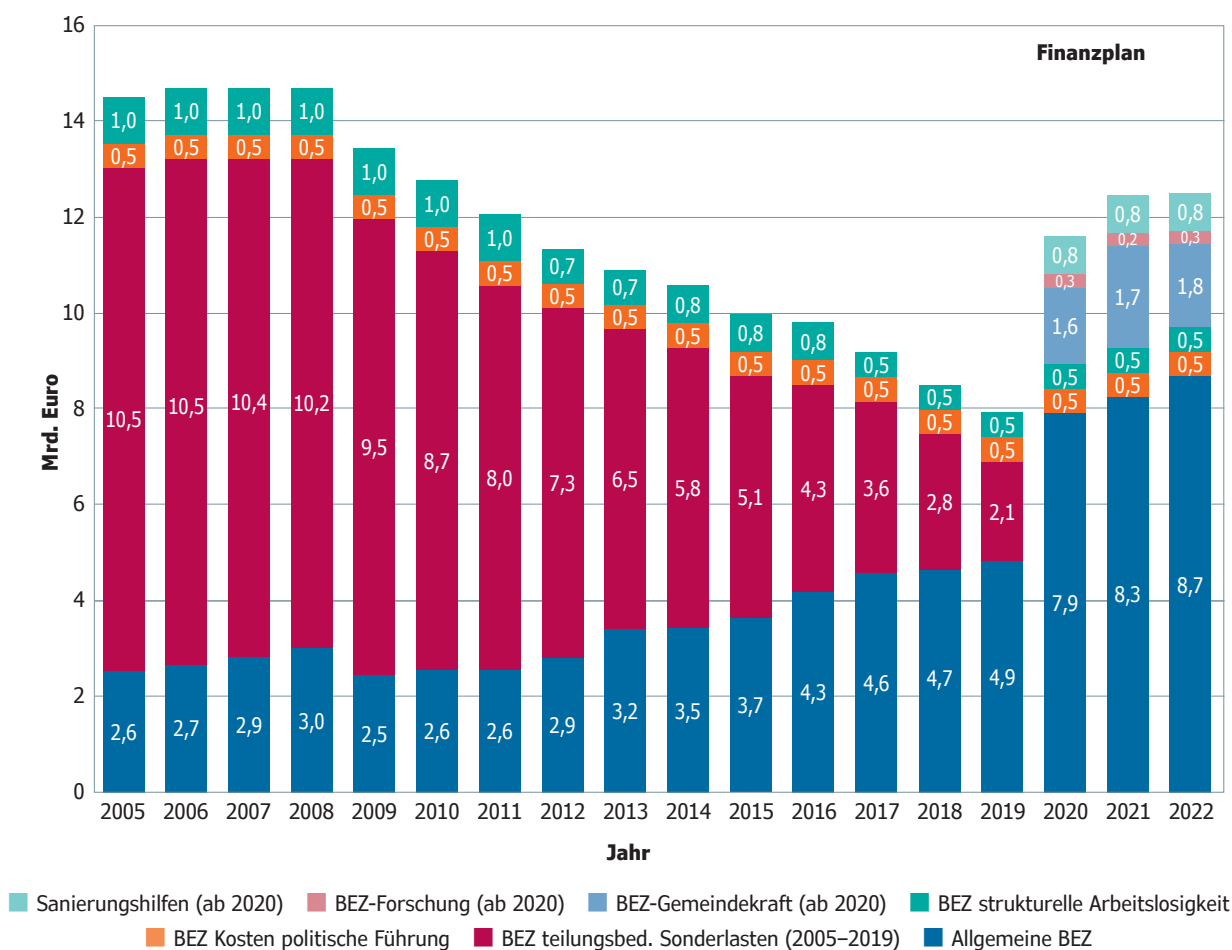
121 Der Finanzbericht 2019 enthält erstmals einschlägige Informationen unter Nr. 5.2.1 „Beteiligungsverhältnis an den Gemeinschaftsteuern“ (S. 138-139).

2.6.2.2 Bundesergänzungszuweisungen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bilden die letzte Verteilstufe innerhalb des Finanzausgleichssystems. Die – im Bundeshaushalt als negative Einnahmen veranschlagten¹²² – BEZ sind entsprechend den Vorgaben des Solidarpaktfortführungsgesetzes (sog. Solidarpakt II) bis zum Jahr 2019 rückläufig. Mit dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich werden sie wieder deutlich steigen (vgl. Abbildung 2.9).

Bundesergänzungszuweisungen und Sanierungshilfen

Abbildung 2.9



Quelle: Finanzbericht 2019, Nr. 5.3.2, S. 146-151 (für Zeitraum bis 2017); Steuerschätzung vom Mai 2018 (für Zeitraum bis 2022).

122 Hierdurch vermindert sich das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ lagen im Ausgleichsjahr 2017 mit 9,2 Mrd. Euro unterhalb des Finanzvolumens im horizontalen Länderfinanzausgleich, das 11,2 Mrd. Euro betrug.¹²³ Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2017: 79 %). Im Haushaltsentwurf 2019 umfassen die BEZ wegen der degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Nr. 2.6.2.3) noch ein Volumen von 8,0 Mrd. Euro. Im Zuge des neuen Finanzausgleichs¹²⁴ wird der Bund ab dem Jahr 2020 zwei zusätzliche BEZ zugunsten der Länder leisten. Diese finanzielle Ausweitung war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Finanzreform zustande gekommen ist.

Zu den Zuweisungen gehören dann die

- Allgemeinen BEZ (seit dem Jahr 2005),
- Sonderbedarfs-BEZ politische Führung (seit dem Jahr 1995),
- Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (seit dem Jahr 2005),
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen (ab dem Jahr 2020) sowie
- Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (ab dem Jahr 2020).

Außerdem gewährt der Bund ab dem Jahr 2020 dem Saarland und der Hansestadt Bremen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz Sanierungshilfen in Höhe von zusammen jährlich 800 Mio. Euro.

2.6.2.3 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 105,4 Mrd. Euro.

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. Die frei werdenden

¹²³ Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2017 im Einzelnen: BMF, Monatsbericht März 2018, S. 10 (Tabelle 1).

¹²⁴ 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.

Mittel kommen im Rahmen der allgemeinen Haushaltsfinanzierung u. a. dem fortwährend steigenden Aufwand für die Mitfinanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben zugute.

Außerhalb der Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II nach wie vor auf hohem Niveau.¹²⁵

- Die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder entspricht im Jahr 2018 Mindereinnahmen von 14,6 Mrd. Euro.¹²⁶
- 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 Politikfelder¹²⁷ in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Die Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“¹²⁸ in die Bundes-schuld belastet den Bundeshaushalt mit Zins- und Tilgungsleistungen.
- Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.¹²⁹

2.6.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2019 insgesamt 30,8 Mrd. Euro veranschlagt – abzüglich einer globalen Mindereinnahme von 7,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Den größten Einzelposten bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 11,5 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 5,6 Mrd. Euro. Hierzu zählen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2019: 2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2019: 2,4 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist. Die zum Haushaltsausgleich 2019 fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 5,0 Mrd. Euro aus der in den Haushalten 2015 bis 2017 gebildeten Asyl-Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden (vgl. Tabelle 2.12).

125 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.

126 Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2018 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2018 (235,0 Mrd. Euro) nach Abzug der Vorabträge für Bund (4,45 % und 5,05 % vom Rest) und Gemeinden (2,2 % vom Rest).

127 Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

128 Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

129 Bundeshaushalt 2018: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 9,6 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,5 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sondereversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,2 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

Sonstige Einnahmen^a

Tabelle 2.12

	Sonstige Einnahmen	Verwaltungseinnahmen (laufende Einnahmen)	darunter: Lkw-Maut	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	darunter: Bundesbankgewinn	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	7,0	3,0	1,2	1,3	5,9	
2016	28,4	10,0	4,6	6,7	3,2	0,0	2,9	7,3	
2017	21,7	8,4	4,7	3,7	0,4	0,0	1,8	4,6	
2018	23,8	8,7	5,1	5,2	1,9	0,0	1,9	4,7	1,6
2019	30,8	11,5	5,7	5,7	2,5	0,0	2,0	4,5	5,0

Erläuterung:

a Auflistung der wesentlichen Einnahmepositionen innerhalb der sonstigen Einnahmen.

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 spielen sie keine Rolle mehr.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

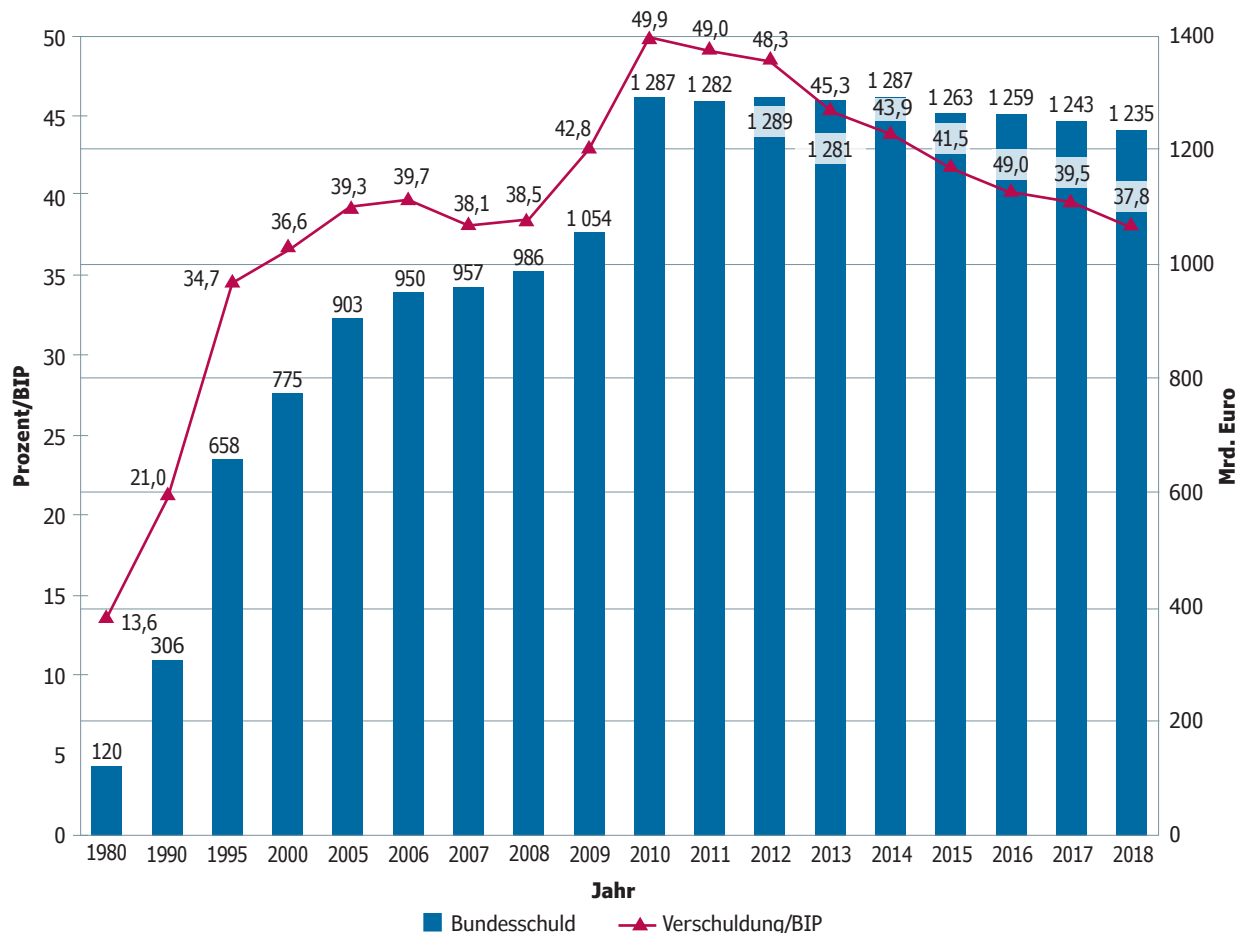
Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der FMS, der ITF, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Nach den hier herangezogenen Zahlen des Statistischen Bundesamts betrug zum Jahresende 2017 die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen

Bereich¹³⁰ 1 242,5 Mrd. Euro (2016: 1 257,1 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.10).¹³¹ Der Schuldenstand ist damit gegenüber seinem Höchststand leicht rückläufig. Er liegt aber immer noch um mehr als das Vierfache über dem Stand der Verschuldung, die im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestand (Ende 1990: 306 Mrd. Euro).

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte

Abbildung 2.10



Erläuterung:

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. 2018: Eigene Grobschätzung.

¹³⁰ Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insb. bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Hinweise zur Ergebnisdarstellung Nr. 4. Nicht vergleichbar mit den Zahlen aus dem Kreditaufnahmebericht des BMF.

¹³¹ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

Von der Gesamtverschuldung 2017 entfielen auf Kernhaushalt des Bundes 1 075,4 Mrd. Euro (2016: 1 070,8 Mrd. Euro).¹³² Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 167,1 Mrd. Euro (2016: 186,2 Mrd. Euro); davon entfielen

- 116,8 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2016: 133,8 Mrd. Euro),
- 22,4 Mrd. Euro auf den FMS (2016: 22,2 Mrd. Euro),
- 18,9 Mrd. Euro auf den ITF (2016: 18,8 Mrd. Euro),
- 6,0 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse¹³³ (2016: 8,3 Mrd. Euro) sowie
- 2,9 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2016: 3,1 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.

Zum Jahresende 2018 könnte die nominale Gesamtverschuldung des Bundes nochmals leicht gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. 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 der im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Verzicht auf eine Neuverschuldung eingehalten wird, wird dies zur weiteren Stabilisierung des Schuldenstands beitragen.¹³⁴
- Durch die vom Bundesrechnungshof empfohlene vollständige Schuldentilgung des ITF (19 Mrd. Euro) würde sich die Gesamtverschuldung verringern.
- 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. Zum 31. Dezember 2017 beliefen sich die nicht gedeckten Fehlbeträge aus der Finanzmarktkrise auf rund 30 Mrd. Euro.¹³⁵

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem sinkt die Schuldenstandsquote und wird sich zum Jahresende 2018 voraussichtlich erstmals wieder unterhalb der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) bewegen (vgl. Abbildung 2.10).

¹³² Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

¹³³ Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Bilanz der Bankenrettung in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 19/4243, Antwort auf Frage 9b.

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 liegen nach externen Berechnungen um fast das Zweifache über der expliziten Staatsverschuldung, auch wenn sich die Belastungen gegenüber den Vorjahren verringert haben.¹³⁶ Die im Koalitionsvertrag enthaltenen und im Zuge des Haushaltsentwurfs 2019 und Finanzplans auf den Weg gebrachten Leistungsverbesserungen werden die Nachhaltigkeitslücke und damit die langfristigen Herausforderungen an den Bundeshaushalt (vgl. Nr. 2.2.1) allerdings deutlich ansteigen lassen.¹³⁷

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.¹³⁸

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme betrug 168,6 Mrd. Euro im Abschluss des Haushaltsjahres 2017. Die für den Zeitraum von 2018 bis 2022 aufgestellte Kreditfinanzierungsübersicht¹³⁹ weist u. a. wegen der längeren Restlaufzeiten (vgl. Nr. 2.5.5) und wegen des Verzichts auf Nettokreditaufnahmen niedrigere jährliche Bruttokreditaufnahmen als in früheren Finanzplanungszeiträumen aus. Die jährlichen Bruttokreditaufnahmen erreichen mit 175 bis 214 Mrd. Euro – das sind im Durchschnitt 191 Mrd. Euro – immer noch erhebliche Volumina (vgl. Abbildung 2.11).

136 Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018 (Juni 2018): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach im Jahr 2018 – zusammen mit der offenen Staatsschuld von 68,1 % des BIP – auf 199,8 % des BIP (2017: 223,7 % des BIP).

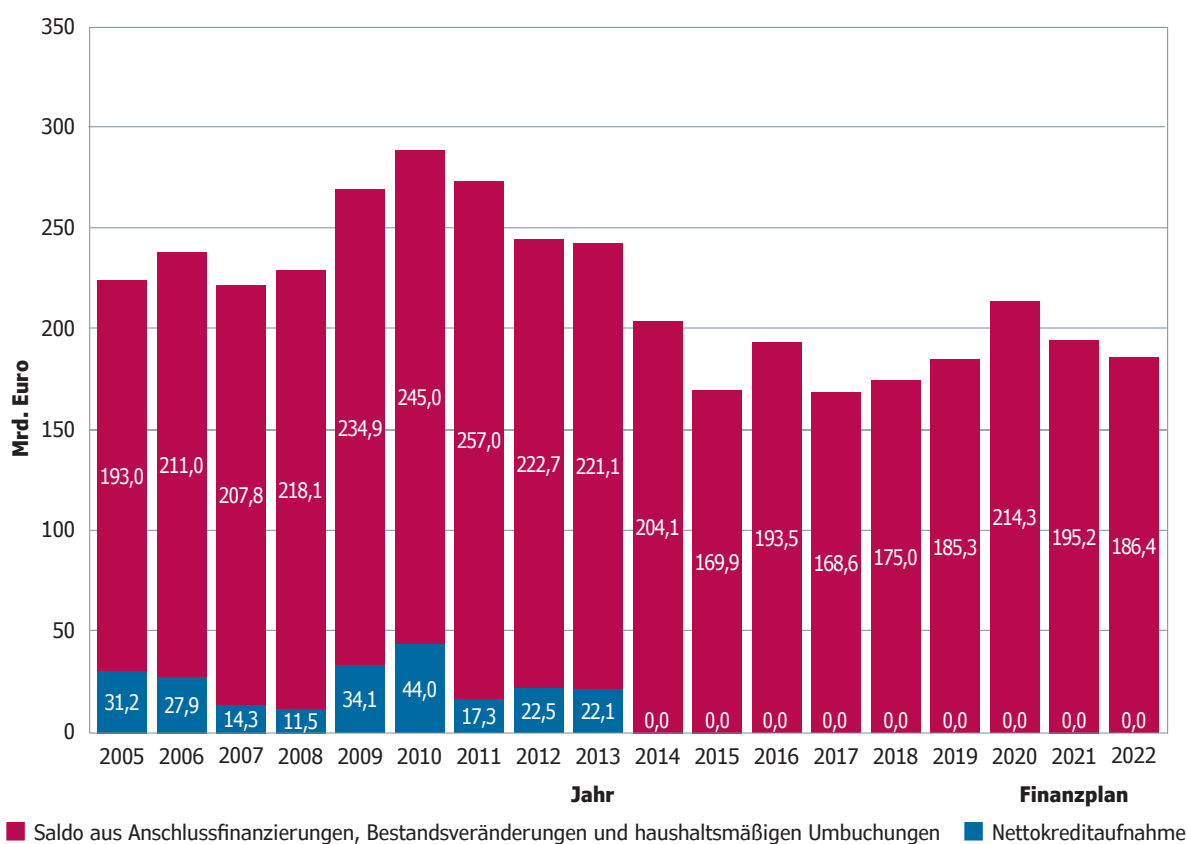
137 Dazu: Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018: Die Nachhaltigkeitslücke würde sich danach langfristig auf 261 % des BIP erhöhen.

138 Für 2019: Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2019, Teil IV.

139 Finanzplan 2018 bis 2022, Tabelle 16 (S. 64).

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme^a

Abbildung 2.11



Erläuterung:

a Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.¹⁴⁰ Dies gilt es zu beachten, auch wenn das BMF zu Recht darauf hinweist, dass durch die Verlängerung der Kreditlaufzeiten und der Zinsbindungsfristen des Schuldenportfolios (vgl. Nr. 2.5.5) sowie durch eine angemessene Berücksichtigung des erwarteten Zinsanstiegs im Finanzplan Vorsorge für Zinsänderungsrisiken getroffen worden sei.

140 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. 2.5.5.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die in § 3 Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.¹⁴¹

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.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in zwei Konjunkturpaketen enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro. Dieses Niveau hat sich verstetigt: Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2019 ist mit 487,2 Mrd. Euro ein gegenüber dem Haushalt 2018 identischer Gewährleistungsrahmen ausgewiesen (vgl. Tabelle 2.13).

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 %. Zum Jahresende 2017 lag er bei 72,5 % (358,5 Mrd. Euro).

¹⁴¹ Eine Auflistung der Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen^a

Tabelle 2.13

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ^b	Ausgaben (Entschädigun- gen Umschul- dungen u.a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächti- gungsrahmen (Haushalts- gesetz)	Ausnutzung zum Jahresende ^c	Ausnutzungs- grad
	in Mrd. Euro					in %
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
2017	1,2	0,9	0,3	494,2	358,5	72,5
2000–2017	45,8	17,7	28,1			
2018 (Soll)	1,3	0,9	0,4	487,2		
2019 (HHE)	1,3	0,7	0,5	487,2		
2020 (Fpl)	1,4	1,0	0,4			
2021 (Fpl)	0,9	1,1	-0,2			
2022 (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. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

c Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden, 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.¹⁴² Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Wagnis für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

142 § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2017.

Bislang stellte die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eine für den Bundeshaushalt finanzwirtschaftlich günstige Form der Unterstützung dar. So haben die Gewährleistungen über einen längeren Zeitraum betrachtet den Bundeshaushalt nicht belastet. Vielmehr überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen¹⁴³ die Ausgaben für Entschädigungsleistungen regelmäßig (vgl. Tabelle 2.13).¹⁴⁴

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. 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. Neue Anträge wurden bis zum 31. Dezember 2015 nicht gestellt.

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 Abwicklungsgesetzes 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 beitragspflichtigen 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.

2.8.3 Ermächtigungsrahmen für Hilfen im Euroraum

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets.

¹⁴³ Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

¹⁴⁴ Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

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. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. 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 EU-Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.¹⁴⁵ 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 müsste. 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).¹⁴⁶

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. Das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 betrug rund 780 Mrd. Euro, 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. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen liegt bei 211 Mrd. Euro. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr. Die Programme der EFSF sind beendet. Bezogen auf die von der EFSF getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) beträgt – rechnerisch gesehen – die Auslastung der deutschen Gewährleistungsermächtigung nach dem Stabilisierungsmechanismusgesetz rund 92,2 Mrd. Euro (Mitte 2018).¹⁴⁷

¹⁴⁵ Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

¹⁴⁶ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle Zahlungsverpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

¹⁴⁷ Inanspruchnahme Deutschlands einschließlich Übersicherung, Refinanzierung von Zinsstundungen und Laufzeitverlängerungen.

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Der ESM ist 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 eingezahltem¹⁴⁸ 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 durch Finanzhilfeprogramme rund 117 Mrd. Euro belegt (Mitte 2018) und zwar zugunsten von

- Spanien: 26,7 Mrd. Euro (Gesamtzusage 41,3 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 14,6 Mrd. Euro),
- Zypern: 6,3 Mrd. Euro und
- Griechenland: bis 86,0 Mrd. Euro – Das dritte Hilfsprogramm endete am 20. August 2018. Griechenland erhält im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen. Mit der Freigabe der letzten Tranche von 15,0 Mrd. Euro erreicht das vom ESM freigegebene Programmvolumen 61,9 Mrd. Euro.¹⁴⁹

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 am aktuell belegten Ausleihvolumen (117 Mrd. Euro zum 30. Juni 2018) rund 31,5 Mrd. Euro.

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.¹⁵⁰ Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei soll eine klare Haftungskaskade gelten: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute („Bail In“). Danach sind die Mittel des durch die Banken-

148 Die deutschen Beteiligungsmittel wurden in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) bereitgestellt.

149 Antwort der Bundesregierung „ESM–Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018, S. 5 ff.; 2,0 Mrd. Euro der Auszahlung für die Bankenrekapitalisierung hat Griechenland bereits getilgt.

150 Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

abgabe finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds (Nr. 2.8.2) einzusetzen.¹⁵¹ 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).

2.8.3.5 Risiken aus den gewährten Euro-Hilfen

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise und der Abwicklung der Hilfsprogramme ab. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM derzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der Stabilitätshilfen. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihre Finanzhilfeprogramme beendet und erhalten keine weiteren Finanzhilfen. Das Hilfsprogramm für Griechenland läuft im August 2018 aus. Die Eurogruppe hat sich im Juni 2018 auf umfängliche schuldenerleichternde Maßnahmen geeinigt (vgl. Nr. 2.2.5.1).¹⁵² Ob dies ausreicht, eine nachhaltige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes zu gewährleisten, lässt sich derzeit nicht seriös einschätzen. Griechenland verbleibt in einer Nachprogrammüberwachung.

2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

2.9.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten, d. h. sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (= negativer Finanzierungssaldo) und den Schuldenstand zu begrenzen.

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 wahren und
- das von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehende Risiko einer „Ansteckungsgefahr“ verringern soll.

¹⁵¹ Während der Aufbauphase des SRF kann der Finanzbedarf z. B. über Sonderabgaben der Banken oder einer Kreditaufnahme des SRF gedeckt werden.

¹⁵² Im Einzelnen: Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018.

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 EU-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:

- (1) Im präventiven Arm des SWP haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre strukturellen Haushaltssalden zu verbessern. Danach sollen sich die konjunkturbereinigten Gesamtsalden den länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, die für die meisten Länder auf 0,5 % bis 1 % des BIP festgelegt sind. 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. Hierdurch soll auch gewährleistet werden, dass sich die Staatsschuldenquote hoch verschuldeter Mitgliedstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums der Obergrenze von 60 % des BIP annähert.

Teil des präventiven – und auch des korrektiven – Arms ist eine Ausgabenregel. Diese besagt bei der präventiven Komponente, dass die Ausgaben von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel verletzen, nicht stärker steigen dürfen als deren mittelfristiges Potenzialwachstum. Die Ausgabenregel beschreibt somit eine Obergrenze für das Wachstum der Ausgaben.¹⁵³ 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“). Maßgebender Ausgangswert ist der bei Eingehen dieser Verpflichtung bestehende Abstand zu 60 % des BIP. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe kann sanktioniert werden.

153 BMF, Monatsbericht Juli 2018 „Die Ausgabenregel im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren: Aktuelle Ergebnisse für Deutschland“.

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).¹⁵⁴ Der Fiskalvertrag knüpft an den 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.¹⁵⁵

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 Semester¹⁵⁶ ab. Der Jahreswachstumsbericht der EU-Kommission¹⁵⁷ leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung im Herbst des Vorjahres ein, nennt die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten für die Europäische Union und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für das Folgejahr vor. Diese betreffen drei verbundene Schwerpunktbereiche: Investitionen, Strukturreformen und verantwortungsvolle Fiskalpolitik. Auf dieser Grundlage berät der EU-Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union.¹⁵⁸ Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die EU-Kommission erarbeitet auf dieser Basis jeweils bis Juni für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen

¹⁵⁴ 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“.

¹⁵⁵ COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

¹⁵⁶ Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2016: BMF, Monatsbericht September 2016, S. 6 ff.

¹⁵⁷ Für das Jahr 2018: „Jahreswachstumsbericht 2018“, Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament, den EU-Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 22. November 2017, COM (2017) 690 final.

¹⁵⁸ Pressemitteilung 30/18 vom 23. Januar 2018, Schlussfolgerungen des EU-Rates zu den makroökonomischen und haushaltspolitischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten (Jahreswachstumsbericht).

(ECOFIN) beschlossen und vom EU-Rat gebilligt werden.¹⁵⁹ 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 des Euroraums legen der EU-Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Als Ergebnis dieser Vorlage kann die EU-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 und deren Überwachung eher abträglich.

In den Jahren 2010 und 2011 befanden sich auf dem Höhepunkt der europäischen Staatsschuldenkrise 24 Mitgliedstaaten in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD). Diese Verfahren sind überwiegend abgeschlossen, zuletzt wurde im Juni 2018 das VÜD gegen Frankreich abgeschlossen. Nur noch Spanien befindet sich in einem VÜD.¹⁶⁰ Die 28 EU-Mitgliedstaaten haben seit dem Jahr 1999 bzw. seit dem Beitrittsjahr bis zum Jahr 2015 insgesamt in 165 Fällen das 3 %-Defizitkriterium überschritten, nur in 51 Fällen war dies nach dem EU-Regelwerk zulässig.¹⁶¹ In den über Jahre dauernden Verfahren wurde trotz fortwährender Überschreitungen der Defizit-Obergrenze kein einziges Mal eine Sanktion verhängt.

Die Schuldenstandsquoten sind weiterhin hoch und überschreiten im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten das 60 %-Kriterium. Seit dem Jahr 2015 bis Ende des Jahres 2017 sind sie allerdings in der Europäischen Union (EU 28) sowie im Euroraum (EU 19) um rund 5 % gesunken:

- EU 28 von 86,7 % Ende 2014 auf 81,6 % Ende 2017;
- EU 19 von Ende 2014 von 92,0 % auf 86,7 % Ende 2017.¹⁶²

Verantwortlich hierfür dürften in erster Linie die insgesamt verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie das niedrige Zinsniveau für alle Mitgliedstaaten sein. Im Jahr 2017 hatten trotzdem noch 15 der 28 Mitglieder der EU zu hohe Verschuldungsquoten über 60 % des BIP. Die höchsten Quoten zwischen 98,3 % des BIP und 178,6 % des BIP wiesen fünf Mitgliedstaaten aus – alle aus den Euroraum.¹⁶³ Sechs – von der Wirtschaftsleistung her gesehen kleinere –

¹⁵⁹ Das Europäische Semester 2017 wurde mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den ECOFIN am 11. Juli 2017 beendet.

¹⁶⁰ Pressemitteilung 383/18 vom 22. Juni 2018.

¹⁶¹ Berechnungen des ifo Instituts, CESifo-Gruppe München, Pressemitteilung vom 23. Mai 2016.

¹⁶² Eurostat Pressemitteilungen 204/2016 vom 21. Oktober 2016 und 69/2018 vom 23. April 2018 (noch aktualisieren geplant September).

¹⁶³ Griechenland (178,6 %), Italien (131,8 %), Portugal (125,7 %), Belgien (103,1 %) und Spanien (98,3 %), Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 69/2018 vom 23. April 2018.

Mitgliedstaaten hatten Ende des Jahres 2017 die niedrigsten Verschuldungsquoten.¹⁶⁴

Angesichts der hohen Schuldenstandsquoten kommt der konsequenten Umsetzung sowohl des VÜD (korrektiver Arm) als auch der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine wesentliche Bedeutung zu.

- Der Europäische Rechnungshof (ERH) hat bereits im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das VÜD zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt.¹⁶⁵
- In einem weiteren Sonderbericht aus dem Jahr 2018¹⁶⁶ kritisiert der ERH, die EU-Kommission habe dem Hauptziel der präventiven Komponente¹⁶⁷, wonach sich die Mitgliedstaaten ihren länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern sollen, nicht genügend Bedeutung beigemessen. Werde dieses Ziel mittelfristig erreicht, so wäre auch gewährleistet, dass sich die Staatsschuldenquote in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten auf die im Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 % des BIP zubewegt.
- Nach Einschätzung des ERH gehen die Flexibilitätsbestimmungen der EU-Kommission in der Praxis zu weit. So sollte das Hauptziel der Verordnung zur präventiven Komponente Vorrang vor Flexibilitätsoptionen haben. Kritisch zu hinterfragen sei insbesondere, dass
 - gewährte Abweichungen für Strukturreformen nicht den tatsächlichen Kosten der Umsetzung dieser Reformen für den Haushalt entsprechen, sowie
 - die Investitionsklausel nicht sicherstelle, dass der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am BIP in dem Jahr steigt, für das der Anstieg genehmigt wurde; erforderlich sei lediglich ein Nominalanstieg.

Zudem stellte der ERH fest, dass in den vom Rat angenommenen einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen nicht ausreichend erläutert sei, wodurch die Haushaltsanpassungen begründet sind und welche Risiken bestehen, wenn Mitgliedstaaten die Vorgaben nicht erfüllen.

Die Einschätzung des ERH hinsichtlich der unzureichenden Umsetzung der europäischen Fiskalregeln wird von der Deutschen Bundesbank geteilt:¹⁶⁸

164 Estland (9,0 %), Luxemburg (23,0 %), Bulgarien (25,4 %), Tschechische Republik (34,6 %), Rumänien (35,0 %), Dänemark (36,4 %), Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 69/2018 vom 23. April 2018.

165 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.

166 Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 18/2018 „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?“, veröffentlicht auf der Website des ERH (www.eca.europa.eu).

167 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, die in den Jahren 2005 und 2011 geändert wurde.

168 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2017, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln“ (S. 29-45).

- 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.¹⁶⁹
- 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 ist der Auffassung, dass der Wille zur Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen und Ermessensspielräume in diesem Sinne zu begrenzen sind. Die EU-Kommission betont zu Recht, dass das Vertrauen in die Finanzstabilität der Europäischen Union gestärkt werden müsse und eine verbesserte Haushaltsüberwachung zur Vermeidung künftiger Staatsschuldenkrisen beizutragen habe.¹⁷⁰ Die von ihr vorangetriebene Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsgrundsätze (EPSAS) erscheint allerdings als falsche Therapie. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht hier kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem innerhalb der Europäischen Union. Es mangelt weniger an qualitativ hochwertigen Finanzdaten als vielmehr an der konsequenten Durchsetzung der europäischen Fiskalregeln.¹⁷¹

2.9.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Die Entwicklung der gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand stellt sich in Deutschland – auch mit Blick auf die anderen EU-Mitglieder – wie folgt dar:

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

¹⁶⁹ Bei der Beurteilung der Regeleinhaltung im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts möchte die EU-Kommission ihre Ermessensspielräume sogar noch ausweiten und neben der Betrachtung der Produktionslücke eine „ganzheitliche Einschätzung“ auf Grundlage weiterer Indikatoren durchführen.

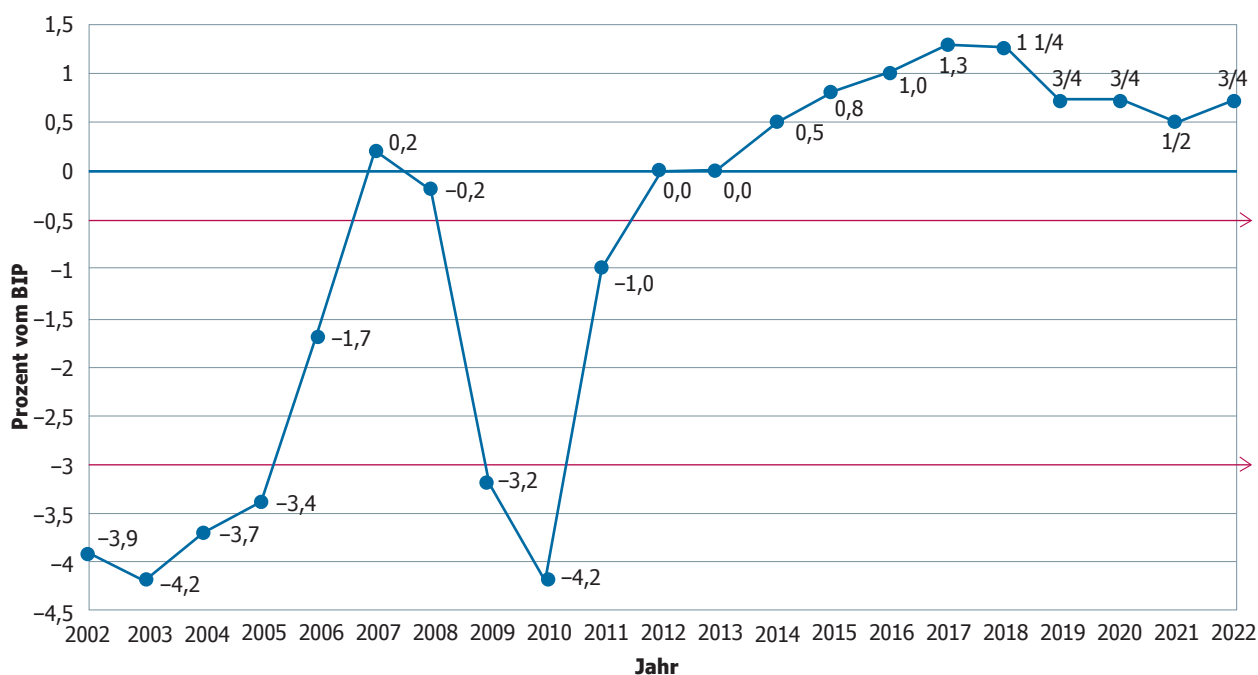
¹⁷⁰ Dazu: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. März 2013: Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten, COM 2013 (114).

¹⁷¹ Bericht nach § 99 BHO zur angestrebten Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 15. November 2017, Bundestagsdrucksache 19/60 (www.bundesrechnungshof.de).

-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 2018 rechnet die Bundesregierung mit einem Finanzierungsüberschuss von $1\frac{1}{4}$ % des BIP (in struktureller Abgrenzung 1 % des BIP).¹⁷² Im Finanzplanungszeitraum soll dieser Überschuss in den Jahren 2019, 2020 sowie 2022 auf $\frac{3}{4}$ % des BIP sinken bzw. im Jahr 2021 auf $\frac{1}{2}$ % des BIP (vgl. Abbildung 2.12). Grund für die Verschlechterung sind vor allem die sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags (vgl. Nr. 2.2). Trotz der vorgesehenen deutlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen wird nach den Projektionen das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben weiterhin klar erfüllen.

Quote für den gesamstaatlichen Finanzierungssaldo

Abbildung 2.12



Erläuterung:

Die beiden Pfeile bilden die Referenzwerte des EU-Vertrags bzw. korrektiven Arms des SWP (3 %/BIP) sowie des Fiskalvertrags (0,5 %/BIP) für die Defizitgrenzen ab.

Quelle: Für 2018 bis 2022: Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte: BMF-Monatsbericht Juli 2018, S. 8–14.

¹⁷² BMF, Monatsbericht Juli 2018, Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte, S. 8–14.

Innerhalb des Euroraums bzw. der Europäischen Union liegt Deutschland im oberen Bereich. Nach der EU-Frühjahrsprognose wird sich der Finanzierungssaldo in den Mitgliedstaaten dank der insgesamt guten Wirtschaftslage überwiegend positiv entwickeln. Insgesamt sollen in den Jahren 2018 und 2019 außer Deutschland noch elf weitere Länder (u. a. Griechenland, Niederlande, Schweden, Tschechien) Überschüsse erzielen. Für eine Reihe von Ländern (u. a. Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Spanien, Rumänien, Ungarn) werden allerdings weiterhin deutlich negative Haushaltssalden (über 1,5 % des BIP) prognostiziert.¹⁷³ Auch die durchschnittliche Quote für den Haushaltssaldo soll negativ bleiben:¹⁷⁴

- für den Euroraum im Jahr 2018 bei -0,7 % des BIP sowie im Jahr 2019 bei -0,6 % des BIP sowie
- für die Europäische Union in den Jahren 2018 und 2019 bei jeweils -0,8 % des BIP.

2.9.2.2 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erreichte im Jahr 2010 mit 80,9 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.13). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Wirtschafts- und Finanzkrise einschließlich der in ihrem Kontext ergriffenen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals auf 79,8 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien¹⁷⁵ und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 2.8).

Seitdem geht die Schuldenstandsquote stetig zurück. Allein im Jahr 2017 sank sie um 4,2 Prozentpunkte. Beigetragen haben hierzu die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung, rückläufige Defizite bzw. Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Außerdem führte die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einem höheren Ausweis des nominalen BIP. Als Folge hiervon sank die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum (ab 1991). Für das Jahr 2018 wird mit einem weiteren Rückgang der Schuldenstandsquote auf 61,0 % des BIP gerechnet. Zum Jahresende 2019 würde sie dann erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter der Maastricht-Schuldenstandsquote von 60 % des BIP liegen und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2022 auf 52 % des BIP sinken. Der Bundesrechnungshof sieht in der weiteren Rückführung der Schuldenstandsquote einen wichtigen Beitrag, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen, wie den demografischen Wandel, vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen.

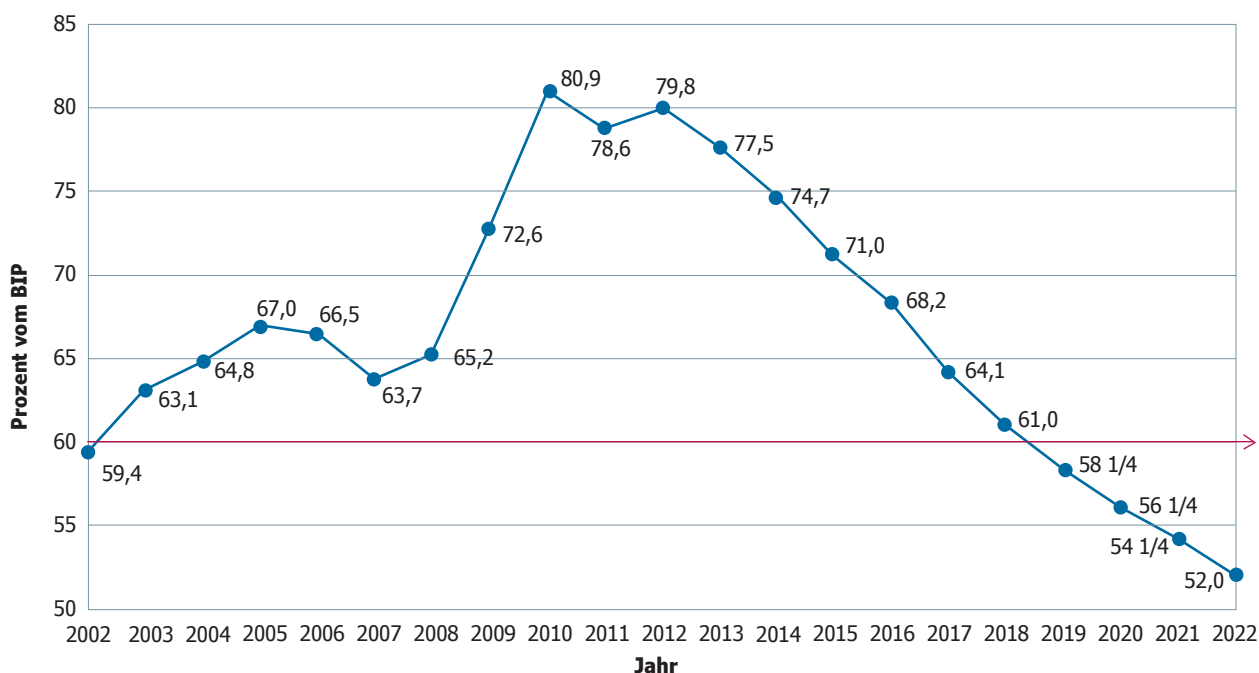
173 Im Einzelnen: BMF, Monatsbericht Juli 2018: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

174 BMF, Monatsbericht Juli 2018, a .a .O.

175 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.

Schuldenstandsquote

Abbildung 2.13



Erläuterung:

Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Quelle: Für 2018 bis 2022: Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte: BMF-Monatsbericht Juli 2018, S. 8–14.

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 2018 bei 86,5 % und im Jahr 2019 bei 84,1 % des BIP sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2018 bei 81,2 % und im Jahr 2019 bei 79,1 % des BIP.¹⁷⁶

2.9.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2018 und 2019

Im Frühjahr 2018 übermittelte die Bundesregierung der EU-Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018¹⁷⁷ zur Bewertung. Auf dieser Grundlage kommt der EU-Rat zum Schluss, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2018 und 2019 aller Voraussicht nach einhalten wird. Unter

¹⁷⁶ BMF, Monatsbericht Juli 2018: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

¹⁷⁷ Bundestagsdrucksache 19/1870 vom 26. April 2018.

Einbeziehung der Bewertung durch die EU-Kommission hat er folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen¹⁷⁸ für diesen Zeitraum gegeben: Danach soll Deutschland insbesondere

- unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen, um auf allen staatlichen Ebenen einen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen,
- seine Anstrengungen verstärken, die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität flächendeckend sicherzustellen,
- die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessern sowie
- die hohe Steuer- und Abgabenbelastung insbesondere für Geringverdiener senken.

Der EU-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 empfiehlt. Angesichts der bereits im neuen Finanzplan umgesetzten Maßnahmen des Koalitionsvertrags erscheint der finanzwirtschaftliche Spielraum allerdings ausgeschöpft. Angezeigt wäre nunmehr die kritische Überprüfung von Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen (vgl. Nr. 2.2.8). Damit könnten z. B. die vom EU-Rat empfohlenen Steuerentlastungen für Geringverdiener sowie die befürwortete stärkere Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems finanziell aufgefangen werden. Ausgabenprogramme durch neue Kredite sind abzulehnen, um die weitere Rückführung der Schuldenstandsquote nicht zu gefährden.

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) Der verfassungsrechtliche Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern enthält die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages. 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.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018 (Entwurf mit Stand: 23. Mai 2018).

¹⁷⁹ Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

- (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 angesiedelt.¹⁸⁰ 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, bestehend aus neun Mitgliedern, eingerichtet worden.¹⁸¹
- (4) Mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates gestärkt worden. Ab dem Jahr 2020 überwacht er explizit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel in Bund und Ländern. Zudem ist gesetzlich vorgegeben, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt.
- (5) Beginnend ab Herbst 2018 wird die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der führende Wirtschaftsforschungsinstitute angehören, als unabhängige Institution alle drei Projektionen der Bundesregierung (Jahres-, Frühjahrs- und Herbstprojektion) mit dem Ziel der Befürwortung überprüfen.¹⁸² Die Projektgruppe ist dabei nicht an Weisungen der Bundesregierung oder anderer Institutionen gebunden. Mit der Einrichtung dieser unabhängigen Institution hat Deutschland einen Kritikpunkt der Europäischen Kommission an der Umsetzung einer EU-Verordnung¹⁸³ ausgeräumt. Nach Einschätzung der EU-Kommission fehlte in Deutschland bislang eine unabhängige Einrichtung, welche die gesamtwirtschaftliche Projektionen erstellt oder bestätigt.

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 gesamtstaatlichen Defizitobergrenze für den Staatssektor effektiv 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, aktuellerer 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 wäre es zudem förderlich, dem Stabilitätsrat die Kompetenz

180 Mitglieder sind die Minister und Ministerinnen des BMF, des BMWi sowie der Landesfinanzministerien.

181 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.

182 Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) vom 27. Juni 2017, BGBl. I, S. 2080 ff., sowie die Verordnung über die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsverordnung – EgVV) vom 4. September 2017, BGBl. I S. 3378 ff.

183 Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet VO (EU) Nr. 473/2013

einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren. Immerhin dürfte die gesetzliche Verankerung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose und deren Unabhängigkeit von Weisungen der Bundesregierung dazu beitragen, die Aussagekraft von Haushalts- und Finanzplanungen weiter zu verbessern.

2.9.5 Finanzierungssaldo und Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden

Für den Bund ist die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens von besonderer Relevanz. Denn zum einen ist er der EU-Kommission gegenüber hierfür unmittelbar verantwortlich. Zum anderen ist seine Haushalts- und Verschuldungslage besonderen Herausforderungen ausgesetzt.

So verzeichnet der Bund beim gesamtstaatlichen Schuldenstand seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil, der auch im Jahr 2017 leicht angestiegen ist (vgl. Tabelle 2.14).

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten^{a, b}

Tabelle 2.14

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schulden- stand
	in Mrd. Euro				in %	
2008	1 669	1 016	540	128	60,9	40,0
2009	1 786	1 083	584	134	60,6	40,2
2010	2 089	1 334	629	143	63,9	37,0
2011	2 125	1 344	654	144	63,2	37,6
2012	2 202	1 388	684	148	63,0	37,8
2013	2 191	1 390	666	151	63,4	37,3
2014	2 192	1 397	660	152	63,7	37,0
2015	2 162	1 373	657	152	63,5	37,4
2016	2 146	1 367	640	153	63,7	37,0
2017	2 093	1 352	612	147	64,6	36,3

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, Statistiken „Öffentliche Finanzen“, Maastricht-Defizit und Schuldenstand, sowie eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2017 von 2,09 Billionen Euro entfallen 1,35 Billionen Euro¹⁸⁴ auf den Bund. Dies sind 64,6 % der Gesamtverschuldung und damit vier Prozentpunkte mehr als zum Jahresende 2009. Der Anstieg beruht im Wesentlichen darauf, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind. Zudem haben Länder und Gemeinden im Jahr 2017 aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und der günstigen Zinssituation ihre Schulden stärker abbauen können.

Auch beim Finanzierungssaldo hatten Länder und Gemeinden im Jahr 2017 insgesamt einen besseren Abschluss als der Bund (vgl. Tabelle 2.15). Dieser Trend dürfte sich auf Grundlage der mittelfristigen Finanzplanungen verfestigen (vgl. Nr. 2.2.4.3).

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				
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	-4,0	-7,4	5,4	-2,5	0,5
2014	16,7	13,7	3,1	0,1	-0,2
2015	23,9	14,7	2,7	2,2	4,3
2016	28,7	11,5	8,2	4,2	4,8
2017	34,0	6,1	10,1	8,3	9,5

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken „Öffentliche Finanzen“, Maastricht-Defizit und Schuldenstand.

184 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 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Obwohl der Bund höher verschuldet ist als die Länder und Kommunen, entlastet er diese finanziell in zentralen Politikfeldern und beteiligt sich zur Hälfte an den Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro.¹⁸⁵ Sie belaufen sich über den Zeitraum von 2011 bis 2019 auf insgesamt 7,2 Mrd. Euro. Mit Blick auf die Maßnahmen des Koalitionsvertrags sowie die ab dem Jahr 2020 geltende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit großzügigen finanziellen Zugeständnissen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes weitgehend ausgereizt. Angesichts der zahlreichen mittel- und langfristigen Herausforderungen sollte das Augenmerk darauf gelegt werden, die finanzielle Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu erhalten und zu stärken. Der Bundeshaushalt könnte dann weiterhin dazu beitragen, dass Deutschland innerhalb der Europäischen Union seine Position als finanzwirtschaftlich solides Mitgliedsland glaubhaft untermauert.

¹⁸⁵ Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. Euro.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Einzelplan 06)

Zusammenfassung

Das BMI hat es versäumt, für die Bundesverwaltung einheitliche Regelungen für den ordnungsgemäßen Umgang mit Softwarelizenzen zu entwickeln und vorzugeben. Die Behörden haben keinen Überblick, wie viele Lizenzen sie insgesamt beschafft und eingesetzt haben. Unnötige Kosten oder Vertragsstrafen können die Folge sein.

Außerdem gaben die Behörden nicht mehr benötigte Lizenzen viel zu selten an andere Behörden weiter. Das BMI muss daher auch den Verwertungsprozess für solche Lizenzen neu regeln. Rechtliche Fragen zu deren weiteren Nutzung sollten schon beim Kauf zentral geregelt werden.

Auch für das Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ ist ein Überblick über die Softwarelizenzen unverzichtbar. Deshalb begrüßt es der Bundesrechnungshof, dass das BMI hierzu ein Projekt gestartet hat. Allerdings wird darin nur ein Teil der in der Bundesverwaltung eingesetzten Software erfasst.

Daher bleibt das BMI aufgefordert, unverzüglich einheitliche Regelungen für das Software-Lizenzmanagement in der gesamten Bundesverwaltung vorzugeben. Diese sollten auch für die Dienstleister der „IT-Konsolidierung Bund“ gelten.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Behörden in der Bundesverwaltung dürfen Software nicht ohne Nutzungsrecht einsetzen. Es wird in dem vom jeweiligen Hersteller vorgegebenen Lizenzvertrag festgelegt. Dieser Vertrag regelt auch die mit der Nutzung der Software verbundenen Pflichten. Verstöße gegen einen Lizenzvertrag können rechtliche Schritte der Softwarehersteller nach sich ziehen. Vertragsstrafen oder Schadenersatzforderungen können die Folge sein.

Den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz von Software haben die Behörden mit einem sogenannten Software-Lizenzmanagement zu überwachen. Es besteht aus verschiedenen Prozessen, wie Beschaffung, Einsatz und Verwertung

der Software. Diese sichern in ihrer Gesamtheit den legalen und effizienten Umgang mit Softwarelizenzen ab.

Aktuelle Bestandsdaten zu gekauften Lizenzen (Lizenzinventar) und installierter Software (Softwareinventar) sind die Grundlage des Software-Lizenzmanagements. Der regelmäßige Abgleich des Lizenz- und Softwareinventars ergibt den Lizenzstatus. Überzählige Lizenzen kann eine Behörde einer anderen Behörde über eine zentrale Verwertungsplattform anbieten. Hierbei hat die abgebende Behörde zu prüfen, ob sie die Lizenzen weitergeben darf. Maßgebend sind die Bestimmungen der Lizenzverträge.

Die Bundesregierung will die IT des Bundes bis zum Jahr 2025 bündeln und standardisieren. Dazu soll die IT der Behörden bei IT-Dienstleistern zusammengeführt werden. Konsolidiert werden Hardware und gemeinsam zu nutzende Software. Auch dafür müssen die Behörden ihre vorhandene Software erfassen.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung. Das BMI gab bisher keine einheitlichen Regeln dafür vor. Die Behörden verwalteten mit selbst entwickelten oder gekauften Programmen ihre Software- und Lizenzinventare. Diese waren fehlerhaft oder unvollständig. Die Behörden hatten daher keinen Überblick über ihren Lizenzstatus. Überzählige Lizenzen gaben sie nur sehr selten an andere Behörden weiter. Da sie selbst Lizenznehmer waren, hatten sie für jede einzelne Softwarelizenz zu prüfen, ob und an wen sie das Nutzungsrecht übertragen durften.

3.2 Würdigung

Das BMI hat es versäumt, einheitliche Regelungen für das Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung zu erlassen. Dadurch ließ es zu, dass die Behörden zahlreiche eigene Lösungen für die Verwaltung von Softwarelizenzen entwickelten oder kauften. Dies war insgesamt unwirtschaftlich.

Weil ihre Software- und Lizenzinventare fehlerhaft und unvollständig waren, haben die Behörden nicht ausschließen können, dass sie zu wenige oder zu viele Softwarelizenzen besitzen. Bei Unterlizenzierung drohen unnötige Kosten in Form von Vertragsstrafen oder Schadenersatzansprüchen der Softwarehersteller. Überlizenzierungen sind in jedem Fall unwirtschaftlich, wenn Behörden Lizenzen zwar beschaffen, tatsächlich aber nicht nutzen.

Überdies überforderte es die Behörden, wenn sie nicht benötigte Softwarelizenzen verwerten wollten. So hatten sie im Einzelfall die rechtlichen Voraussetzungen für die Abgabe sowie die weitere Nutzung der Software zu prüfen.

Weil es den Lizenzstatus der Behörden nicht kennt, fehlen dem BMI auch für das Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ belastbare Daten. Ein vollständiger Überblick über die vorhandenen Softwarelizenzen in den Behörden, die an der Konsolidierung teilnehmen, ist für das Projekt jedoch unverzichtbar. Anderenfalls besteht

die Gefahr, dass der Bund trotz vorhandener Lizenzen diese erneut beschafft. Auch das Ziel, die Software zu bündeln und zu standardisieren, könnte verfehlt werden.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat anerkannt, dass der fehlende Überblick über die eingesetzte Software in der Bundesverwaltung die IT-Konsolidierung erschwere. Vorgaben für ein einheitliches Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung und bei den Dienstleistern der IT-Konsolidierung seien notwendig. Auch der Verwertungsprozess für nicht mehr benötigte Softwarelizenzen sei neu zu regeln.

Im Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ werde an der Einführung eines Software-Lizenzmanagements gearbeitet. Hierzu sei im März 2018 ein Projekt gestartet worden, dessen Laufzeit eineinhalb Jahre betragen soll. Seit Juni 2018 liege ein Grobkonzept vor. Ziele seien:

- ein einheitliches Einkaufssystem sowie ein vertragliches und technisches Managementsystem für Softwarelizenzen zu etablieren,
- Vorgaben zur Erfassung von Softwarelizenz-Beständen der einzelnen Behörden zu entwickeln, die an der Konsolidierung teilnehmen, und
- das künftige Softwareportfolio der Bundesverwaltung zu konsolidieren.

Das BMI hat zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung in diesem Projekt zu berücksichtigen.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des BMI, im Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ ein Software-Lizenzmanagement einführen zu wollen. Dies betrifft jedoch nur einen Teil der Software, die die Behörden des Bundes einsetzen. Deshalb reicht das begonnene Projekt des BMI bei Weitem nicht aus. Das BMI muss zwingend auch das Software-Lizenzmanagement der Behörden einheitlich regeln, deren IT nicht oder nur zu einem Teil konsolidiert wird. Die einheitlichen Regeln müssen für die gesamte Bundesverwaltung gelten. Das BMI muss auf deren Umsetzung in der Bundesverwaltung und bei den Dienstleistern der „IT-Konsolidierung Bund“ hinwirken. Es hat hierfür zwingend ein einheitliches Verwaltungsprogramm für das Software-Lizenzmanagement bereitzustellen.

Das BMI bleibt zudem aufgefordert, auch den Verwertungsprozess für nicht mehr benötigte Softwarelizenzen neu zu regeln. Dabei sollte es u. a. in der Bundesverwaltung eine zentrale Stelle benennen, die die rechtliche Fragen zur weiteren Nutzung von Softwarelizenzen möglichst schon beim Abschluss des Kaufvertrages regelt.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

4 Auswärtiges Amt muss Zuwendungspraxis dringend verbessern

Zusammenfassung

Das Auswärtige Amt vergibt seit Jahren immer mehr Zuwendungen. Die Mittel dafür sind seit dem Jahr 2006 um 480 %, von 500 Mio. auf 2,9 Mrd. Euro gestiegen. Das für Humanitäre Hilfe und Krisenprävention zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen stieg seit dem Jahr 2006 von 70 Mio. auf knapp 1,8 Mrd. Euro an, also um über 2 500 %. Diese Zuwendungsbereiche sind förderrechtlich besonders anspruchsvoll. Die Bearbeitung von Zuwendungen selbst hat das Auswärtige Amt zum Teil dem Bundesverwaltungsamt übertragen. Die Übertragung dieser Aufgaben weist zahlreiche Schwächen auf. Aber auch die Bearbeitung der noch beim Auswärtigen Amt verbleibenden Zuwendungsfälle ist in Vielem unzulänglich und das schon seit langem. Das Auswärtige Amt ist den steigenden Anforderungen an eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Gewährung von Zuwendungen derzeit nicht gewachsen. So hat es

- *bislang die Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht klar geregelt. Das gilt insbesondere im Verhältnis zum Bundesverwaltungsamt, welches einen Teil der Zuwendungsbearbeitung für das Auswärtige Amt wahrnimmt,*
- *keinen Gesamtüberblick über alle aus seinem Einzelplan finanzierten Zuwendungen,*
- *keine Kenntnis über den Bearbeitungsstand seiner Zuwendungsverfahren,*
- *Verwendungsnachweise über rund 2,46 Mrd. Euro weder selbst hinreichend geprüft noch von anderen hinreichend prüfen lassen.*

Das Auswärtige Amt kann daher nicht sicherstellen, dass die Mittel wie geplant verwendet werden und ihre Wirkung entfalten. Es muss sich konsequent von der nicht-ministeriellen Aufgabe der Bearbeitung von Zuwendungen trennen. Es hat eine angemessene ministerielle Steuerung von Zuwendungen ebenso sicherzustellen wie deren wirtschaftliche und ordnungsgemäße Bearbeitung.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Kontinuierlicher Anstieg der Haushaltsmittel für Zuwendungen

Im Jahr 2006 standen dem Auswärtigen Amt für Zuwendungen insgesamt etwa 500 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2018 sind die Haushaltsansätze auf über 2,9 Mrd. Euro, also um 480 %, angestiegen. Sehr deutlich stiegen die Mittel

für die zuwendungsrechtlich besonders anspruchsvollen Förderbereiche Krisenprävention und Humanitäre Hilfe an: Standen dafür im Jahr 2006 70 Mio. Euro zur Verfügung, waren es im Jahr 2018 etwa 1,8 Mrd. Euro. Das entspricht in diesem Förderbereich einem Mittelanstieg von über 2 500 %.

Aufgabenübertragung und Gesamtüberblick des Auswärtigen Amts

Das Auswärtige Amt gewährt zahlreichen Einrichtungen Zuwendungen. Die Bearbeitung von Zuwendungen ist grundsätzlich keine ministerielle Aufgabe. Der Bundesrechnungshof stellte in vielen Prüfungen immer wieder Mängel bei der Bearbeitung von Zuwendungen durch das Auswärtige Amt fest. Er empfahl dem Auswärtigen Amt mehrfach, nicht-ministerielle Aufgaben von anderen erledigen zu lassen. Das Auswärtige Amt übertrug deshalb ab dem Jahr 2006 dem Bundesverwaltungsamt (BVA) zunehmend Zuwendungsfälle zur Bearbeitung.

Im Jahr 2015 prüfte der Bundesrechnungshof diese Aufgabenübertragung. Die Erlasse des Auswärtigen Amts zur Aufgabenübertragung wiesen zahlreiche Lücken auf. Offen blieb,

- ob das BVA nur Projektförderungen oder auch die institutionelle Förderung von Einrichtungen prüfen bzw. übernehmen sollte,
- wie viele Förderfälle das BVA zu bearbeiten hat und
- welche und wie viele Förderfälle das Auswärtige Amt noch selbst bearbeiten will.

Abteilungen und Referate des Auswärtigen Amts entschieden selbst, welche Zuwendungsfälle sie abgaben und welche Fälle sie selbst bearbeiteten. Es gab im Auswärtigen Amt keine zentrale Federführung, Koordinierung und Steuerung der Zusammenarbeit mit dem BVA. Das Auswärtige Amt wusste weder, wie viele Zuwendungen es insgesamt vergab, noch wie viele davon seine Organisationseinheiten an das BVA abgaben. Die bestehenden IT-Abfragesysteme konnten hierzu bislang keinen Gesamtüberblick liefern.

Personalbedarf, Prüfungsrückstände und Evaluierung

Es gab häufig Dissens über den Bedarf an Personal für die übertragenen Aufgaben zwischen Auswärtigem Amt und BVA. Eine abgestimmte Personalbedarfsermittlung erstellten sie nicht. Über die Zahl der zu übertragenden Stellen einigten sich Auswärtiges Amt und BVA im Verhandlungsweg.

BVA und Auswärtiges Amt sind mit der Prüfung von Verwendungsnachweisen seit Jahren erheblich im Rückstand. Mit Stand Mai 2018 sind Verwendungsnachweise zur institutionellen Förderung von über 235 Mio. Euro gar nicht und mit einem Volumen von rund 1,7 Mrd. Euro lediglich cursorisch geprüft. Bei Projektförderungen belaufen sich die gänzlich ungeprüften Fälle auf rund 446 Mio. Euro.

Die Prüfung von Verwendungsnachweisen hat innerhalb bestimmter Fristen zu erfolgen. Diese Fristen hielten das Auswärtige Amt und das BVA häufig nicht ein. Die Fristen für solche Prüfungen haben für die Zuwendungspraxis erhebliche Bedeutung. Ohne zeitnahe Prüfung riskiert das Auswärtige Amt, Anschlussförderungen zu gewähren, wo eigentlich der Abbruch der Förderung oder die Rück-

forderung von bereits gewährten Mitteln geboten wäre. Teilweise leitete das Auswärtige Amt dem BVA Verwendungsnachweise erst mit mehrjähriger Verzögerung zur Prüfung zu. Auch beim BVA fand der Bundesrechnungshof Verwendungsnachweise, die dort seit Jahren ungeprüft lagen. Besonders die Prüfung institutioneller Förderungen, die längerfristig angelegt sind und besonders hohe Summen binden, liegt erheblich im Rückstand. Hierfür setzte das BVA nur einen Mitarbeiter an.

Eine noch zu Beginn der Aufgabenübertragung geplante Evaluierung des Verfahrens verschob das Auswärtige Amt immer wieder. Letztlich unterblieb die Evaluierung. Das Auswärtige Amt beschränkte sich darauf, seine eigenen Organisationseinheiten zur Zusammenarbeit mit dem BVA zu befragen.

4.2 Würdigung

Aufgabenübertragung und Gesamtüberblick des Auswärtigen Amts

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt insbesondere die Art und Weise der Aufgabenübertragung auf das BVA und die Bearbeitung von Zuwendungen beanstandet. Angesichts des wachsenden finanziellen Mittelvolumens hat er besonderen Wert darauf gelegt, dass die Zuwendungsbearbeitung gut organisiert ist. Mit seinen Erlassen hat das Auswärtige Amt die Verantwortlichkeiten für die übertragenen Aufgaben nicht klar zugewiesen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dem Auswärtigen Amt ein Überblick über den Stand der Sachbearbeitung im eigenen Haus und auch im BVA fehlt. Das Auswärtige Amt hätte seine ministeriellen Kernaufgaben definieren müssen. Nicht-ministerielle Aufgaben hätte es mittels Verwaltungsvereinbarung dem BVA oder einer anderen geeigneten Einrichtung zuweisen müssen. Die Arbeitsmengen hätte es unter qualitativen wie quantitativen Gesichtspunkten verteilen müssen.

Personalbedarf, Prüfungsrückstände und Evaluierung

Weil sich Auswärtiges Amt und BVA über Aufgaben und einhergehende Verantwortung nicht einig waren, konnten sie sich auch nicht über das dafür notwendige Personal verständigen. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt die Personalfrage nicht auf der Grundlage von Personalbedarfsermittlungen gelöst hat. Er hat kritisiert, dass im BVA zu wenig Personal institutionelle Zuwendungsempfänger prüft. Auf den zügigen Abbau der bereits mehrfach kritisierten Bearbeitungsrückstände hat er gedrängt und hierfür eine risikoorientierte Vorgehensweise angemahnt. Orientiert an der Frage, was zu seinen ministeriellen Kernaufgaben gehört, hätte das Auswärtige Amt zunächst die Verantwortlichkeiten identifizieren müssen. Die sich daraus ergebenden ministeriellen Aufgaben hätte es per Erlass hausintern und die nicht-ministeriellen Aufgaben mittels Verwaltungsvereinbarung dem BVA oder einer anderen geeigneten Einrichtung zuweisen müssen.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof die ausstehende Evaluierung der Aufgabenübertragung an das BVA kritisiert. Anhand dieser hätte das Auswärtige Amt die Zielerreichung überprüfen bzw. Defizite feststellen können.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen,

- den Aufgabenübertragungserlass zu überarbeiten,
- Verantwortlichkeiten mit dem BVA einvernehmlich und präzise abzugrenzen,
- durch eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungsstelle im Auswärtigen Amt die notwendige Gesamtsteuerung sicherzustellen,
- die bereits mehrfach kritisierten Bearbeitungsrückstände abzubauen und dabei risikoorientiert vorzugehen,
- sich einen Gesamtüberblick über die von ihm initiierten Förderaktivitäten zu verschaffen und diesen informationstechnisch zu sichern,
- Personalbedarfsermittlungen zu erstellen und mit dem BVA abzustimmen sowie
- seine Anforderungen an die Arbeit des BVA u. a. mithilfe der Evaluierungsergebnisse zu definieren.

Das Auswärtige Amt sollte die mit den Zuwendungen verbundenen Aufgaben analysieren. Auf Basis dieser Analyse sollte es seine Erwartungen an das BVA definieren. Diese Erwartungen sollte es in eine Verwaltungsvereinbarung mit dem BVA einfließen lassen.

4.3 Stellungnahme

Aufgabenübertragung und Gesamtüberblick des Auswärtigen Amts

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, dass es den Aufgabenübertragungserlass im Zuge der Prüfung des Bundesrechnungshofes überarbeitet habe. Auch eine Verwaltungsvereinbarung zur Aufgabenübertragung habe es entworfen. Abgestimmt mit dem BVA habe es diese noch nicht. Das BVA müsse zunächst eine mit dem Auswärtigen Amt ausgehandelte Kompensationslösung zum Personalbedarf gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen sicherstellen.

Eine im Auswärtigen Amt zwischenzeitlich eingerichtete Koordinierungsstelle erfasse nun die Zahl der an das BVA abgegebenen Zuwendungsfälle. Den Fachabteilungen im Auswärtigen Amt stünden nun bestimmte Fallquoten zur Abgabe an das BVA zu. Die Koordinierungsstelle überwache deren Einhaltung. Den Bearbeitungsstand beim BVA wolle das Auswärtige Amt mithilfe einer sogenannten Steuerungstabelle im Auge behalten. Einzelheiten dazu müsse es noch mit dem BVA klären. Einen Überblick über seine Zuwendungsvorgänge habe das Auswärtige Amt bislang nicht gewinnen können. Eine technische Lösung sei in Arbeit. IT-gestützte Hilfsmittel wolle es ab dem Jahr 2019 schrittweise einführen. Die technischen Voraussetzungen für einen Gesamtüberblick werde es voraussichtlich Ende 2020 geschaffen haben.

Personalbedarf, Prüfungsrückstände und Evaluierung

Zum Personalbedarf hätten sich Auswärtiges Amt und BVA auf eine Kompensationslösung geeinigt. Die Prüfungsrückstände sollten bis zum Jahresende 2019 abgebaut sein. Das BVA wolle dafür zusätzlich und befristet elf Beschäftigte einstellen. Parallel dazu werde die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) einen Teil der Verwendungsnachweise prüfen.

Eine bessere Evaluierung seiner Zuwendungen wolle das Auswärtige Amt über vierteljährliche Hausbesprechungen der Koordinierungsstelle mit den anderen im Hause betroffenen Organisationseinheiten und dem BVA sicherstellen.

4.4 Abschließende Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind die ersten Schritte des Auswärtigen Amts zur Verbesserung der Zuwendungspraxis mit Blick auf die wachsenden Herausforderungen nicht weitreichend genug.

Aufgabenübertragung und Gesamtüberblick des Auswärtigen Amts

Der Bundesrechnungshof teilte seine Prüfungsergebnisse dem Auswärtigen Amt vor mehr als 1,5 Jahren mit. Seitdem hat das Auswärtige Amt eine verlässliche und zukunfts feste Aufgabenübertragung nicht sichergestellt. Eine Verwaltungsvereinbarung mit dem BVA hat es nicht abgeschlossen. Eine solche Vereinbarung ist jedoch für die Zuwendungsbearbeitung ein bedeutender Meilenstein. Das Auswärtige Amt und das BVA schlossen sie nicht ab, weil sie sich nicht einigten, wie viel Personal für diese Aufgaben benötigt wird. Auch der vom Auswärtigen Amt überarbeitete Aufgabenübertragungserlass ist bislang nur Entwurf. Das Auswärtige Amt behält sich, ungeachtet beständiger Kritik des Bundesrechnungshofes, weiter vor, Zuwendungen selbst zu bearbeiten. Inwieweit diese Entscheidung auf einer Aufgabenanalyse fußt, hat das Auswärtige Amt nicht erkennen lassen. Es arbeitet weiter auf Grundlagen, die dem Bundesrechnungshof schon seit langem Anlass für vielfältige Kritik an seiner Förderpraxis geboten haben. Die Einschaltung der GIZ sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Die GIZ ist eine Durchführungsorganisation der deutschen Entwicklungshilfe. Sie realisiert für das Auswärtige Amt auch aus Zuwendungen finanzierte Projekte in den Bereichen Krisenprävention und Humanitäre Hilfe. Die Zuweisung von Prüfungsaufgaben an eine Durchführungsorganisation wie die GIZ kann zu Interessenkollisionen führen und wirkt sich nachteilig auf den Wettbewerb unter den Durchführungsorganisationen um Förderprojekte aus.

Auch den notwendigen Gesamtüberblick über sämtliche aus seinem Einzelplan finanzierten Zuwendungen hat das Auswärtige Amt noch nicht. Seine Koordinierungsstelle liefert ihm nur einen Überblick über Förderfälle, die das BVA bearbeitet. Wie viele Zuwendungen das Auswärtige Amt insgesamt vergibt, weiß es immer noch nicht. Die technischen Voraussetzungen für einen solchen Gesamtüberblick wird es voraussichtlich erst Ende 2020 geschaffen haben.

Personalbedarf, Prüfungsrückstände und Evaluierung

Den Personalbedarf im Auswärtigen Amt und im BVA für die Bearbeitung aller Zuwendungen hat das Auswärtige Amt noch nicht in haushaltswirtschaftlich belastbarer Weise festgestellt. Mangels Gesamtüberblick über alle Zuwendungen fehlen ihm dafür die notwendigen Daten. Mit Blick auf weiter steigende Zuwendungsmittel und sich hartnäckig haltende Prüfungsrückstände ist dieser Zustand nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes unhaltbar.

Prüfungsrückstände baut das BVA derzeit zwar ab. Das Personal hierfür will es allerdings nur befristet vorhalten. Die Gesamtrückstände summieren sich aktuell (Stand: Mai 2018) auf etwa 2,46 Mrd. Euro. Das Auswärtige Amt wird eine stringente und schnelle Prüfung und Evaluierung von Zuwendungen sicherstellen müssen. Nur auf dieser Grundlage können Zuwendungen langfristig ihre volle Wirkung entfalten.

Eine Evaluierung, welche die gesamte bisherige Praxis der bisherigen Aufgabenübertragung auf den Prüfstand stellt, steht aus. Die vom Auswärtigen Amt in Aussicht gestellten vierteljährlichen Hausbesprechungen ersetzen vor dem Hintergrund der anhaltenden Probleme keine systematische Evaluierung.

Viele der oben genannten Grundprobleme erschwerten die Arbeit schon, als das Zuwendungsvolumen noch vergleichsweise gering ausfiel. Ein weiterer Mittelaufwuchs wird die Schwierigkeiten des Auswärtigen Amts mit der Gewährung von Zuwendungen deutlich verschärfen. Das Auswärtige Amt hat sich konsequent von der nicht-ministeriellen Aufgabe der Zuwendungsbearbeitung zu trennen. Es hat sicherzustellen, dass an Dritte übertragene Aufgaben dort wirtschaftlich und ordnungsgemäß erledigt werden.

5 Nachlässige Aufsicht über das Deutsche Archäologische Institut begünstigt langjähriges Fehlverhalten (Kapitel 0513)

Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2006 vernachlässigt das Auswärtige Amt seine Fachaufsicht über das Deutsche Archäologische Institut. Die Folge waren zahlreiche und erhebliche Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften. Die nachlässige Aufsicht des Auswärtigen Amts begünstigte zuletzt, dass das Deutsche Archäologische Institut über mehrere Jahre Stipendien an Personen vergab, die es nicht hätte vergeben dürfen. Das Auswärtige Amt muss dafür sorgen, dass das Deutsche Archäologische Institut Missstände abstellt und fortan ordnungsgemäß und zweckmäßig handelt.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Das Deutsche Archäologische Institut (DAI) ist eine wissenschaftliche Einrichtung, die zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts gehört. Das DAI untersteht der Aufsicht des Auswärtigen Amts. Die Aufsicht hat sicherzustellen, dass das DAI recht- und zweckmäßig arbeitet.

Seit dem Jahr 2006 stellte der Bundesrechnungshof in mehreren Prüfungen sich wiederholende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DAI fest. Langjährige Dienstleistungsverträge schrieb das DAI nicht aus; es leistete Abschläge, ohne sie später abzurechnen. Die Prüfung seiner Zahlstellen war unzureichend und das institutsinterne Inspektionswesen mangelhaft. DAI und Auswärtiges Amt räumten die Beanstandungen ein und versprachen Verbesserungen. Einen für seine Aufsicht bedeutenden Runderlass fasste das Auswärtige Amt im Jahr 2014 neu.

Bei seiner letzten Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das DAI Zusagen nicht eingehalten hatte. So hatte es noch immer nicht alle Dienstleistungsverträge überprüft. Die Abrechnung von Abschlägen in Höhe von über 700 000 Euro und ordnungsgemäße Zahlstellenprüfungen hatte das DAI immer noch nicht sichergestellt. Die Inspektion des DAI nahm in einem Jahr vorschriftswidrig keine einzige Prüfung vor. Das Auswärtige Amt hielt auch nicht nach, ob und inwieweit das DAI seinen Zusagen nachkam. Der im Jahr 2014 überarbeitete Erlass zur Aufsicht erwies sich als wirkungslos.

Überdies stellte der Bundesrechnungshof rechtswidrige Stipendienvergaben durch das DAI fest. Das DAI darf an näher bestimmte Personengruppen Stipendien ausreichen. Dafür hat es eigene Förderrichtlinien. Diese Richtlinien und deren Änderung sind vom Auswärtigen Amt zu genehmigen. Allen Änderungen, die zu mehr Ausgaben führen können, muss das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zustimmen.

Ab dem Jahr 2011 wollte das DAI den Adressatenkreis für Fortbildungsstipendien erweitern. Im Dezember 2013 legte das Auswärtige Amt dem BMF deshalb einen Antrag zur Änderung der Förderrichtlinien vor. Der Anstoß hierfür kam aus dem Gremium im DAI, das über Stipendienvergaben entscheidet, der Zentralkommission beim Institut (Zentralkommission). Das Auswärtige Amt hat an die Zentralkommission ein ständiges stimmberechtigtes Mitglied entsandt.

Das BMF stimmte der Änderung nicht zu. Zum einen sähen etablierte Stipendienprogramme anderer vom Bund geförderter Organisationen solche Förderungen schon vor. Zum anderen löse ein derart erweiterter Kreis von Stipendienberechtigten erhebliche Mehrausgaben aus. Einen neuen Versuch gegenüber dem BMF unternahm das Auswärtige Amt nicht mehr.

Ungeachtet dessen gewährte das DAI Stipendien über mindestens 143 500 Euro an Personengruppen, die es nach den geltenden Regelungen nicht hätte fördern dürfen.

5.2 Würdigung

Das DAI hat die in vorausgegangenen Prüfungen festgestellten Mängel entgegen seinen Zusagen nicht oder nicht vollständig beseitigt. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hat auch die nicht durch Förderrichtlinien gedeckte Stipendienvergabe kritisiert. Er hat hierin einen besonders schweren Pflichtverstoß gesehen, weil das BMF die vom DAI erstrebte Erweiterung des Förderkreises ausdrücklich abgelehnt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt erneut aufgefordert, als Aufsicht für eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung beim DAI zu sorgen. Er hat angeregt zu prüfen, ob wegen der rechtswidrigen Stipendienvergabe disziplinar- und haftungsrechtliche Maßnahmen geboten sind.

5.3 Stellungnahme

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, dass es mit dem DAI sämtliche vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle ausgewertet habe. Es habe Schwachstellen analysiert und Verantwortlichkeiten untersucht. Seinen Erlass zur Aufsicht werde es noch einmal überarbeiten. Verantwortlichkeiten innerhalb des Auswärtigen Amtes für die Aufsicht über das DAI wolle es „expliziter“ fassen.

Eine „Richtlinienwidrigkeit“ der Stipendienvergabe hat das Auswärtige Amt eingeräumt. Es werde dafür sorgen, dass Stipendien künftig nur nach geltenden Regelungen vergeben werden. Die Leitung des DAI habe zugesichert, dass das DAI die beanstandete Stipendienvergabe eingestellt habe.

Für ein disziplinarrechtliches Einschreiten gegen Verantwortliche für die Stipendienvergabe gebe es keinen Grund. Denn mit der Einhaltung formaler Vergabevoraussetzungen (Richtlinienkonformität der Stipendienvergabe) habe sich die Zentralkommission nicht befasst. Die Mitglieder der Zentralkommission verließen sich darauf, dass die Verwaltung des DAI ihnen nur hinreichend vorgeprüfte Förderanträge zur Entscheidung vorlege.

Der Präsidentin des DAI sei kein Fehlverhalten vorzuwerfen, welches die Schwelle eines Dienstvergehens erreiche. Zwar trage die Leitung des DAI die Gesamtverantwortung für ordnungsgemäß und rechtmäßig zustande gekommene Entscheidungen. Das Auswärtige Amt habe auch Fehler in den für die Zentralkommission bestimmten Entscheidungsvorlagen festgestellt. Es hätten sich aber keine Hinweise ergeben, dass handelnde Personen sich bewusst über geltende Regeln hinweggesetzt hätten.

Auch sei kein Schaden entstanden, da es sich bei den Regelverstößen um formale Verstöße gehandelt habe. Schon im Jahr 2012 seien sich Auswärtiges Amt und DAI einig gewesen, dass die Richtlinien nicht mehr zeitgemäß gewesen seien. Deshalb habe man neue Richtlinien erarbeitet. Das Auswärtige Amt sei irrtümlich davon ausgegangen, dass das BMF solchen Änderungen zustimmen müsse.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die nun erneut gegebenen Zusagen des Auswärtigen Amtes nicht für glaubhaft. Seit dem Jahr 2006 hat der Bundesrechnungshof immer wieder Verstöße gegen Haushalts- und Vergaberecht beanstandet. Das Auswärtige Amt hat diese regelmäßig eingeräumt. Es hat jedoch keine aufsichtsrechtlichen Schritte unternommen, die das DAI zu einer nachhaltig besseren Haushaltswirtschaft angehalten hätten. Persönliche Verantwortlichkeiten festzustellen hat es tunlichst vermieden. Das Gleiche zeichnet sich jetzt wieder ab. Auch im Fall der von ihm eingeräumten rechtswidrigen Stipendienvergabe zieht es keine aufsichtsrechtliche Konsequenzen.

Der Bundesrechnungshof teilt insbesondere nicht die Auffassung des Auswärtigen Amtes zur Aufgabenteilung bei der Stipendienvergabe. Die Mitglieder der Zentralkommission dürfen sich hinsichtlich des Vorliegens der persönlichen Voraussetzungen für die Vergabe der Stipendien nicht auf die Verwaltung des Instituts verlassen. Das BMF hatte den Versuch des DAI zur Änderung der Stipendienrichtlinien abgelehnt. Dieser Versuch war aus der Mitte der Zentralkommission unternommen worden. Entscheidungen über die Stipendienvergaben trafen die Leitung des DAI und der Vertreter des Auswärtigen Amtes in der Zentralkommission.

Ihnen war die entgegenstehende Rechtslage und damit die Rechtswidrigkeit ihrer Vergabeentscheidung bewusst. Dem Vertreter des Auswärtigen Amts in der Zentralkommission waren zudem die vom Bundesrechnungshof wiederholt festgestellten Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DAI bekannt. Er hätte sich im Rahmen der Fachaufsicht vergewissern müssen, ob bei Stipendienvergaben die geltenden Richtlinien eingehalten werden.

Es handelt sich bei der rechtswidrigen Stipendienvergabe entgegen dem Auswärtigen Amt auch nicht lediglich um einen formalen Rechtsverstoß. Denn Auswärtiges Amt und DAI konnten die Richtlinien nicht einseitig ändern. Sie waren dafür auf die Zustimmung des BMF angewiesen. Denn die vom Auswärtigen Amt und DAI beabsichtigten Änderungen hätten zu zusätzlichen Ausgaben führen können. In solchen Fällen ist nach der Bundeshaushaltsordnung die Zustimmung des BMF einzuholen. Insofern hat die rechtswidrige Stipendienvergabe zu einem Schaden von mindestens 143 500 Euro geführt.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Auswärtige Amt seine Aufsichtsverantwortung gegenüber dem DAI wahrnimmt. Es hat das DAI anzuhalten, die vom Bundesrechnungshof über mehrere Jahre wiederholt festgestellten Mängel nun nachhaltig abzustellen. Hinsichtlich der rechtswidrigen Stipendienvergabe hat es die gebotenen haftungs- und disziplinarrechtlichen Schritte vorzunehmen.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

6 Bund vernachlässigt Aufsicht: Länder rechnen Wohngeld zum Nachteil des Bundes falsch ab (Kapitel 0604 Titel 632 01)

Zusammenfassung

Bund und Länder gaben im Jahr 2016 rund 1,1 Mrd. Euro für Wohngeld für 630 000 Haushalte aus. Die Länder führen das Wohngeldgesetz im Auftrag des Bundes aus. Bereits in den Jahren 1998 und 2000 hatte der Bundesrechnungshof auf gravierende Fehler bei der Abrechnung des Wohngeldes zulasten des Bundes hingewiesen. In aktuellen Prüfungen zeigten sich erneut Abrechnungsfehler.

Das BMI hat nicht sichergestellt, dass die Länder die Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz durch die kommunalen Wohngeldbehörden in Stichproben überprüfen. Bund und Länder hatten nicht erkannt, dass die Wohngeldbehörden zum Nachteil des Bundes das Wohngeld nicht, nicht rechtzeitig oder falsch abrechneten.

Um Fehlern bei der Abrechnung des Wohngeldes vorzubeugen, muss das BMI die Länder bei der Ausführung des Wohngeldgesetzes stärker beaufsichtigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI seiner Aufsichtspflicht besser nachkommt.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Wohngeld ist eine Sozialleistung, die einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger unterstützt. Im Jahr 2016 erhielten rund 630 000 Haushalte in Deutschland insgesamt 1,1 Mrd. Euro Wohngeld. Die Länder führen das Wohngeldgesetz im Auftrag des Bundes aus (Auftragsverwaltung). Sie haben den Vollzug rund 1 300 kommunalen Wohngeldbehörden übertragen. Das BMI muss die Länder bei der Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz 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 hat das BMI auf Bitte des Prüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erarbeitet, um eine wirksame und einheitliche Bundesaufsicht sicherzustellen.

Erstattungsverfahren

Der Bund und die Länder tragen die Nettoausgaben für das Wohngeld je zur Hälfte. Nettoausgaben sind die Wohngeldausgaben, von denen die Wohngeldeinnahmen – aus beispielsweise zurückgezahltem Wohngeld – abgezogen sind. Die Wohngeldbehörden sind verpflichtet, zurückgezahltes Wohngeld unverzüglich von den Wohngeldausgaben abzuziehen und die Abrechnungen dem Land vorzulegen. Das Land berechnet auf dieser Grundlage den Bundesanteil und ruft ihn aus dem Bundeshaushalt ab. Im Jahr 2016 betrugen die Einnahmen beim Wohngeld bundesweit rund 46 Mio. Euro.

Abrechnungen der Länder

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen der Jahre 1998 und 2000 auf gravierende Fehler bei der Abrechnung des Wohngeldes hingewiesen (Bundestagsdrucksachen 14/1667 Nr. 70 und 14/4226 Nr. 51). In den letzten Jahren prüfte er in sechs ausgewählten Ländern erneut, ob sie die Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz ordnungsgemäß mit dem Bund abrechneten. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- Die Wohngeldbehörden rechneten Einnahmen nicht, unvollständig, unregelmäßig oder verspätet ab. Eine Wohngeldbehörde buchte beispielsweise unbemerkt acht Jahre lang Einnahmen von insgesamt 385 000 Euro auf ein wohngeldfremdes Konto, das bei der Abrechnung unberücksichtigt blieb. Die Abrechnungsverfahren waren teilweise nicht automatisiert. So mussten die Wohngeldbehörden wegen fehlender Schnittstellen zwischen den Wohngeld-Fachverfahren und den Kassenverfahren die Daten manuell eingeben. Dabei machten sie Fehler oder vergaßen, Einnahmen zu buchen.
- Die Länder übernahmen die falsch errechneten Nettoausgaben der Wohngeldbehörden und ließen sich vom Bund die Hälfte dieser Ausgaben erstatten. Zwei Länder hatten auf diesem Wege jährlich unbemerkt Wohngeld von bis zu 400 000 Euro fehlerhaft abgerechnet. Sie nahmen i. d. R. keine anlassunabhängigen Stichproben vor, um die Abrechnungen der Wohngeldbehörden zu kontrollieren.
- Dem Bund sind durch fehlerhafte Abrechnungen Mehrausgaben und Zinsverluste entstanden. Durch die Prüfungen des Bundesrechnungshofes veranlasst, korrigierten die Länder ihre Abrechnungen oder sagten dies zu.

Aufsicht durch das BMI

Bis Anfang 2018 war das ehemalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die Aufsicht zuständig, seitdem ist es das BMI. Das BMI hatte diese Mängel bei der Abrechnung der Länder nicht erkannt. Auch nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes kontrollierte es nicht, ob alle Länder das Wohngeld richtig abrechnen. Insbesondere vereinbarte es mit den Ländern nicht die in der Leitlinie zur Bundesaufsicht als ein Instrument vorgesehenen Stichprobenkontrollen bei den Wohngeldbehörden. Das BMI forderte die Länder auch nicht auf, es über ihre Kontrollen zu unterrichten.

6.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht des BMI als unzureichend kritisiert. Die aufgezeigten Mängel haben deutlich gemacht, dass eine ordnungsgemäße Abrechnung des Wohngeldes durch die Länder nach wie vor nicht gewährleistet ist. Vermeidbare Mehrausgaben und Zinsverluste des Bundes sind die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI auf die Leitlinie zur Bundesaufsicht hingewiesen. Danach ist es gehalten, die Aufsicht über die Ausführung des Wohngeldgesetzes durch die Länder sicherzustellen. Dazu muss es bei den Ländern darauf hinwirken, die Arbeit der 1 300 Wohngeldbehörden bei der Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz besser zu überprüfen. Es sollte untersuchen lassen, ob die vom Bundesrechnungshof in ausgewählten Ländern festgestellten Fehler auch in den anderen Ländern auftreten. Die in sechs Ländern übergreifend festgestellten Mängel legen dies nahe. Stichprobenkontrollen sind dafür geeignet. Das BMI hat daher sicherzustellen, dass alle Länder die Arbeit der Wohngeldbehörden systematisch und regelmäßig stichprobenartig kontrollieren. Es sollte den bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug in den Ländern dadurch unterstützen, dass es den Ländern Hinweise und Empfehlungen insbesondere zu Anzahl, Häufigkeit und Schwerpunkten der Stichprobenkontrollen gibt.

6.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, die korrekte Abrechnung habe eine hohe Bedeutung. Es müsse sichergestellt sein, dass die Wohngeldeinnahmen unverzüglich von den Wohngeldausgaben abgezogen werden.

Bei den festgestellten Abrechnungsfehlern handle es sich um Vollzugsprobleme der Wohngeldbehörden. Das BMI könne diese Fehler nicht selbst erkennen, weil nur die Länder berechtigt seien, die Wohngeldbehörden zu prüfen. Sofern es keine Anhaltspunkte für Fehler habe, müsse es davon ausgehen, dass die Wohngeldbehörden korrekt arbeiteten. Bei 1 300 Wohngeldbehörden ließen sich Fehler nicht ausschließen. Es werde die Länder jedoch erneut auf die Bedeutung eines ordnungsgemäßen Abrechnungsverfahrens hinweisen und darauf drängen, dass die Vorschriften eingehalten werden.

Das BMI sei davon ausgegangen, dass die aufgezeigten Mängel nicht nur in den durch den Bundesrechnungshof geprüften Ländern aufträten. Vielmehr handle es sich um generell denkbare Fehler und Schwachstellen aufgrund nicht automatisierter Abrechnungsverfahren. Da diese Fehler auch repräsentativ für andere Wohngeldbehörden seien, habe das BMI inzwischen ausnahmslos alle Länder gebeten, ihr Abrechnungsverfahren zu beschreiben und mitzuteilen, ob bzw. wie sie es kontrollierten.

Mittlerweile hätten sieben Länder erklärt, Wohngeldabrechnungen in ihre Geschäftsprüfungen einbezogen zu haben bzw. einbeziehen zu wollen. Einige Länder hielten dies nicht für erforderlich, weil die Wohngeldbehörden nicht im

Kommunalhaushalt, sondern im Landeshaushalt buchten. Dabei würden Wohngeldeinnahmen und -ausgaben direkt verrechnet. Das BMI beabsichtige daher, in Besprechungen mit den Ländern die weitere Automatisierung des Abrechnungsverfahrens zu thematisieren. Damit könnten vom Bundesrechnungshof festgestellte Fehler vermieden werden.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI die Länder aufgefordert hat, die Wohngeldeinnahmen unverzüglich von den Wohngeldausgaben abzuziehen. Zudem hat das BMI bei den Ländern abgefragt, wie sie das Wohngeld abrechnen und ob bzw. wie sie die Abrechnung der Wohngeldbehörden kontrollieren.

Die bisherigen Aktivitäten des BMI bleiben allerdings hinter den Erwartungen des Bundesrechnungshofes zurück: Weiterhin offen und damit den Ländern überlassen ist, wie und mit welchen Schwerpunkten sie die Wohngeldabrechnungen ihrer Wohngeldbehörden kontrollieren und bis wann sie das BMI über Ergebnisse unterrichten. Der allgemeine Appell an die Länder, dass die Vorschriften einzuhalten sind, ersetzt nicht die erforderlichen konkreten Hinweise und Empfehlungen für eine einheitliche Kontrolle der Wohngeldabrechnungen. Zwar zielt die Absicht des BMI, in Gesprächen mit den Ländern die weitere Automatisierung des Abrechnungsverfahrens zu erreichen, in die richtige Richtung. Da das BMI dies jedoch erst demnächst mit den Ländern thematisieren wolle, sind Zweifel an einer raschen Umsetzung angebracht.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht akuter Handlungsbedarf: Die Fehler bei der Wohngeldabrechnung sind dem BMI aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes seit Jahren bekannt. Daher kann das BMI den Ländern schon jetzt konkrete Hinweise und Empfehlungen für ihre Fachaufsicht über die Wohngeldbehörden geben. Auch die Vereinbarung von Stichprobenkontrollen darf es nicht länger hinausschieben. Für die zügige Automatisierung des Abrechnungsverfahrens bedarf es größerer Anstrengungen des BMI.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass das BMI die Abrechnung des Wohngeldes stärker beaufsichtigen muss. Es sollte umgehend

- den Ländern Hinweise und Empfehlungen für eine einheitliche Kontrolle der Abrechnung des Wohngeldes geben,
- mit den Ländern vereinbaren, dass diese die Abrechnungen der Wohngeldbehörden mit regelmäßigen und anlassunabhängigen Stichprobenkontrollen überprüfen und
- bei den Ländern auf die gebotene Automatisierung des Abrechnungsverfahrens hinwirken.

7 Unvollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gefährdet Teilziel der IT-Konsolidierung Bund

Zusammenfassung

Mit der IT-Konsolidierung Bund will die Bundesregierung die IT des Bundes bis zum Jahr 2025 bündeln und standardisieren. Hierfür startete sie eine Vielzahl von Maßnahmen und Projekten. Das BMI entwickelt u. a. für die elektronische Aktenführung die ressortübergreifende IT-Lösung „Basisdienst E-Akte“. Diese Standardlösung sollen alle Behörden der Bundesverwaltung nutzen. Das BMI hat in seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 80 von insgesamt 200 Behörden nicht einbezogen. Diese Behörden verwalten ihre Akten bereits heute mit einer eigenen IT-Lösung elektronisch.

Das BMI erwartet, dass diese Behörden nunmehr eigenverantwortlich untersuchen, ob für sie die Nutzung des „Basisdienstes E-Akte“ wirtschaftlich ist. Es will den Behörden aber nicht vorgeben, wie diese ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen haben. D. h. die Behörden sollen entscheiden, ob sie den „Basisdienst E-Akte“ einführen oder nicht. Dies kann dazu führen, dass die Behörden ihre eigenen IT-Lösungen langfristig weiterbetreiben, obwohl dies aus Bundessicht nicht wirtschaftlich ist. Gleichzeitig will die Bundesregierung mit der IT-Konsolidierung Bund die IT des Bundes aber kosteneffizient und wirtschaftlich betreiben.

Um dieses Teilziel nicht zu gefährden, hat das BMI darauf hinzuwirken, dass die Behörden bei ihren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die Bundessicht zugrunde legen. Dazu hat es den Behörden standardisierte Kriterien und einheitliche Rahmendaten zur Verfügung zu stellen.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Mit der IT-Konsolidierung Bund will die Bundesregierung die IT des Bundes bis zum Jahr 2025 durch eine Vielzahl von Maßnahmen und Projekten bündeln und standardisieren. Der Bundesrechnungshof begleitet dieses Vorhaben seit einigen Jahren. Insgesamt soll die Bundesverwaltung wirtschaftlich agieren und die IT-Sicherheit gewährleisten.

Mit dem Vorhaben beabsichtigt die Bundesregierung, u. a. die Dienste zu vereinheitlichen. Dienste und die dazugehörigen IT-Lösungen unterstützen Beschäftigte bei ihren fachlichen Aufgaben. Das BMI startete ein Projekt „Basisdienst E-Akte“, mit dem es eine gemeinsame IT-Lösung für den Dienst „Akten- und Dokumentenverwaltung“ in der Bundesverwaltung einführen will. Das Projekt steht exemplarisch für weitere, vergleichbare Projekte zur Vereinheitlichung der Dienste.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2017 die Einführung des „Basisdienstes E-Akte“. Das BMI begleitete die Einführung mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Darin bezog es aber nur die 120 Behörden ein, welche noch nicht über eine IT-Lösung für den Dienst „Akten- und Dokumentenverwaltung“ verfügten. 80 Behörden mit eigenen IT-Lösungen berücksichtigte das BMI in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hingegen nicht. Gleichwohl soll der „Basisdienst E-Akte“ auch deren IT-Lösungen ablösen. Das BMI erwartet, dass diese Behörden eigenverantwortlich untersuchen, ob der Einsatz des „Basisdienstes E-Akte“ für sie wirtschaftlich ist. Die Behörden sollen entscheiden, ob sie den „Basisdienst E-Akte“ einführen oder nicht. Das BMI hat den Behörden keine Hinweise gegeben, welche Kriterien sie ihren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugrunde legen sollten.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMI nicht alle Behörden in seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen hat, die von einer Einführung des „Basisdienstes E-Akte“ betroffen sind. Es hat auch nicht sichergestellt, dass Behörden ihren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einheitliche Kriterien und Daten zugrunde legen. Ohne diese Hinweise und Informationen könnten Behörden als Betrachtungsperspektive nur ihre eigene Verwaltung wählen und nicht auf die gesamte Bundesverwaltung abstellen. Dabei könnte sich der Weiterbetrieb einer bereits genutzten IT-Lösung als wirtschaftlich erweisen, obwohl bei einer Betrachtung aus Bundessicht die Einführung des „Basisdienstes E-Akte“ wirtschaftlich wäre. Ein Teilziel der IT-Konsolidierung Bund ist es, die IT des Bundes kosteneffizient und wirtschaftlich zu betreiben. Ein paralleles Betreiben von bereits genutzten IT-Lösungen neben dem „Basisdienst E-Akte“ würde das Erreichen dieses Teilziels gefährden.

7.3 Stellungnahme

Das BMI geht davon aus, dass langfristig alle Behörden den „Basisdienst E-Akte“ nutzen werden. Dadurch werde das Ziel der IT-Konsolidierung Bund erreicht, die Dienste zu vereinheitlichen.

Der „Basisdienst E-Akte“ könne erst ab dem Jahr 2024 flächendeckend eingeführt werden, also auch bei den 80 Behörden, die bereits eigene IT-Lösungen nutzen. Dem BMI fehlten die nötigen Daten, um eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die gesamte Bundesverwaltung über das Jahr 2024 hinaus erstellen zu können. Die 80 Behörden hätten daher selbst zu untersuchen, ob es wirtschaftlich ist, die eigenen IT-Lösungen zu erhalten oder den „Basisdienst E-Akte“ einzuführen. Das BMI halte es für wünschenswert, wenn die Behörden ihm die Ergebnisse ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlegten. Es sei jedoch nicht in der Lage, diese einzufordern. Sobald es seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den „Basisdienst E-Akte“ fertiggestellt habe, werde es diese allen Behörden zur Verfügung stellen. Behörden könnten damit die Rahmendaten und grundsätzlichen Annahmen für ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nutzen.

7.4 Abschließende Würdigung

Als verantwortliches Ministerium für das Gesamtprojekt IT-Konsolidierung Bund geht das BMI davon aus, dass langfristig alle Behörden den „Basisdienst E-Akte“ nutzen. Dies wird aber nur dann gelingen, wenn es den Behörden für ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen standardisierte Kriterien und einheitliche Rahmenbedingungen vorgibt. Hierzu gehört z. B., dass Behörden als Betrachtungsperspektive die Bundessicht wählen. Ansonsten könnten sie zum Schluss kommen, ihre eigenen IT-Lösungen seien wirtschaftlich, obwohl es aus Bundessicht notwendig wäre, auf den „Basisdienst E-Akte“ zu wechseln. Zudem sollte das BMI die Ergebnisse aus den Behörden in seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den „Basisdienst E-Akte“ aufnehmen und diese kontinuierlich fortschreiben.

Falls erforderlich hat das BMI einen Beschluss des IT-Rats zu erwirken, der alle Behörden verpflichtet, das BMI bei der Erstellung ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen rechtzeitig zu beteiligen. Dieser Beschluss hätte angesichts der exemplarischen Bedeutung auch eine Signalwirkung für künftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von Behörden bei vergleichbaren Projekten der IT-Konsolidierung Bund.

Das für den IT-Rat geltende Einstimmigkeitserfordernis könnte jedoch in dieser wichtigen Frage zu einer Blockade führen. Die Ressorts könnten versuchen, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Aufgrund des Konsensprinzips führt dies zu Pattsituationen im IT-Rat. Dieses Problem hat die Bundesregierung bislang nicht gelöst. Für eine erfolgreiche IT-Konsolidierung Bund muss die Bundesregierung den Dialog zwischen den Ressorts sowie die Entscheidungsprozesse effektiv und effizient gestalten.

8 Baumaßnahmen für den Spitzensport: Förderpraxis benachteiligt Bund (Kapitel 0601 Titel 882 21)

Zusammenfassung

Das BMI hat über die Förderung von Baumaßnahmen für den Spitzensport entschieden, ohne über die dafür notwendigen Informationen zu verfügen. Es übertrug die Prüfung der Förderanträge den Ländern. Diese beachtetten hierbei jedoch die Vorgaben des Bundes nicht. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern war auch im weiteren Förderverfahren fehleranfällig: Unter anderem hat das BMI nicht sichergestellt, die Fördermittel passend zum Baufortschritt auszu zahlen. Das BMI fällte seine Entscheidung über die Förderung auf Basis unvollständiger Antragsunterlagen. Deshalb konnte es nicht ausschließen, dass es zu hohe Förderungen gewährte.

Das BMI hat die Fehler eingeräumt und grundsätzlich Abhilfe zugesagt. Es hat angekündigt, das bisher praktizierte Verfahren gemeinsam mit den Ländern auf den Prüfstand zu stellen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMI unabhängig davon, ob es Aufgaben von den Ländern wahrnehmen lässt, seiner Verantwortung als Zuwendungsgeber nachkommen muss. Insbesondere darf es Förderentscheidungen nur treffen, wenn ihm alle dafür notwendigen Informationen vorliegen.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Förderverfahren

Grundsätzlich sind die Länder für den Sport zuständig. An der Finanzierung des Spitzensports beteiligt sich der Bund. Das BMI fördert dafür i. d. R. gemeinsam mit den Ländern Baumaßnahmen. Dazu gehören beispielsweise Radrennbahnen, Skischanzen und Schwimmhallen. Im Bundeshaushalt für das Jahr 2018 stehen dafür 15,8 Mio. Euro zur Verfügung.

Das BMI hat für diese Baumaßnahmen Förderrichtlinien erlassen und mit fast allen Ländern ein zweistufiges Förderverfahren vereinbart. Darin ist es Verwaltungspraxis, dass die Länder zentrale Aufgaben auch für den Bund wahrnehmen. Sie haben insoweit die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes zu beachten. Beispielsweise prüfen die Länder den Zuwendungsantrag. Darin ist u. a. die Gesamtfinanzierung des Bauprojekts darzustellen. Außerdem muss der Antrag eine Bauplanung enthalten, die ebenfalls von den Bauverwaltungen der Länder fachlich zu prüfen ist.

Ob und in welcher Höhe das BMI eine Baumaßnahme fördern kann, ergibt sich aus seinen Förderrichtlinien. Darin hat das BMI u. a. festgelegt, welche Baukosten förderfähig sind. Einrichtungen für Zuschauer zählen beispielsweise nicht

dazu. Einige Länder fördern diese hingegen. Auch hat das BMI in seinen Förderrichtlinien festgelegt, dass es Baumaßnahmen grundsätzlich mit einem bestimmten prozentualen Anteil fördert. So kann es von weiteren möglichen Finanzierungsbeiträgen oder Kostenreduzierungen profitieren. Nur wenn es vorteilhaft für den Bund ist, kann er auch einen festen Betrag gewähren. Sogenannte Bundesstützpunkte fördert das BMI grundsätzlich mit bis zu 30 %.

Das BMI fällt seine Entscheidung auf Grundlage der Prüfungsergebnisse der Länder und ihrer Bauverwaltungen. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist für die weiteren Verfahrensschritte zuständig. Es bewilligt in der ersten Stufe des zweistufigen Verfahrens die Bundesmittel den beteiligten Ländern. In der zweiten Stufe bewilligen die Länder der geförderten Einrichtung die Landesmittel und leiten auch die Bundesmittel an sie weiter. Die Bauverwaltungen der Länder sollen das BVA über den Baufortschritt informieren, damit es Zuwendungen nur auszahlt, wenn sie benötigt werden.

Förderpraxis

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren zur Förderung von Baumaßnahmen für den Spitzensport geprüft. Dabei hat er festgestellt:

- Dem BMI und dem BVA lagen die von den Bauverwaltungen der Länder geprüften Bauplanungen und die dazu gehörenden Zuwendungsanträge meistens nur unvollständig vor. Es fehlten beispielsweise Übersichten der benötigten Räume oder Angaben zu den Gesamtkosten der Baumaßnahmen. Zudem waren die Bauverwaltungen der Länder in ihren Prüfvermerken nicht auf die Frage eingegangen, welche Teile der Baumaßnahmen nach den Förderrichtlinien des Bundes förderfähig und welche nicht förderfähig waren.
- BMI und BVA überschritten wiederholt die für Bundesstützpunkte grundsätzlich vorgesehene Förderquote von höchstens 30 %. Gründe hierfür dokumentierten sie nicht. Dadurch setzte das BMI in drei der geprüften Fälle, die ein Förder volumen von 6,2 Mio. Euro hatten, 800 000 Euro mehr Bundesmittel ein.
- Das BVA zahlte Fördermittel aus, ohne dass es über den Baufortschritt informiert war. In einem der geprüften Fälle zahlte das BVA 600 000 Euro an eine Einrichtung, obwohl sie die Mittel noch nicht benötigte.
- Das BVA entschied sich in einzelnen Fällen auch dann für Festbetragsfinanzierungen, wenn beispielsweise mit weiteren Geldgebern für die Baumaßnahme zu rechnen war oder die Baukosten nur überschlägig ermittelt waren.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderpraxis kritisiert:

- Das BMI legte fest, ob und in welcher Höhe es Baumaßnahmen für den Spitzensport finanziert, ohne dass es die für diese Entscheidung notwendigen Informationen hatte.
- Das BMI förderte Baumaßnahmen wiederholt mit einem höheren Anteil als in den Förderrichtlinien als Regelsatz vorgesehen, ohne dies zu begründen.
- Das BVA stellte nicht sicher, die Fördermittel passend zum Baufortschritt aus-zuzahlen.

- Das BVA wählte eine Festbetragsfinanzierung, ohne vorab zu klären, ob weitere Finanzierungsbeiträge zu erwarten und die Baukosten so sicher ermittelt waren, dass Kostenreduzierungen ausgeschlossen waren.

Das BMI hat weder sichergestellt, dass die Länder die Zuwendungsanträge einschließlich der Bauplanungen nach den Maßstäben des Bundes prüfen, noch hat es seine Förderrichtlinien ausreichend beachtet. Deshalb kann das BMI nicht ausschließen, dass es zu hohe Förderungen gewährt hat. Die Fehleranfälligkeit hat der Bundesrechnungshof insbesondere darauf zurückgeführt, dass die Länder zwar zentrale Aufgaben für den Bund wahrnehmen, dabei aber nicht immer dessen haushaltsrechtlichen Vorschriften berücksichtigen.

Das BMI muss sicherstellen, dass ihm bei seiner Förderentscheidung alle notwendigen Informationen vorliegen. Dazu gehören vollständige Prüfvermerke der Länder und deren Bauverwaltungen. Aus ihnen muss ersichtlich sein, welche Teile der Baumaßnahme nach den Förderrichtlinien des Bundes förderfähig und welche nicht förderfähig sind. Ohne die vollständigen Antragsunterlagen kann das BMI nicht prüfen, ob die für die Bewilligung der Bundesmittel relevanten Angaben der Länder plausibel sind. Dies wäre aber seine Aufgabe, bevor es eine Förderung bewilligt.

Zudem müssen BMI und BVA die eigenen Förderrichtlinien, beispielsweise hinsichtlich der Förderhöchstsätze oder der Finanzierungsart, konsequent beachten.

8.3 Stellungnahme

Das BMI hat zugesagt, das bisher praktizierte Verfahren gemeinsam mit den Ländern zu prüfen. Dabei werde es klären, wie die Prüfung der Antragsunterlagen sowie die baufachliche Begleitung verbessert werden können. In diesem Zusammenhang werde es auch prüfen, ob es besser wäre, wenn der Bund seine Zuwendung direkt der zu fördernden Einrichtung bewilligt.

Weiter wolle es verstärkt darauf achten, dass ihm alle Informationen vollständig vorliegen, auf deren Grundlage es über eine Förderung entscheidet. Ziel sei, die Regelungen des Bundes einzuhalten.

Außerdem werde es sich für möglichst hohe Anteile weiterer Finanzierungspartner einsetzen. Das BMI hat jedoch auch deutlich gemacht, dass der Förderanteil von grundsätzlich höchstens 30 % bei Bundesstützpunkten nicht als verbindliche Höchstgrenze zu verstehen sei. Unter bestimmten Voraussetzungen und je nach Höhe des Bundesinteresses halte es eine darüber hinausgehende Beteiligung des Bundes für möglich und notwendig.

Das BVA sei nur in Einzelfällen gegenüber den anderen Finanzierungspartnern in Vorleistung gegangen. Dies werde nicht mehr vorkommen. Auch Festbetragsfinanzierungen werde das BVA künftig nur noch in geeigneten Fällen wählen.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des BMI, die Länder in die Überlegungen einzubeziehen, wie die Förderung von Baumaßnahmen für den Spitzensport verbessert werden kann. Er befürwortet auch die Absicht, die Alternative zum zweistufigen Förderverfahren zu untersuchen.

Allerdings sind die Fehler des BMI nicht nur auf das zweistufige Verfahren zurückzuführen. Unabhängig davon, ob das BMI Aufgaben von den Ländern wahrnehmen lässt, muss es seiner Verantwortung als Zuwendungsgeber nachkommen. Es darf die Förderentscheidungen nur treffen, wenn ihm alle dafür notwendigen Informationen vorliegen.

Zu begrüßen ist, dass das BMI andere Finanzierungspartner stärker in die Pflicht nehmen will. Es sollte den grundsätzlichen Höchstsatz der Förderung nur in begründeten Ausnahmefällen überschreiten. Die Höhe des Fördersatzes muss es in jedem Einzelfall nachvollziehbar herleiten. Bei den Mittelanforderungen sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Bauverwaltungen mitwirken, um sicherzustellen, dass der Bund die Mittel entsprechend dem Baufortschritt auszahlt.

Im Ergebnis muss das BMI sicherstellen, dass es Baumaßnahmen für den Spitzensport ordnungsgemäß und wirtschaftlich fördert.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

9 Überhöhte Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Deutschen Richterakademie (Kapitel 0710 Titel 632 01)

Zusammenfassung

Die Deutsche Richterakademie soll bundesweit Richterinnen und Richter aller Gerichtszweige sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte weiterbilden. Sie wird von Bund und Ländern gemeinsam getragen. Auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung übernimmt der Bund die Hälfte der Kosten. Ihm standen aber beispielsweise im Jahr 2016 nur 193 von insgesamt 4 950 Tagungsplätzen zur Verfügung, von denen er wiederum nur 68 in Anspruch nahm.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes ist seinem Bedarf an Tagungsplätzen anzugleichen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das BMJV aufgefordert, die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern neu zu verhandeln.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Die Deutsche Richterakademie dient seit dem Jahr 1973 der Weiterbildung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Neben fachlichen Themen gehören politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklungen zu den Lehrinhalten. Sie nutzt zwei Tagungsstätten der Länder Brandenburg und Rheinland-Pfalz in Wustrau und Trier. Die 16 Landesjustizverwaltungen, das BMJV und die Deutsche Richterakademie selbst richten die Veranstaltungen aus.

Eine Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 1993 regelt u. a., dass der Bund die Hälfte der nicht durch Einnahmen gedeckten laufenden Kosten zu tragen hat; im Haushaltsjahr 2016 leistete das BMJV hierfür rund 1,9 Mio. Euro. Die andere Hälfte der Kosten teilen sich die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel.

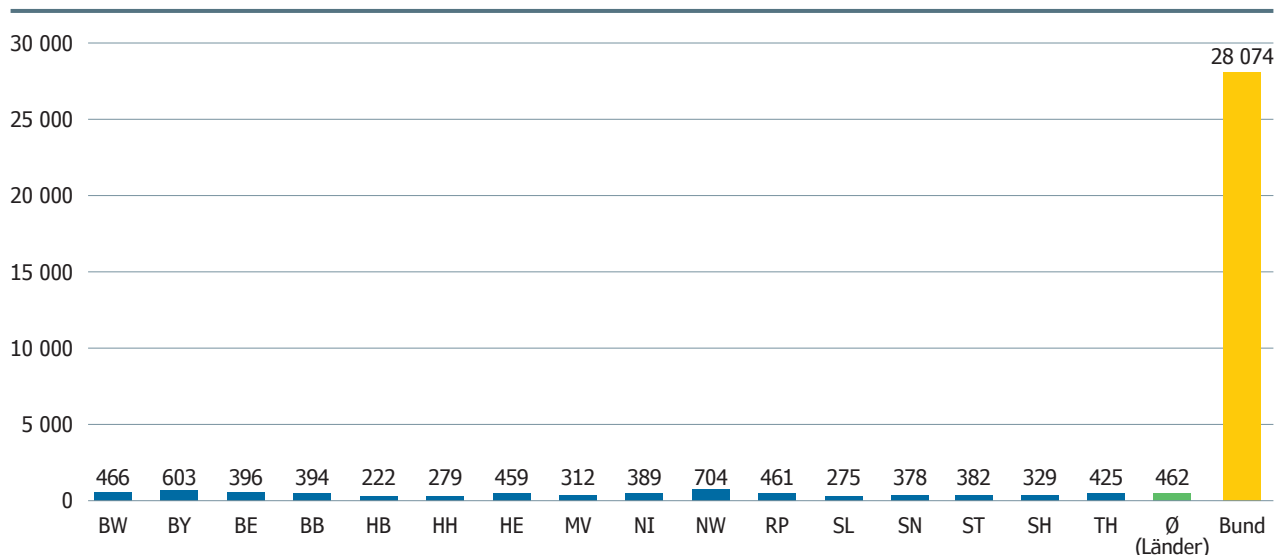
Alle Landesjustizverwaltungen und das BMJV sind mit je einer Stimme in der Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie vertreten. Sie hat festgelegt, wie die Tagungsplätze zwischen Bund und Ländern zu verteilen sind. Danach stehen dem Bund je nach Einzelveranstaltung zwischen 2,5 und 5,7 % der Tagungsplätze zur Verfügung. Im Jahr 2016 waren dies 193 von 4 950 Tagungsplätzen. Den Bedarf aller Bundesressorts hat das BMJV bisher nicht festgestellt.

Der Bund nutzte sein Kontingent an Tagungsplätzen in den Jahren 2012 bis 2015 maximal zur Hälfte, im Jahr 2016 mit 68 von 193 Tagungsplätzen lediglich zu gut einem Drittel. Einige seiner Tagungsplätze vergab er an zu ihm abgeordnete Landesbedienstete. Diese konnten dabei auch an Veranstaltungen teilnehmen, die für ihre Folgeverwendung in der Landesjustiz relevant waren.

Legt man seine Zuweisung auf die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer um, kostete den Bund im Jahr 2016 jede Veranstaltungsteilnahme rund 28 000 Euro. Dem stehen bei den Ländern pro genutztem Tagungsplatz durchschnittlich nur 462 Euro gegenüber. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Kosten pro Veranstaltungsteilnahme für den Bund und die Länder im Jahr 2016.

Kosten pro Veranstaltungsteilnahme in Euro

Abbildung 9.1



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der im Jahr 2016 genutzten Tagungsplätze.

9.2 Würdigung

Nutzung durch den Bund

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMJV den Gesamtbedarf des Bundes an Weiterbildungen bei der Deutschen Richterakademie nicht kennt. Er hat empfohlen, diesen zu ermitteln und die Einrichtung dementsprechend zu nutzen.

Finanzierungsanteil des Bundes

Der Bundesrechnungshof hat den hälftigen Bundesanteil an der Finanzierung der Deutschen Richterakademie kritisiert. Diesem steht eine nur sehr geringe Nutzung für eigene Weiterbildungszwecke gegenüber. Auf diese Weise übernimmt der Bund derzeit größtenteils Kosten für eine Weiterbildung von Personal der Länder. Bund und Länder sind aber jeweils selbst für die Weiterbildung ihrer Bediensteten zuständig und haben auch die hierfür notwendigen Kosten selbst zu tragen.

Das BMJV sollte deshalb die Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Richterakademie kündigen und neu verhandeln. Ein erster Richtwert für den künftigen Finanzierungsanteil des Bundes könnte sein Personalanteil sein; dieser beträgt bei derzeit 579 von 26 242 deutschen Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten 2,2 %. Als weiterer Anhaltspunkt kann die Finanzierung der ebenfalls von Bund und Ländern getragenen Deutschen Hochschule der Polizei in Münster dienen. Dieser obliegt insbesondere die Aus- und Fortbildung des höheren Polizeidienstes von Bund und Ländern. Hier trägt der Bund bei einer Quote von etwa 14 % am Personal der gesamten deutschen Polizei derzeit nur rund 18 % der nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten.

9.3 Stellungnahme

Nutzung durch den Bund

Das BMJV sieht beim erklärtermaßen hochqualifizierten Stammpersonal der Bundesjustiz wenig Bedarf für Weiterbildungen an der Deutschen Richterakademie. Es führt aus, dass es von einer Ermittlung des ressortübergreifenden Weiterbildungsbedarfs keine belastbaren Ergebnisse erwarte. Es sehe allerdings die Notwendigkeit, die dem Bund zustehenden Tagungsplätze besser auszunutzen. Deshalb werde es prüfen, ob es insbesondere die von den Ländern zum Bund abgeordneten Bediensteten stärker auf das Angebot aufmerksam machen könne. Außerdem werde es untersuchen, ob freie Plätze an Juristinnen und Juristen aus anderen Bundesressorts vermittelt werden könnten. Das BMJV betonte zugleich, dass die Tagungen für das nicht der Justiz angehörende Personal nur in Ausnahmefällen von Interesse seien.

Finanzierungsanteil des Bundes

Die hälftige Bundesbeteiligung hält das BMJV unabhängig vom geringen eigenen Weiterbildungsbedarf des Bundes aus verschiedenen Gründen für gerechtfertigt. Der Bund habe insbesondere eine ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache und aus dem Sachzusammenhang. Im Einzelnen argumentiert das BMJV:

- Der Bund habe auch für die Richterinnen und Richter im Landesdienst eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Sie umfasse allgemeine Regelungen zur Rechtsstellung der Richterschaft sowie deren Aus- und Weiterbildung. Zwar stehe die Mehrheit der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Landesdienst. Diese würden aber als Teil der im Grundgesetz verankerten Dritten Gewalt tätig, für die der Bund eine Mitverantwortung trage. Der Bund sei für die Qualität der Justiz insgesamt verantwortlich. Die Richterweiterbildung sei Teil der Rechtsprechung, die nicht nach Bundes- und Landesgerichtsbarkeit aufgeteilt werden könne. Der Bund sei für die Gesetzgebung sowie die Rechtspflege in letzter Instanz zuständig. Bei der Justiz komme überwiegend Bundesrecht zur Anwendung. Es liege im Bundesinteresse, dass das Recht durch qualifizierte Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bundeseinheitlich angewandt und ausgelegt werde. Da die juristische Ausbildung im Bundesgebiet nach den gleichen Prinzipien erfolge, solle auch bei der Weiterbildung ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gewahrt bleiben.

- Das BMJV, die obersten Gerichtshöfe des Bundes und der Generalbundesanwalt rekrutierten ihr Stammpersonal im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich nahezu ausschließlich aus der Landesjustiz. Der Bund sei auf eine qualifizierte Weiterbildung der Landesbediensteten angewiesen, um gutes Personal rekrutieren zu können.
- Die Deutsche Richterakademie ermögliche neben den Weiterbildungseinrichtungen der Länder einen überregionalen Erfahrungsaustausch über die Instanzen hinweg unter Beteiligung der Bundesjustiz. Die gemeinsame überregionale Weiterbildung ermögliche es dem Bund, Tagungen zu aus seiner Sicht relevanten Themen zu gestalten und einen besseren Informationsfluss zu gewährleisten.
- Zahlreiche Tagungen seien auch für Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem europäischen Ausland geöffnet. Die Deutsche Richterakademie diene außerdem der Darstellung der deutschen Justiz in der Welt.
- Das BMJV hält die Finanzierungsregelungen bei der Deutschen Richterakademie für nicht vergleichbar mit denen bei der Deutschen Hochschule für Polizei. Richterschaft und Polizei seien insbesondere weder von ihrer verfassungsrechtlichen Stellung noch von ihren Aufgaben her vergleichbar.
- Darüber hinaus sieht das BMJV politische Risiken bei einer Neuverhandlung der Verwaltungsvereinbarung: Der Bund habe an die Länder appelliert, ihre Gerichte und Staatsanwaltschaften angemessen auszustatten. Er sei auch darauf angewiesen, dass die Länder Personal zu ihm abordneten. Ein Rückzug des Bundes aus der bisherigen Finanzierung der Deutschen Richterakademie würde ein falsches Signal senden.

9.4 Abschließende Würdigung

Nutzung durch den Bund

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMJV den Gesamtbedarf des Bundes an Tagungsplätzen bei der Deutschen Richterakademie ermitteln muss; nicht einzubeziehen ist der Bedarf von zu ihm abgeordneten Landesbediensteten für deren Folgeverwendungen bei ihren Dienstherren. Soweit sich ergeben sollte, dass der Bund noch weniger Tagungsplätze als bisher nutzen kann, könnte er deren Zahl zugunsten der Länder weiter reduzieren.

Finanzierungsanteil des Bundes

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass die Länder die Weiterbildungskosten ihres Personals selbst zu tragen haben. Die Argumente des BMJV dafür, dass der Bund die Deutsche Richterakademie weiterhin zur Hälfte finanzieren sollte, überzeugen nicht:

- Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes erstreckt sich zwar auf die Statusrechte der Richterinnen und Richter im Landesdienst. Das BMJV sieht davon auch die Richterweiterbildung umfasst. Selbst dies vorausgesetzt ist der Bund aber nicht verpflichtet, eine weit überwiegend von den Ländern genutzte Weiterbildungseinrichtung hälftig zu finanzieren. Schließlich ist der Bund gleichermaßen für das Statusrecht der Beamtinnen und Beamten von Ländern und Kommunen zuständig. Dennoch kommt er nicht für deren Weiterbildungskosten auf. Die Justizhoheit liegt grundsätzlich bei den Ländern. Für

die Qualität ihres Personals sind diese selbst verantwortlich. Zwar trifft es zu, dass die Justiz überwiegend Bundesrecht anwendet. Das Gleiche gilt aber auch für sämtliche Verwaltungsbereiche in Ländern und Kommunen. Dennoch ist es nicht Aufgabe des Bundes, deren Beschäftigte entsprechend weiterzubilden. Sogar die kleinsten Länder stellen juristische Studiengänge, das Rechtsreferendariat und die dazugehörigen Abschlussprüfungen eigenständig sicher. Sie sind nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes auch dazu in der Lage, die Weiterbildung ihres Justizpersonals ohne Unterstützung des Bundes zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof sieht bei einer von den Ländern selbst organisierten Weiterbildung keine Gefahr für die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.

- Nicht nur das BMJV und die Bundesjustiz rekrutieren Personal aus den Ländern. Auch die anderen Bundesressorts übernehmen Landesbedienstete. Trotzdem ist es nicht Sache der Bundesverwaltung, Personal der Länder für eine eventuelle spätere Tätigkeit beim Bund zu qualifizieren.
- Selbst bei einer überwiegend oder sogar ausschließlich von den Ländern getragenen Einrichtung wäre ein überregionaler Erfahrungsaustausch unter Beteiligung des Bundes möglich. Der Bundesrechnungshof sieht auch keinen Grund, warum sich der Einfluss des Bundes auf das Arbeitsprogramm durch eine Absenkung seines Finanzierungsanteils vermindern sollte. Die Länder sind an den vom Bund eingebrachten Themen interessiert. Außerdem entsendet der Bund regelmäßig hochrangige Bedienstete als Dozentinnen und Dozenten an die Deutsche Richterakademie.
- Im Jahr 2016 sind von den insgesamt 4 950 Tagungsplätzen lediglich 99 von ausländischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern belegt worden. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die Deutsche Richterakademie Ansprechpartnerin für mit ihr vergleichbare Institutionen im Ausland ist. Bezogen auf die Gesamtaufgaben der Deutschen Richterakademie stehen diese internationalen Aspekte allerdings nicht im Vordergrund.
- Der Bundesrechnungshof hält die Finanzierungsregelung bei der Deutschen Hochschule der Polizei für vergleichbar. Zum einen ist diese ebenfalls gesamtstaatlich bedeutsam, denn sie ist u. a. für internationale Zusammenarbeit, Forschung und die Förderung des Austauschs mit anderen Hochschulen zuständig. Zum anderen hat grundsätzlich der jeweilige Dienstherr die Kosten für Aus- und Weiterbildung zu tragen – unabhängig davon, ob sein Personal organisatorisch der Judikative oder der Exekutive zuzurechnen ist.
- Eventuelle politische Risiken bei einer hinreichend begründeten Absenkung der Bundesbeteiligung hat der Bundesrechnungshof nicht zu bewerten. Er weist allerdings darauf hin, dass die frei werdenden Mittel unmittelbar zur Stärkung der Bundesjustiz eingesetzt werden könnten. Beispielsweise würde eine personelle Aufstockung des Generalbundesanwalts die Länder entlasten, weil dieser dann weniger Verfahren an deren Staatsanwaltschaften abgeben müsste.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMJV daher weiterhin, die Absenkung des Finanzierungsanteils des Bundes anzustreben. Zwar mag der Bund an der Deutschen Richterakademie ein Interesse haben, das über die eigene Nutzung zum Zweck der Weiterbildung hinausgeht. Dieses rechtfertigt aber keine hälftige Finanzierung.

Eine moderat überproportionale Bundesbeteiligung wie bei der Deutschen Hochschule der Polizei hält der Bundesrechnungshof jedoch auch bei der Deutschen Richterakademie für vertretbar. Ein Finanzierungsanteil von beispielsweise 5 % entspräche mehr als dem doppelten Bundesanteil am deutschen Justizpersonal. Dies hätte im Jahr 2016 zu einer Minderausgabe in Höhe von rund 1,7 Mio. Euro geführt. Damit hätte der Generalbundesanwalt um sieben Staatsanwalts- und zwei Oberstaatsanwaltsstellen verstärkt werden können.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

10 Bund entgehen 185 Mio. Euro Stromsteuern (Kapitel 0813)

Zusammenfassung

Das BMF erkannte über Jahre nicht, dass bei kleinen Energieerzeugungsanlagen eine Befreiung von der Stromsteuer neben bestimmten Förderungen für erneuerbare Energien seit dem Jahr 2009 ausgeschlossen war. Dadurch förderte der Bund die Betreiber dieser Anlagen doppelt: Sie erhielten Förderungen für erneuerbare Energien und zahlten zudem keine Stromsteuer. Auch nachdem das BMF erkannt hatte, dass die Stromsteuer hätte gezahlt werden müssen, verzichtete es auf die Steuererhebung für die Vergangenheit und begründete dies mit Vertrauensschutz zugunsten der Steuerpflichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verjährte Stromsteuern von rund 10 Mio. Euro zu erheben. Dazu war es im Interesse des Bundes verpflichtet. Dies hat das BMF abgelehnt. Insgesamt sind dem Bund seit dem Jahr 2009 rund 185 Mio. Euro Stromsteuern entgangen.

In rechtlichen Zweifelsfällen ist das BMF als Finanzbehörde im Interesse des Bundes verpflichtet, die Steuern zu erheben, statt unter Hinweis auf Vertrauensschutz von der Steuererhebung abzusehen. Eventuelle Streitfälle müssen die Finanzgerichte entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass fehlende Informationen weiterhin Steuerverluste begünstigen.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Strom aus kleinen Energieerzeugungsanlagen ist unter bestimmten Voraussetzungen von der Stromsteuer befreit. Diese Steuerbefreiung entfällt seit dem Jahr 2009, wenn der Betreiber für diese Anlage bestimmte Förderungen für erneuerbare Energien erhält. Damit sind Doppelförderungen in diesen Fällen nicht zulässig.

Doppelförderungen können auch nach Unionsrecht ausgeschlossen sein. So gilt seit August 2014, dass neben bestimmten Förderungen für erneuerbare Energien keine anderen Beihilfen gewährt werden dürfen. Unionsrechtlich ist außerdem maximal eine Vollkostenförderung zulässig. Die Europäische Kommission kann anordnen, rechtswidrig gewährte Beihilfen zehn Jahre rückwirkend vom Begünstigten zurückzufordern. Das BMF stuft bestimmte Förderungen für erneuerbare Energien als Vollkostenförderung und die Stromsteuerbefreiung als ausgeschlos-

sene Beihilfe ein. Ein Nebeneinander der Förderungen war hiernach unzulässig. Eine Entscheidung der Europäischen Kommission zum Beihilfecharakter der Stromsteuerbefreiung liegt noch nicht vor.

Das BMF stellte Ende März 2015 durch Erlass klar, dass Doppelförderungen ausgeschlossen sind. Da Stromsteuern regelmäßig nach zwei Jahren verjähren, konnten die Hauptzollämter die Stromsteuern für die Jahre von 2009 bis 2012 nicht nacherheben. Für diesen Zeitraum beliefen sich die Steuerbefreiungen auf 95 Mio. Euro. Die Stromsteuern für den nicht verjährten Zeitraum ab dem Jahr 2013 hätten zum Zeitpunkt der Entscheidung des BMF im Jahr 2015 noch festgesetzt werden können.

Die Strombranche leistete allerdings gegen die zunächst vorgesehene Nacherhebung Widerstand. Daraufhin entschied das BMF, die Stromsteuer erst ab April 2015 zu erheben. Das BMF begründete dies mit der Annahme, die Finanzgerichte würden den Steuerpflichtigen wegen der „komplexen Abfassung“ der einschlägigen Regelungen des Stromsteuerrechts Vertrauensschutz gewähren, wenn die Stromsteuer nacherhoben werden würde. Da die Hauptzollämter nach der Entscheidung des BMF die Stromsteuern nicht festsetzten, konnte mangels Klagemöglichkeit kein Finanzgericht darüber entscheiden. Durch die Entscheidung des BMF haben die Hauptzollämter weitere 90 Mio. Euro Stromsteuer für den Zeitraum 2013 bis Ende März 2015 nicht erhoben.

Insgesamt sind dem Bund im Zeitraum von 2009 bis Ende März 2015 Stromsteuern von rund 185 Mio. Euro entgangen.

Die zuständigen Hauptzollämter erheben seit April 2015 die Stromsteuer gemäß Erlass des BMF. Dabei fehlen ihnen häufig Informationen zu den Förderungen für erneuerbare Energien. Der Grund: Es besteht keine Pflicht, eine entsprechende Förderung nach dem Gesetz für erneuerbare Energien in der Steueranmeldung anzuzeigen. Deshalb können auch für den Zeitraum ab April 2015 ungerechtfertigte Steuerbefreiungen nicht ausgeschlossen werden. In zwei vom Bundesrechnungshof ausgewählten Fällen erfolgten ungerechtfertigte Steuerbefreiungen von insgesamt rund 200 000 Euro, die zwischenzeitlich nacherhoben wurden.

10.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die vom BMF zugelassenen ungerechtfertigten Stromsteuerbefreiungen im Zeitraum von 2009 bis Ende März 2015 beanstandet. Das BMF hätte die Stromsteuern erheben lassen und die Doppelförderungen und Steuermindereinnahmen von rund 185 Mio. Euro vermeiden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, künftig umfassend und frühzeitig die Auswirkungen und den Vollzug von Gesetzen zu beobachten und den gegenseitigen Ausschluss von Fördersystemen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF unter Hinweis auf Vertrauensschutz eine Nacherhebung für den nicht verjährten Zeitraum abgelehnt hat. Für diesen Zeitraum hätten 90 Mio. Euro erhoben werden müssen. Der angeführte Vertrauensschutz wegen der „komplexen Abfassung“ der Regelung des Stromsteuerrechts ist nicht überzeugend. Die einschlägige Vorschrift ist nicht missverständlicher formuliert als jede andere Vorschrift des Stromsteuerrechts. Würde die „komplexe Abfassung“ von steuerrechtlichen Vorschriften zu Vertrauensschutz führen, könnte man damit weite Teile des deutschen Steuerrechts außer Kraft setzen. Vertrauen in eine Steuerbefreiung neben einer Vollkostenförderung ist überdies nicht schutzwürdig. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das BMF Vertrauensschutz herangezogen, um weitere Auseinandersetzungen mit der Strombranche zu vermeiden. Die Zollverwaltung ist als Finanzverwaltung im Zweifel verpflichtet, die Steuern zu erheben, statt Vertrauensschutz zu gewähren. Die Finanzverwaltung hat die Steuergesetze zu vollziehen. Ein möglicher Vertrauensschutz hätte gerichtlich überprüft werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF weiter aufgefordert, Stromsteuern in Höhe von 10 Mio. Euro für das erste Quartal 2015 zu erheben. Die früheren Zeiträume waren zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes bereits verjährt.

Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert dafür zu sorgen, dass Doppelförderungen in Zukunft ausgeschlossen werden. Dazu müssen die Hauptzollämter die notwendigen Daten über Förderungen erneuerbarer Energien erhalten und die Steueranmeldungen bundesweit auch rückwirkend prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass das BMF die Strombranche der Gefahr von Rückforderungen der EU ausgesetzt hat. Sollte die EU die Stromsteuerbefreiung als Beihilfe einstufen, kann sich die Strombranche unionsrechtlich nicht auf Vertrauensschutz berufen.

10.3 Stellungnahme

Das BMF hat dargelegt, die Stromsteuerbefreiung habe schon vor den maßgeblichen Förderungen erneuerbarer Energien bestanden. Für den Ausschluss der Stromsteuerbefreiung halte sich das BMF daher für nicht verantwortlich. Das BMF könnte bei der Ressortabstimmung zudem nicht jede außerhalb seiner Zuständigkeit liegende Regelung prüfen.

Die Doppelförderungen hätten bei der Neuregelung der Förderungen für erneuerbare Energien im Jahr 2014 ausgeschlossen werden müssen. Für dieses Gesetzgebungsvorhaben sei das BMF aber nicht zuständig gewesen.

Im Übrigen habe die Europäische Kommission noch nicht abschließend über den Beihilfecharakter der Stromsteuerbefreiung entschieden. Die Bundesregierung vertrete gegenüber der Europäischen Kommission aktuell, dass es sich nicht um eine Beihilfe handele.

Der gewährte Vertrauensschutz sei gerechtfertigt gewesen, da es im Jahr 2015 eine Regelung gab, die ausnahmsweise ein Nebeneinander der Förderungen vorsah. Daher habe das BMF auch die vom Bundesrechnungshof geforderte Nacherhebung zurückgewiesen.

Zur Informationslage der Hauptzollämter hat das BMF dargelegt, dass sich diese seit dem Jahr 2015 ständig verbessert habe. Die angespannte Personalsituation in der Zollverwaltung und die anstehende Verjährung hätten es im Übrigen nicht zugelassen, Steuerfälle umfassend zu prüfen. Es sei zudem die Verantwortung der Steuerpflichtigen, Strom ordnungsgemäß zur Versteuerung anzumelden. Überdies seien BMF und Zollverwaltung für die mittlerweile gesetzlich vorgesehene Anrechnung der Steuerbefreiung auf Förderungen für erneuerbare Energien nicht zuständig.

10.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass dem Bund durch die Verwaltungspraxis des BMF 185 Mio. Euro an Stromsteuern entgangen sind.

Das BMF hat trotz seiner Zuständigkeit für die Erhebung der Stromsteuer nicht erkannt, dass es zu unzulässigen Doppelförderungen kam. Die Darlegung des BMF, es könne nicht jede Regelung anderer Ressorts auf nicht offensichtliche Auswirkungen prüfen, überzeugt nicht. Die Förderungen für erneuerbare Energien und das Stromsteuerrecht sind eng miteinander verbunden und verfolgen teilweise die gleichen Ziele. Das BMF ist gehalten, Auswirkungen auf den eigenen Zuständigkeitsbereich zu prüfen und zu erkennen. Um Doppelförderungen künftig auszuschließen, sollte das BMF umfassend und frühzeitig die Auswirkungen und den Vollzug von Gesetzen beobachten, die im Zusammenhang mit den eigenen Zuständigkeiten stehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass das BMF für den nicht verjährten Zeitraum die Stromsteuer in Höhe von 90 Mio. Euro hätte erheben müssen. Es tat dies nicht, um rechtliche Auseinandersetzungen mit der Strombranche zu vermeiden. Als Begründung dafür zog es den Vertrauensschutz heran, dessen Stichhaltigkeit wegen fehlender Steuererhebung von Finanzgerichten auch nicht überprüft werden konnte.

Das BMF verweist nun auf eine Ausnahmegvorschrift, um Vertrauensschutz zu begründen. Eine Ausnahmegvorschrift kann jedoch nicht für alle Fälle herangezogen werden. Deswegen hatte das BMF dieses Argument bereits im Jahr 2015 selbst verworfen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, dass das BMF in Zweifelsfällen im Interesse des Bundes zunächst die Steuer erheben muss. Das BMF ist seiner Verantwortung für die Steuererhebung in diesem Punkt nicht gerecht geworden. Eventuelle Streitfälle müssen die Finanzgerichte entscheiden.

Durch eine ordnungsgemäße Steuererhebung hätte das BMF überdies das beihilferechtliche Risiko vermieden. Dass die Bundesregierung nunmehr gegenüber der Europäischen Kommission die Auffassung vertritt, dass es sich bei der Stromsteuerbefreiung nicht um eine Beihilfe handele, ändert hieran nichts. Ausschlaggebend ist, dass das BMF zuvor auf Basis der damaligen, anderslautenden Einschätzung hätte handeln müssen.

Richtig ist, dass weder das BMF noch die Zollverwaltung für die Anrechnung einer Stromsteuerbefreiung auf die Förderung erneuerbarer Energien zuständig sind. Die Frage, ob die Voraussetzungen für diese Steuerbefreiung vorliegen, ist jedoch von der Zollverwaltung zu prüfen.

Auch wenn das BMF die Informationslage verbessert haben will, fehlen den Hauptzollämtern nach wie vor Angaben in der Steueranmeldung, ob und welche Strommengen auch als Strom aus erneuerbaren Energien gefördert wurden. Diese Informationen benötigen die Hauptzollämter, um Stromsteuern zutreffend zu erheben.

Die Steuerfälle hätten ab dem ersten Quartal 2015 vollständig geprüft und die Steuern erhoben werden müssen. Die Hinweise auf die angespannte Personalsituation und die drohende Verjährung rechtfertigen nicht, von einer Prüfung abzusehen. Es ist Pflicht der Finanzverwaltung die Steuerfälle zu prüfen, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Steuern nicht abgeführt werden.

11 Zollverwaltung verschleppt Steuerverfahren in Millionenhöhe (Kapitel 0813)

Zusammenfassung

Die Zollfahndung ermittelte sechs Jahre lang personal- und kostenintensiv wegen banden- und gewerbsmäßiger Steuerhinterziehung bei der Einfuhr von Waren aus Asien. Jedoch verschleppte die Zollverwaltung die anschließende Erhebung von Zöllen und Einfuhrumsatzsteuern in Höhe von rund 30 Mio. Euro. Die Ermittlungen richteten sich auch gegen Zollbeamte. Diese hatten die Waren als abgefertigt deklariert, obwohl diese nie beim Zollamt ankamen. Die Spediteure zahlten dabei zu niedrige Zölle und Einfuhrumsatzsteuern.

Das BMF und die Generalzolldirektion nahmen es hin, dass zunächst nur ein einziger Zollbeamter eines Hauptzollamtes mit der nachträglichen Besteuerung in hunderten Fällen beauftragt wurde. Er hätte hierfür mehrere Jahre gebraucht. Diese Verschleppung gefährdet die Erhebung der Zölle und der Einfuhrumsatzsteuer. Es drohen Forderungen der Europäischen Union an Deutschland in Millionenhöhe, da dieser die Zölle zustehen. Außerdem beeinträchtigen Verzögerungen die Strafverfolgung.

Das für die Bearbeitung zuständige Hauptzollamt erhielt ab April 2018 zusätzliches Personal. Dies kam zu spät und ist noch immer nicht ausreichend. Die Generalzolldirektion ist nicht in der Lage, komplexe Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren in den Hauptzollämtern angemessen zu steuern. Das BMF sollte die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Generalzolldirektion solche Verfahren künftig selbst bearbeiten und Verzögerungen vermeiden kann.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Seit sechs Jahren ermittelt die Zollfahndung kosten- und personalintensiv mit zehn Beschäftigten zusammen mit einer Staatsanwaltschaft gegen die organisierte Kriminalität wegen banden- und gewerbsmäßiger Steuerhinterziehung bei der Einfuhr von Waren aus Asien. Dabei setzte sie Telekommunikationsüberwachungen und Peilsender ein, durchsuchte Wohnungen, stellte weltweite Amts- und Rechtshilfeersuchen und unternahm Reisen in andere EU-Mitgliedstaaten und nach Asien. Die Ermittlungen beziehen sich auf rund 1 000 Fälle mit jeweils bis zu 36 potenziellen Steuerschuldnern.

Die Steuerhinterziehung folgte immer demselben Muster: Die Waren wurden im Seeverkehr aus Asien importiert. Dafür eröffneten Spediteure ein zollrechtliches Versandverfahren mit dem Zielort eines Zollamtes in Deutschland. Tatsächlich wurden die Waren nicht zum deutschen Zollamt, sondern in einen anderen EU-

Mitgliedstaat transportiert. Dort wurden die Waren nicht verzollt und keine Einfuhrumsatzsteuer bezahlt.

Deutsche Zollbeamte beendeten die Versandverfahren in dem entsprechenden IT-Programm. Dadurch hielten sie den Eindruck aufrecht, die Waren seien vorschriftsmäßig in Deutschland angekommen und abgefertigt worden. Die Spediteure zahlten Zölle und Einfuhrumsatzsteuer, jedoch nicht in der dem Warenwert entsprechenden Höhe. So blieben die kriminellen Handlungen lange verborgen. Nach bisherigen Schätzungen wurden rund 30 Mio. Euro Abgaben hinterzogen, davon 10 Mio. Euro Zölle und 20 Mio. Euro Einfuhrumsatzsteuer. Die Einfuhrabgaben sind nach Auffassung der Generalzolldirektion (GZD) in Deutschland zu zahlen, weil in Deutschland die Versandverfahren beendet worden seien.

Besteuerung und Anlastungen der Europäischen Kommission

Für die ersten 231 Fälle hat die Zollfahndung die Ermittlungen abgeschlossen. Während die Staatsanwaltschaft die Strafverfolgung eingeleitet hat, muss die Zollverwaltung die nicht gezahlten Zölle und Einfuhrumsatzsteuern nachträglich erheben. Je Fall kommen mehrere Schuldner in Betracht, für die Steuerbescheide zu erlassen sind. Insgesamt sind dies für die 231 Fälle über 1 400 Bescheide. Weitere rund 700 Fälle mit jeweils mehreren Schuldnern werden folgen.

Die Zoll- und Steuerfestsetzung ist schwierig und zeitaufwendig. Für jede angebliche Warenlieferung müssen der Wert der Waren ermittelt und die hierauf zu erhebenden Zölle und Steuern neu berechnet werden. Bevor ein Steuerbescheid erlassen werden kann, ist jedem Steuerschuldner rechtliches Gehör zu gewähren. Nachdem die Steuerfestsetzungsbescheide zugestellt sind, können sich weitere, umfangreiche Verfahrensschritte anschließen, wie z. B. Rechtsmittelverfahren und Vollstreckungen.

Bei der Strafzumessung ist die Höhe des Steuerschadens zu berücksichtigen. Solange die Höhe des Steuerschadens noch nicht feststeht, verzögern sich die Strafverfahren. Dies wirkt sich auf die Strafzumessung aus.

Zölle gehören zu den Eigenmitteln der Europäischen Union und stehen dieser zu. Die Mitgliedstaaten müssen sie der Europäischen Kommission unverzüglich anzeigen und innerhalb vorgegebener Fristen weitergeben. Werden Zölle aufgrund eines Verschuldens eines Mitgliedstaates nicht eingenommen, müssen sie aus dem jeweiligen nationalen Haushalt an die Europäische Kommission gezahlt werden. Im vorliegenden Fall wurden die Zölle unter Mitwirkung von deutschen Zollbeamten nicht vollständig eingenommen. Deshalb sind Forderungen der Europäischen Union an Deutschland von rund 10 Mio. Euro zuzüglich Verzugszinsen wahrscheinlich.

Steuerung und Organisation

Über mehrere Jahre erörterten die beteiligten Direktionen der GZD sowie mehrere Hauptzollämter und die Zollfahndung Fragen zu rechtlichen Einschätzungen, zu Zuständigkeiten und dem weiteren Verfahren. Schließlich bestimmte die GZD die Verfahrensweise und das Hauptzollamt, das die Zölle und Steuern

nachträglich erheben sollte. Es handelt sich um ein kleines Amt mit zahlreichen unbesetzten Dienstposten. Das Hauptzollamt wies die GZD ab November 2016 mehrfach darauf hin, dass seine personellen Ressourcen nicht ausreichen würden, diese Verfahren zu bearbeiten. Um alle Verfahren sach- und fristgerecht bearbeiten zu können, benötige es 16 zusätzliche Zollbeschäftigte.

Das Hauptzollamt erhielt kein zusätzliches Personal. Ein Zollbeamter wurde für diese Verfahren von seinen anderen Aufgaben freigestellt und bearbeitete diese Verfahren alleine.

Die GZD sagte im August 2017 dem Hauptzollamt weiteres Personal zu. Diese Zusage wurde jedoch nicht umgesetzt.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass BMF und GZD nach mehrjährigen, personal- und kostenintensiven Ermittlungen der Zollfahndung nicht sicherstellen, dass die hinterzogenen Zölle und Einfuhrumsatzsteuern möglichst schnell erhoben werden. Der aufwendigen Ermittlungstätigkeit hätte eine entsprechend intensive Zoll- und Steuerfestsetzung folgen müssen. Die GZD hat die Erhebung der Einfuhrabgaben verschleppt, indem sie nur einen Beschäftigten die umfangreichen und zeitintensiven Verfahren bearbeiten ließ.

Steuererhebung und Strafverfahren müssen kurzfristig abgeschlossen werden. Nur so können sie auch eine präventive Wirkung entfalten. Außerdem sind verzögerte Strafverfahren bei der Strafzumessung zugunsten der Beschuldigten zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass es mit fortschreitendem Zeitablauf immer schwieriger sein wird, Zölle und Steuern erfolgreich von den Schuldnern nachzufordern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF deshalb aufgefordert dafür zu sorgen, dass die gesamten Verfahren zügig bearbeitet und die dafür erforderlichen Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte die GZD kurzfristig eine Arbeitsgruppe einrichten, in der die Verfahren gebündelt bearbeitet werden.

Der hohe Koordinierungsaufwand und die schleppende Bearbeitung haben gezeigt, dass die GZD nicht darauf eingestellt ist, solche Großverfahren in den Hauptzollämtern erfolgreich zu steuern. Da nur ein Zollbeamter diese arbeitsintensiven Verfahren alleine bearbeitete, haben BMF und GZD keine sachgerechten Rahmenbedingungen gesetzt, damit solche Verfahren zeitnah abgeschlossen werden können. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, dass künftig komplexe Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren von der GZD selbst geführt werden. Sie verfügt eher über die erforderlichen sachlichen und personellen Ressourcen, um solche umfänglichen Aufgaben zusätzlich bewältigen zu können. Ein einzelnes Hauptzollamt ist dazu ohne personelle Verstärkung nicht in der Lage.

11.3 Stellungnahme

Das BMF hat eingeräumt, dass „temporär auftretende Belastungsspitzen“ wie die Bearbeitung der Verfahren nicht in den Personalberechnungen abgebildet werden. Daraus entstehende Probleme müssten organisatorisch gelöst werden.

Das BMF hat den Vorwurf der Verfahrensverschleppung als unzutreffend zurückgewiesen. Allerdings hat es anerkannt, dass das zuständige Hauptzollamt unterstützt werden muss. Dieses habe im April 2018 zur Unterstützung weitere Beschäftigte befristet bis Ende September 2018 erhalten. Zusätzlich habe es einen Teil der Verfahren an zwei andere Hauptzollämter zur Bearbeitung abgegeben. Insgesamt bearbeiteten damit 4,5 Beschäftigte die Verfahren.

Dies hat das BMF für ausreichend gehalten. Weiteren Personalbedarf will es vom Verlauf der weiteren Ermittlungen und der Besteuerungen abhängig machen.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es gesetzliche Aufgabe der Hauptzollämter und nicht der GZD sei, Zölle und Steuern zu erheben.

11.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMF dargelegte zeitlich befristete Personalverstärkung des Hauptzollamtes ab April 2018 und die Beteiligung weiterer Hauptzollämter nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Allerdings kommt diese Verstärkung zu spät und erst, nachdem der Bundesrechnungshof die Bearbeitung im Hauptzollamt beanstandet hatte.

Im Übrigen bleibt der Bundesrechnungshof dabei: Nach aufwendigen Ermittlungsverfahren müssen zügige Besteuerungsverfahren folgen. Dafür haben das BMF und die GZD die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und der nachfolgenden Besteuerung die notwendige Bedeutung beizumessen.

Auch hält der Bundesrechnungshof die personelle Verstärkung ab April 2018 für noch nicht ausreichend, um die Verfahren zügig abzuschließen. Das BMF unterschätzt, dass für die weiteren Verfahrensschritte weiteres Personal benötigt wird, insbesondere um hunderten Steuerschuldnern rechtliches Gehör zu gewähren. Auch gehen die Steuerschuldner in mehr als der Hälfte aller Fälle gegen die mittlerweile erteilten Steuerbescheide rechtlich vor.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass eine Arbeitsgruppe die Verfahren bearbeiten sollte. So können alle Verfahren in einer Dienststelle konzentriert mit dem erforderlichen Personal abgeschlossen werden. Der vom BMF gewählte Weg, einen Teil der Verfahren weiteren Hauptzollämtern zur Bearbeitung zuzuweisen, führt zu unnötigem Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Dienststellen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Empfehlung, dass die GZD komplexe Besteuerungsverfahren selbst bearbeiten sollte. Einzelne Hauptzollämter stoßen schnell an ihre Kapazitätsgrenzen, wenn hunderte von Einzelverfahren sachgerecht und zügig abzuschließen sind. Das BMF sollte die notwendigen organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass solche Verfahren von der GZD erledigt werden können.

12 Bund belohnt Länder für verspäteten Softwareeinsatz in den Finanzämtern (Kapitel 0810 Titel 632 01)

Zusammenfassung

Der Bund honoriert den Einsatz bundeseinheitlicher Software in den Finanzämtern der Länder mit einem Zuschuss von 10 Mio. Euro jährlich. Er belohnt die Länder auch dann, wenn diese verbindlich vereinbarte – und ab dem Jahr 2019 gesetzlich geltende – Einsatzfristen nicht einhalten. Das BMF muss deshalb den Bundeszuschuss umfassend evaluieren und auf dieser Grundlage darüber entscheiden, ob und in welcher Form dieser weiterhin gewährt werden kann.

12.1 Prüfungsfeststellungen

Bund und Länder finanzieren das Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) gemeinsam. Ziel dieses im Jahr 2007 begonnenen Vorhabens ist es, in den Finanzämtern aller Länder einheitliche Software einzusetzen. Die Länder sind verpflichtet, Software nach einer Übergangsfrist einzuführen. Ab dem Jahr 2019 besteht hierzu eine gesetzliche Frist von einem Jahr. Bislang sah eine Bund-Länder-Vereinbarung aus dem Jahr 2015 eine Frist von einem bzw. zwei Jahren vor.

Der Bund beteiligt sich mit derzeit rund 20 Mio. Euro anteilig an den jährlichen Gesamtausgaben für KONSENS. Daneben zahlte der Bund bis zum Jahr 2017 einen jährlichen Zuschuss von 3 Mio. Euro. Diesen erhöhte er ab dem Jahr 2018 auf 10 Mio. Euro. Der Zuschuss soll die Länder zum planmäßigen Einsatz der Software anhalten. Deshalb ist die Zahlung des Zuschusses an jährlich in der Finanzministerkonferenz zwischen Bund und Ländern vereinbarte Bedingungen geknüpft (sog. FMK-Kriterium). Das FMK-Kriterium ist erfüllt, wenn zuvor ausgewählte Software bis zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Ländern eingesetzt ist.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass überwiegend Software für das FMK-Kriterium ausgewählt wurde, die zum Zeitpunkt der Vereinbarung des Kriteriums bereits im Einsatz hätte sein müssen. Es kamen rund 60 % der ausgewählten Software letztlich erst nach Ablauf der ein- bzw. zweijährigen Frist zum Einsatz.

12.2 Würdigung

Der Bund hat mit seinem Zuschuss auch den verspäteten Softwareeinsatz belohnt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb kritisiert, dass dies die Vereinbarungen über den fristgerechten Softwareeinsatz in den Ländern untergräbt.

Das BMF hat es versäumt, den seit dem Jahr 2007 gewährten Bundeszuschuss einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Auch die Aufstockung des Zuschusses von 3 auf 10 Mio. Euro ab dem Jahr 2018 hat es nicht zum Anlass genommen, die Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirkung zu untersuchen. Der Bundesrechnungshof hat eine ergebnisoffene Evaluation für überfällig gehalten. Sollte diese zu dem Ergebnis kommen, den Bundeszuschuss beizubehalten, hat er empfohlen, das FMK-Kriterium als Planungs- und Steuerungsinstrument zukunftsorientiert weiterzuentwickeln. Hierzu hat der Bundesrechnungshof weiterführende Hinweise gegeben.

12.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es mit der Verkürzung der Einsatzfrist auf ein Jahr auf die zögerliche Einführung der Software reagiert habe. Damit solle der Druck auf die Länder zur zügigen Übernahme von Software erhöht werden. Gleichwohl erfülle der Bundeszuschuss auch dann seinen Zweck, wenn die Einsatzfrist der für das FMK-Kriterium ausgewählten Software bereits abgelaufen ist. Mit dem Zuschuss werde der Einsatz bundeseinheitlicher Software gefördert. Dies diene der Verbesserung des Verwaltungsvollzuges. Es könne deshalb grundsätzlich unterstellt werden, dass der mit dem FMK-Kriterium verknüpfte Zuschuss wirtschaftlich ist. Eine zeitnahe Evaluation hat das BMF für nicht sinnvoll erachtet.

12.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMF den Bundeszuschuss kurzfristig einer Erfolgskontrolle unterziehen muss. Auf dieser Grundlage muss es darüber entscheiden, ob und in welcher Form dieser weiterhin gewährt werden kann. Anlass hierfür sind die ab dem Jahr 2018 deutlich erhöhten Zahlungen an die Länder und die ab dem Jahr 2019 gesetzlich festgelegte Einsatzfrist. Auf keinen Fall darf der Bund Zuschüsse gewähren, wenn die Länder festgeschriebene Fristen überschreiten.

13 Agrardieselvergütung neu organisieren und Risikomanagement verbessern

(Kapitel 0813 und Kapitel 6001 Titel 031 01)

Zusammenfassung

Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erhalten auf Antrag eine Steuerentlastung für betrieblich genutzten Dieseldieselkraftstoff (Agrardiesel). Bei der Bearbeitung der Anträge durch die Zollverwaltung kommt es zu regelmäßig wiederkehrenden Rückständen. Diese können nur mit hohem Aufwand wieder abgebaut werden. Ursache dafür ist, dass die Agrardieselstellen der Zollverwaltung ungleichmäßig ausgelastet sind. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Bearbeitung durch eine zentrale Stelle zu koordinieren. Diese Stelle könnte die Anträge gleichmäßig auf alle Agrardieselstellen verteilen.

Das Risikomanagement für die Steuererstattung muss zudem verbessert werden. Die angemeldeten Agrardieselmengen und damit die Steuererstattungen für einen landwirtschaftlichen Betrieb können sich pro Jahr um bis zu 20 % erhöhen, ohne dass dies das IT-System ausweist. Deshalb kann sich die Steuererstattung innerhalb von vier Jahren trotz unveränderter Anbauflächen und gleichbleibender Zahl von Fahrzeugen verdoppeln, ohne dass dies bemerkt und geprüft wird.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Förderung

Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erhalten auf Antrag eine Steuerentlastung für betrieblich genutzten Dieseldieselkraftstoff (Agrardiesel). Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Forstwirtschaft im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union gestärkt werden. Auf Antrag erstattet die Zollverwaltung von der gezahlten Energiesteuer in Höhe von 0,47 Euro je Liter einen Betrag von 0,21 Euro. Die Agrardieselvergütung ist mit einem Volumen von rund 500 Mio. Euro eine der 20 größten Subventionen des Bundes.

Organisation

Die Agrardieselstellen in fünf Hauptzollämtern bearbeiten jährlich rund 190 000 Anträge auf Agrardieselvergütung. Die Hauptzollämter sind für Betriebe aus bestimmten Bundesländern zuständig. Hierbei kommt es nicht auf die regionale Nähe von Betrieb und Hauptzollamt an. Ein sechstes Hauptzollamt zahlt die Agrardieselvergütungen an alle Antragsteller aus.

Einige Agrardieselstellen bauten in den letzten Jahren wiederholt Arbeitsrückstände auf, die zu längeren Bearbeitungszeiten führten. Die Rückstände konnten nur dadurch abgebaut werden, indem andere Agrardieselstellen oder Geschäftsaushilfen die mit Rückständen belasteten Agrardieselstellen unterstützten. Be-

troffene landwirtschaftliche Betriebe, Politik und Öffentlichkeit kritisierten die langen Bearbeitungszeiten.

Eine Ursache für die Arbeitsrückstände ist die ungleichmäßige Verteilung der eingehenden Anträge auf die fünf Agrardieselstellen. Auch die Fallzahlen je Beschäftigtem waren sehr unterschiedlich. Während in einer Dienststelle Beschäftigte pro Jahr durchschnittlich 1 700 Fälle bearbeiteten, waren es in einer anderen nur 1 000 Fälle.

In einigen Agrardieselstellen arbeiten deutlich mehr Beschäftigte, als nach Berechnungen der Zollverwaltung notwendig sind. Auf diese Personalüberhänge und die gleichzeitigen Arbeitsrückstände hatte der Bundesrechnungshof bereits in den Jahren 2009 und 2011 hingewiesen. Das BMF sagte dem Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2014 zu, in diesem Bereich Personal abzubauen. Diese Zusage hat das BMF aber nicht umgesetzt, vielmehr bestehen nach wie vor Personalüberhänge.

Risikomanagement

Die Antragsteller geben häufig an, dass sich der Dieserverbrauch im Vergleich zum Vorjahr erhöht hat. Das IT-System, das die Bearbeitung unterstützt, prüft die Anträge auf Plausibilität. Es zeigt der Sachbearbeitung an, wenn der Verbrauch um mehr als 20 % gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist. Bleibt die Steigerung unter dieser Grenze, gelten die Angaben als plausibel. Liegen die Angaben darüber, müssen die Antragsteller dies begründen und entsprechende Belege vorlegen.

Einen Mehrverbrauch unter 20 % des Vorjahres prüften die Beschäftigten der Agrardieselstellen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich nicht. Dies galt auch für große Agrarunternehmen, die bis zu 40 000 Liter mehr verbrauchten und trotzdem noch unter der Mehrverbrauchsgrenze von 20 % lagen. Dabei waren weder landwirtschaftliche Flächen hinzugekommen, noch hatte sich der Fahrzeugbestand wesentlich verändert. Auch einen Mehrverbrauch von über 20 % überprüften die Beschäftigten in nur wenigen Fällen durch Rückfragen. In der Regel erkannten sie den Mehrverbrauch ohne weitere Begründung oder Nachweise an.

13.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die zum Teil langen Bearbeitungszeiten kritisiert. Gerade für kleine landwirtschaftliche Betriebe sind schnelle Entscheidungen über die auszuzahlende Agrardieselvergütung wichtig. Die Agrardieselstellen sind trotz Personalüberhängen nicht in der Lage, die Anträge in einem vertretbaren Zeitrahmen zu bearbeiten, obwohl dieses Problem seit Jahren bekannt ist.

Auch die unterschiedlichen durchschnittlichen Fallzahlen in den einzelnen Agrardieselstellen hätten bei einer Sachbearbeitung mit gleichen Fallgestaltungen und Anforderungen nicht auftreten dürfen.

Um die Bearbeitungsrückstände nicht erst entstehen zu lassen und eine gleichmäßige Auslastung der Agrardieselstellen zu erreichen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die fünf Agrardieselstellen zu einer „Zentralstelle Agrardieselvergütung“ zusammenzulegen.

Nach außen träte für die Antragsteller nur die Zentrale auf. Die bisherigen Agrardieselstellen wären als Teile der Zentrale weiterhin zuständig für Anträge aus bestimmten Bundesländern und erhielten die Anträge von der Zentrale zur Bearbeitung zugewiesen. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass die Zentralstelle flexibel auf Rückstände und Arbeitsspitzen reagieren und für eine gleichmäßige Auslastung der Dienststellen sorgen kann.

Der Bundesrechnungshof hat auch gefordert, die IT-gestützten Plausibilitätskontrollen zu verbessern. Derzeit können Antragsteller auch bei unveränderten landwirtschaftlichen Flächen oder gleichbleibender Zahl von Fahrzeugen jedes Jahr einen um bis zu 20 % höheren Dieserverbrauch angeben, ohne dass dies die Plausibilitätskontrolle ausweist. Innerhalb von vier Jahren kann so die Agrardieselvergütung ohne Nachprüfung verdoppelt werden. Der Bundesrechnungshof hat es daher für erforderlich gehalten, die Grenze für die Prüfung des Mehrverbrauchs von 20 % auf 5 % abzusenken.

13.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es Personal bei den Agrardieselstellen abgebaut habe. Dies habe es jedoch nicht in dem erforderlichen Umfang durchführen können, da immer noch sehr hohe Arbeitsrückstände bei den Agrardieselstellen bestünden. Das im Überhang befindliche Personal setze es derzeit ein, um die Arbeitsrückstände abzubauen.

Das BMF hat die vom Bundesrechnungshof geäußerten Bedenken zur gegenwärtigen Organisation der Agrardieselstellen geteilt. Es wolle jedoch keine Zentralstelle einrichten. Mittelfristig bevorzuge es vielmehr eine Dezentralisierung und Verteilung der Anträge auf die regional für die Antragsteller zuständigen Hauptzollämter. Dies hätte u. a. den Vorteil, Arbeitsspitzen bei der Antragsbearbeitung flexibel ausgleichen und auf bereits bestehende Strukturen zurückgreifen zu können.

Denkbar sei auch, neue Agrardieselstellen zu errichten, die entsprechend der Agrarstruktur in Deutschland für Großbetriebe im Osten, mittelgroße Familienbetriebe im Nordwesten und Kleinbetriebe im Süden zuständig seien.

Das BMF hat zugesagt, eine Mehrverbrauchsgrenze von 5 % zu prüfen und dies bei der Überarbeitung des Risikomanagements zu berücksichtigen. Die Arbeiten dazu seien noch nicht abgeschlossen. Die Zollverwaltung beabsichtige, die Plausibilitätskontrollen bei Mehrverbräuchen künftig zu staffeln (z. B. 5 %, 10 %, 15 %) und Flächenveränderungen bzw. Veränderungen im Fahrzeugbestand in die Prüfungen einzubeziehen. Ferner hat es über verbesserte IT-Auswertemöglichkeiten bei der Sachbearbeitung ab dem Jahr 2018 berichtet.

13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung nach einer zentralen Stelle, die für die Koordination der Bearbeitung, die Auszahlung und die Initiierung von Prüfungen zuständig ist. Nur eine Zentralstelle kann flexibel auf Rückstände und Arbeitsspitzen reagieren und für eine gleichmäßige Auslastung der Agrardieselstellen sorgen. Der Ansatz einer Zentralstelle ist auch mit der vom BMF skizzierten Lösung neuer Agrardieselstellen vereinbar, die regional für den Osten, Nordwesten und Süden zuständig wären.

Eine weitere Dezentralisierung hingegen bewertet der Bundesrechnungshof als nicht erfolgsversprechend. Der Zollverwaltung ist es seit dem Jahr 2011 schon in der bestehenden Struktur mit fünf Agrardieselstellen nicht gelungen, die aufgezeigten Probleme zu lösen. Außerdem müsste in den meisten Hauptzollämtern der Arbeitsbereich Agrardieselvergütung neu aufgebaut werden. Dies könnte zu weiteren Problemen bei der Antragsbearbeitung führen. Das BMF sollte die bestehenden Strukturen bei den derzeitigen fünf Bewilligungsstellen weiterentwickeln und eine zentrale Stelle zur Koordinierung und Steuerung einrichten.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Zusage des BMF an, die Plausibilitätskontrolle von Mehrverbräuchen prüfen und überarbeiten zu wollen. Auch die neuen Auswertemöglichkeiten im IT-System bewertet der Bundesrechnungshof als zweckmäßig. Allerdings hat das BMF nicht mitgeteilt, wie künftige Plausibilitätskontrollen konkret erfolgen sollen und bis wann das IT-System entsprechend umgestellt wird. Bis zum Abschluss der Arbeiten sollte daher vorübergehend die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene 5 %-Grenze eingeführt und höhere Mehrverbräuche angemessen überprüft werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

14 Vergütung der KfW für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm in dreistelliger Millionenhöhe überhöht

(Kapitel 6092 Titel 661 07 und 891 01 sowie Kapitel 0903 Titelgruppe 02 Titel 661 22)

Zusammenfassung

Das BMWi hat es versäumt, die Förderinstrumente bei der Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung (CO₂-Gebäudesanierungsprogramm) einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen. Mit diesem Programm unterstützt die Bundesregierung die Erhöhung der Energieeffizienz von Wohn- und Gewerbeimmobilien sowie öffentlichen Nichtwohngebäuden mit jährlich mehr als 1 Mrd. Euro. Durchgeführt und verwaltet wird das Programm von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Sie gewährt u. a. Zuschüsse zur Kredittilgung und zu Investitionen sowie Darlehen über Kreditinstitute mit Zinssätzen, die unter dem Marktzins liegen. Das Risiko der Darlehensrückzahlung tragen dabei die Kreditinstitute. Obwohl die KfW weder Akquisekosten noch Risiken trägt, erhielt sie z. B. in den Jahren 2016 und 2017 für Durchführung und Abwicklung des Programms insgesamt 130 bzw. 140 Mio. Euro. Ihre Vergütung betrug damit jeweils mehr als 10 % der Ist-Ausgaben des Programms.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht nachgewiesen, dass die verschiedenen Förderinstrumente wirtschaftlich angewendet werden. Die optimale Ausnutzung der Fördermittel für die Förderzwecke muss aber das vorrangige Ziel sein. Soweit aus den Fördermitteln Vergütungen an die KfW gezahlt werden, stehen diese Mittel nicht mehr für den Förderzweck zur Verfügung. Neben der Verschlangung des derzeit aufwendigen Verfahrens, Kredite zu vergeben, könnte sich eine Förderung über weitergehende Zuschüsse oder Vergünstigungen als wirtschaftlich vorteilhaft darstellen. Die Zuschüsse könnten auch andere Stellen gewähren, z. B. das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Mit der Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung (CO₂-Gebäudesanierungsprogramm) hat die Bundesregierung seit dem Jahr 2001 die Erhöhung der Energieeffizienz von privaten Wohngebäuden und seit dem Jahr 2007 von Nichtwohngebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur (z. B. Schulen oder Schwimmbäder) finanziell unterstützt. Seit Juli 2015 sind auch der

Bau oder die Sanierung gewerblicher Gebäude förderfähig. Ziel des Programms ist es, Energie einzusparen und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren. Es soll dazu beitragen, bis zum Jahr 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen, dessen sehr geringer Energiebedarf überwiegend durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Gefördert werden Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Gebäudebestand sowie die Errichtung von Gebäuden mit besonders energieeffizienter Bauweise und Gebäudetechnik (Effizienzhäuser).

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode macht die Bundesregierung deutlich, dass jeder für die energetische Gebäudesanierung eingesetzte öffentliche Euro dazu beitragen soll, möglichst viel CO₂ einzusparen. Sie will das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm fortsetzen, die Sanierung auch steuerlich fördern und dabei ein Wahlrecht zwischen einer Zuschussförderung und einer Reduzierung des zu versteuernden Einkommens vorsehen.

In den Jahren 2014 bis 2017 gab der Bund für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm insgesamt 4,8 Mrd. Euro aus. Die Ausgaben verteilten sich wie folgt:

Jahr	2014	2015	2016	2017
Ist-Ausgaben in Mrd. Euro	1,07	1,12	1,26	1,39

Der Haushalt für das Jahr 2018 sieht 1,77 Mrd. Euro vor.

Das BMWi hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) damit beauftragt, das Programm durchzuführen und zu verwalten, wofür sie eine Vergütung aus den Fördermitteln erhält. Förderinstrumente sind u. a. Darlehen, deren Zinssätze unter dem Marktzins liegen (Zinsverbilligung). Auf Antrag der Kreditnehmenden kann die KfW zudem einen bestimmten Teil der Zinsen oder der Tilgung des Darlehensbetrages erlassen (Teilschuldenerlass). Außerdem kann die KfW Investitionszuschüsse gewähren. Sie fördert damit umfassende Sanierungs- und Baumaßnahmen, die die Energieeffizienz steigern. Auch die dafür erforderliche Planung und Baubegleitung solcher Maßnahmen ist zuschussfähig.

Das BMWi stellt der KfW die Mittel für die Zinsverbilligung, die Teilschuldenerlasse und die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Die KfW zahlt die kreditgebundenen Fördermittel insbesondere über Kreditinstitute, Banken und Versicherungen (Durchleitungsinstitute) an die Kreditnehmenden aus. Diese Durchleitungsinstitute tragen das Risiko, dass die Kreditnehmenden den Kredit nicht zurückzahlen. Sie überprüfen deren Kreditwürdigkeit und sorgen in eigenem Namen für die Absicherung des Kredits. Dafür erhalten sie eine Vergütung, die die Kreditnehmenden über einen Zinsaufschlag zahlen. Kredite an Kommunen, Investitionszuschüsse und Zuschüsse zur Baubegleitung vergibt die KfW direkt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2015 die Ausgaben für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Dabei stellte er fest, dass die KfW ihre Vergütung nicht nach dem tatsächlichen Aufwand berechnete, der für die Durchführung des Programms entstand. Die Vergütung beruhte vielmehr auf einem prozentualen Gewinnaufschlag, der sich anhand des aktuellen Darlehensbestandes der laufenden Förderkredite berechnete. So erhielt die KfW in den Jahren 2014 und 2015 jeweils über 100 Mio. Euro für die Abwicklung des Programms, obwohl sie weder Akquisekosten noch Risiken trug. Ihre Vergütung lag bei fast 10 % der Ist-Ausgaben des Programms und überstieg damit deutlich den Kostensatz von 5 %, den der Bund allgemein für die Abwicklung von Förderprogrammen festgelegt hat. Außerdem konnte das BMWi nicht beurteilen, ob die Vergütung der KfW für die Durchführung der Förderprogramme im Hinblick auf den dabei tatsächlich entstehenden Aufwand angemessen und sachgerecht war.

Der Bundesrechnungshof hielt es für notwendig, dass das BMWi die Wirtschaftlichkeit des Förderverfahrens insgesamt überprüft. Dabei spielte einerseits die Höhe der Vergütung der KfW eine Rolle. Außerdem könnte es für den Bund wirtschaftlich vorteilhafter sein, künftig weitere Vorhaben über Zuschüsse zu fördern, statt mit einem aufwendigen Verfahren Kredite zu bewilligen.

Das BMWi sagte während des Prüfungsverfahrens zu, die Vergütung für die KfW neu zu verhandeln und dabei den entstandenen Aufwand der Programmdurchführung zugrunde zu legen. Diese Änderung soll sich wie folgt auswirken:

Jahr	2016	2017	2018 ¹	2019 ¹
Vergütung in Mio. Euro	130	140	119	123
Vergütung in % des Fördervolumens	über 10	über 10	knapp 7	

Für das zweite Halbjahr 2017 fand bereits die neue Vergütungsregelung für die Durchführung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms Anwendung. Das BMWi verspricht sich davon, den weiteren Anstieg der Vergütung zu deckeln.

In den Jahren 2016 und 2017 wurden dennoch erstmals mehr als 10 % des Fördervolumens für die Vergütung der KfW verwendet. Der Bundesrechnungshof berechnete anhand der neuen Regeln, dass die Vergütung der KfW bis zum Jahr 2026 auf knapp 151 Mio. Euro ansteigt. Auch ein Rückgang im Darlehensbestand würde sich nicht auf die Vergütung auswirken.

Auf die Möglichkeit verbilligter Kredite möchte das BMWi nicht verzichten. Die KfW könne so auch Vorhaben fördern, die ohne einen Kredit nicht finanzierbar wären. Es sei entscheidend, ein gleichbleibendes, transparentes und umfassendes Fördersystem anzubieten. Das BMWi hielt deshalb eine umfassende Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms nicht für erforderlich.

¹ Prognose des BMWi.

14.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass für das derzeitige Verfahren und die Anwendung der Förderinstrumente (Kreditvergabe, Teilschuldenerlass, Investitionszuschuss) die Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist. Dies zeigt sich insbesondere bei der Finanzierung über KfW-Kredite und Durchleitungsinstitute. Hier trägt das Durchleitungsinstitut gegen einen Zinsaufschlag die Risiken und außerdem erhält die KfW eine hohe Vergütung für die Durchführung.

Alternativen dazu könnten z. B. Förderungen sein über

- weitere Zuschüsse,
- anderweitige Vergünstigungen oder
- Garantien des Bundes, mit denen er Kredite absichert, die die Hausbanken ihren Kundinnen und Kunden für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm gewähren. Die Hausbanken tragen damit nicht mehr das Risiko, dass die Kreditnehmenden den Kredit nicht zurückzahlen. Den daraus resultierenden Zinsvorteil gibt die Hausbank an die Kreditnehmenden weiter. Eine Einbindung der KfW wäre dann nicht erforderlich.

Investitionszuschüsse machen die Programmausgaben und die Höhe der Förderung sowohl für den Bund als auch für die Bauenden transparent. Das BMWi könnte die Vorhaben unabhängig von Änderungen des Zinsniveaus unter dauerhaft gleichbleibenden Bedingungen fördern und müsste auch nicht die KfW beauftragen. Derartige Zuschüsse könnten andere Stellen (z. B. das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) gewähren. Wenn die Kreditnehmenden ohne Vermittlung der KfW direkt Kredite bei den bisherigen Durchleitungsinstituten aufnehmen, könnte die eingesparte Vergütung der KfW für einen höheren Zuschuss verwendet werden. Mit dieser Variante wären die vom BMWi erwähnten Vorhaben weiterhin erfasst, die ohne einen Kredit nicht finanzierbar sind.

Allein die Anpassung der Vergütungsregeln der KfW stellt keinen Ersatz für eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dar. Sie lässt die Vergütung der KfW schon in wenigen Jahren auf einen neuen Höchststand steigen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, die Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms umfassend zu untersuchen. Er hält es nicht für sachgerecht, das Förderprogramm unverändert fortzusetzen.

14.3 Stellungnahme

Das BMWi will weiterhin daran festhalten, mit dem CO₂-Gebäudesanierungsprogramm auch über KfW-Kredite die Erhöhung der Energieeffizienz bei Gebäuden zu fördern. Die Erfahrungen der letzten Jahre seien positiv. Über die Kredite sei ein starker Anreiz für Gebäudesanierungen oder Neubauten geschaffen worden. Eine alleinige Förderung über Zuschüsse käme vorrangig für Maßnahmen in Betracht, die ohne Kredit finanzierbar seien. Damit fielen teure Sanierungen oder Neubauten aus der Förderung heraus. Über Zinsverbilligungen könne die KfW ihren Zinsvorteil weitergeben, den sie aufgrund ihrer sehr guten Einstufung am

Kapitalmarkt erhalte. Davon profitierten die Kreditnehmenden durch niedrige Zinssätze. Bei einer Aufnahme der Kredite nur bei den Geschäftsbanken wäre dies nicht gegeben.

14.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, dass das BMWi die Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms umfassend untersuchen muss. Im Ergebnis muss ein möglichst großer Anteil der Mittel dem Förderzweck zugutekommen. Derzeit ist insbesondere wegen der hohen Vergütung der KfW nicht nachgewiesen, dass dies gewährleistet ist. Das BMWi selbst hat in seiner Stellungnahme einen Teil der Alternativen und ihre Auswirkungen erwähnt. Die Auswahl der Alternativen muss es nun vervollständigen und eingehend untersuchen, um den gesetzlichen Anforderungen an eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu genügen. Insbesondere die Art und Weise, wie die KfW in das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm eingebunden ist, bedarf einer Überprüfung. Die KfW erhielt für die Durchführung des Programms jahrelang unabhängig von ihrem wirklichen Aufwand eine pauschale Vergütung, die einen beträchtlichen Teil der Fördermittel aufzehrte. Dabei trug nicht sie, sondern das jeweilige Durchleitungsinstitut das Risiko der Zahlungsunfähigkeit der Kreditnehmenden. Das Durchleitungsinstitut erhielt dafür einen Zinsaufschlag von den Kreditnehmenden. Beides zehrte einen beträchtlichen Anteil der Fördermittel auf und schmälerte den Fördereffekt. Auch mit der neuen Vergütungsregelung wird die KfW weiterhin einen dreistelligen Millionenbetrag erhalten.

Ein größerer Fördereffekt könnte jedenfalls dann eintreten, wenn die Kredite von den Durchleitungsinstituten ohne Einbindung der KfW direkt vergeben würden. Für viele Fälle könnte auch die Förderung über weitergehende Zuschüsse oder Vergünstigungen das wirtschaftliche Förderinstrument sein. Das BMWi sollte das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm abhängig vom Ergebnis dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zügig anpassen und so den Fördereffekt des Programms weiter verbessern. Damit käme es auch den im Koalitionsvertrag angestrebten Zielen der Bundesregierung nach.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

15 Länder gewähren vom Bund zu finanzierende Leistungen der Grundsicherung ohne Rechtsgrundlage (Kapitel 1102 Titel 632 01)

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat bei mehreren Prüfungen festgestellt, dass die Länder unrechtmäßig Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung gewährten. Beispielsweise ließen die zuständigen Stellen nicht prüfen, ob überhaupt eine dauerhafte Erwerbsminderung vorliegt. Stattdessen entschieden sie nach Aktenlage selbst und gewährten die Leistungen.

Das BMAS hat trotz der Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt, dass diese Mängel bei der Prüfung der Leistungsberechtigung länderübergreifend behoben werden. Dem Bund entstehen dadurch fortlaufend Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof sieht die Aufsicht des BMAS als unzureichend an. Es muss den ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug in den Ländern stärker kontrollieren und darauf hinwirken, dass alle Länder systematisch nach fehlerhaften Fällen suchen und diese auch korrigieren.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) unterstützt hilfebedürftige Personen, die die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Grundsicherung im Auftrag des Bundes aus (Auftragsverwaltung). Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Grundsicherungsträger (Träger). Das BMAS beaufsichtigt die Länder bei der Ausführung der Grundsicherung. Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung zu 100 %.

Leistungsberechtigung in der Grundsicherung

Ein Anspruch vor Erreichen der Regelaltersgrenze setzt eine dauerhafte, volle Erwerbsminderung voraus. Der Träger muss die zuständige Rentenversicherung auffordern, diese festzustellen. Die Rentenversicherung prüft, ob die Person voll erwerbsgemindert ist und es unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann. Grundsätzlich darf erst nach dieser Feststellung

Grundsicherung für die Zukunft bewilligt werden. Von diesem Verfahren darf nur in wenigen, gesetzlich abschließend genannten Ausnahmefällen abgewichen werden. Das BMAS hat in einem Rundschreiben im Juli 2017 auf diese Ausnahmen hingewiesen.

Prüfung der Leistungsvoraussetzungen

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2014 in mehreren Ländern die Gewährung von Grundsicherung für dauerhaft und voll Erwerbsgeminderte.

Seine Kritik hatte er dem BMAS in einzelnen Prüfungsverfahren mitgeteilt:

- Träger eines Landes gewährten Grundsicherung ohne die erforderliche Überprüfung durch die Rentenversicherung. Sie entschieden nach Aktenlage selbst, dass eine dauerhafte, volle Erwerbsminderung vorliege.
- Das BMAS teilte im Prüfungsverfahren mit, das Land habe alle Träger aufgefordert, das gesetzlich vorgesehene Verfahren zur Prüfung der Leistungsvoraussetzungen einzuhalten. Außerdem habe es vom Land verlangt, die Höhe der fehlerhaft beim Bund zur Erstattung angemeldeten Ausgaben festzustellen und notwendige Korrekturen vorzunehmen.
- In vier Ländern bewilligten Träger Leistungen der Grundsicherung trotz anders lautender Entscheidung der Rentenversicherung. Zum einen missachteten sie deren negative Entscheidung. Zum anderen beachteten sie nicht, dass eine zeitlich befristete Rente wegen voller Erwerbsminderung keine Leistungsbeziehung begründet.

Das BMAS erklärte im Prüfungsverfahren gegenüber dem Bundesrechnungshof, ein Land habe die beanstandeten Fälle korrigiert. Ein anderes Land habe mit den betroffenen Trägern vereinbart, leistungsrelevante Unterlagen stets in der aktuellen Leistungsakte aufzubewahren. Ein weiteres Land habe veranlasst, dass die zuständigen Mitarbeiter bei den geprüften Trägern unterrichtet werden.

- In drei Ländern orientierten sich die Grundsicherungsträger bei der Feststellung der dauerhaften, vollen Erwerbsminderung an den jeweiligen Sozialhilferichtlinien des Landes. Damit erweiterten sie unzulässig die gesetzlichen Ausnahmen vom Feststellungsverfahren. Die Grundsicherungsträger haben daher in einer Vielzahl von Fällen das gesetzlich vorgesehene Feststellungsverfahren nicht durchgeführt. Der Bundesrechnungshof forderte das BMAS auf, darauf hinzuwirken, dass alle Länder die gesetzliche Regelung beachten und ihre Fälle überprüfen.

Das BMAS teilte mit, dass zwei Länder mittlerweile die entsprechenden Regelungen des Landes gestrichen hätten.

- Personen im Eingangs- und Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen sind nicht grundsicherungsberechtigt. Träger in zwei Ländern haben auch diesen Personen Leistungen der Grundsicherung bewilligt. Sie beriefen sich dabei auf die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz und die Sammlung zum Sozialhilferecht des jeweiligen Landes.

Das BMAS wies darauf hin, dass beide Regelwerke fehlerhaft seien. Der angesprochene Personenkreis sei nicht grundsicherungsberechtigt. Die Länder hätten sicherzustellen, dass diese Rechtsauffassung beachtet werde.

Durch das fehlerhafte Verwaltungsverfahren entstehen dem Bund fortlaufend Mehrausgaben. Pro Einzelfall können die unberechtigt bezogenen Grundsicherungsleistungen bis zu 9 000 Euro im Jahr betragen.

15.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht des BMAS für unzureichend gehalten. Zudem hat sich das BMAS darauf beschränkt, den beanstandeten Fällen nachzugehen. Es hat sich mit der Streichung landesrechtlicher Regelungen zufrieden gegeben. Bundesweite Bedeutung hatte lediglich das Rundschreiben mit dem Hinweis auf die bestehende Rechtslage zu den Ausnahmetatbeständen.

Um weiteren finanziellen Schaden für den Bund abzuwenden, hätte das BMAS darauf hinwirken müssen, dass alle Länder systematisch nach fehlerhaften Fällen suchen und diese auch korrigieren. In acht Ländern übergreifend festgestellte Mängel hätten zwingend Anlass dafür sein müssen.

15.3 Stellungnahme

Das BMAS hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Soweit es um die fehlerhafte Rechtsanwendung bei einzelnen Trägern gehe, handle es sich um Einzelfälle. Diesen werde nachgegangen. Darüber hinaus habe das BMAS im Juli 2017 ein Rundschreiben zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzung der dauerhaft vollen Erwerbsminderung erlassen. Die begrenzten Personalkapazitäten im BMAS und in den Ländern ließen es allerdings nicht zu, dass alle Träger eines Landes ohne konkrete Verdachtsmomente nach betroffenen Vorgängen suchten.

Unabhängig davon habe das BMAS die Länder im Mai 2018 aufgefordert, die Bewilligungspraxis ihrer Träger in stationären Einrichtungen auf häufige Fehlerquellen zu überprüfen. Um Anhaltspunkte für die Kontrolle zu geben, habe es den Ländern eine Zusammenstellung der wesentlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes übermittelt. Insbesondere Sozialhilferichtlinien und vergleichbare Vorgaben in den Ländern sollten in die Überprüfung einbezogen werden.

Die Vorgabe konkreter Kontrollmaßnahmen halte das BMAS derzeit für nicht angemessen: Die Länder müssten zunächst selbst entscheiden, welche Mittel geboten seien. Erst wenn davon kein Gebrauch gemacht werde, prüfe das BMAS weitere Maßnahmen.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS die Bewilligungspraxis der Träger für Personen in stationären Einrichtungen auf häufige Fehlerquellen überprüfen lässt. Damit greift das BMAS die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes auf. Damit geht das BMAS offenbar auch davon aus, dass gleich-

artige Mängel, die bei Prüfungen in mehreren Ländern festgestellt werden, auch bundesweit zu verzeichnen sein werden.

Allerdings beschränkt das BMAS die Überprüfung ohne ersichtlichen Grund auf Bewilligungen für Personen in stationären Einrichtungen. Zudem überlässt das BMAS den Ländern, wie diese die Bewilligungspraxis überprüfen. Unklar bleibt insbesondere, wie viele Fälle nach welchen Kriterien geprüft werden sollen. Auch die für den Bund finanziell bedeutsame Korrektur der laufenden Zahlfälle bleibt den Ländern überlassen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes darf das BMAS konkrete Aufsichtsmaßnahmen nicht länger hinausschieben. Da die häufigen Fehlerquellen aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes seit dem Jahr 2014 bereits hinreichend bekannt sind, müssen sie nicht noch einmal durch die Länder bestätigt werden. Zudem führt jede fehlerhafte Leistungsbewilligung über die gesamte Zeit der Leistungsgewährung zu fortlaufenden Mehrausgaben beim Bund. Konkrete Kontrollen sind daher schon zum jetzigen Zeitpunkt dringend angezeigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das BMAS seine Aufsicht verstärken muss. Es sollte unverzüglich mit den Ländern vereinbaren, dass zumindest eine repräsentative Zahl laufender Fälle der Grundsicherung bei Erwerbsminderung in einer bestimmten Frist zu überprüfen ist. Abhängig vom Ergebnis sollte das BMAS entscheiden, ob umfangreichere Untersuchungen geboten sind. Zu Unrecht gewährte Leistungen sollte das BMAS zurückfordern.

Bundesagentur für Arbeit

16 Bundesagentur für Arbeit richtet weiteren Geschäftsbereich ein ohne den Bedarf nachzuweisen

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat in der Zentrale einen neuen Geschäftsbereich eingerichtet, ohne den Bedarf dafür nachzuweisen und von Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben innerhalb der Bundesagentur abzugrenzen. Bisher hat die Bundesagentur nur die Position der Geschäftsführung besetzt. Es ist vorgesehen, dass diese selbst ihre künftigen Aufgaben entwickelt und den dafür nötigen Personalbedarf bestimmt. Die neue Organisationseinheit führt schon jetzt zu jährlichen Mehrausgaben von 230 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesagentur mit der Berufung der Geschäftsführung einer Organisationsuntersuchung vorgegriffen hat. Die von der Bundesagentur mittlerweile vorgesehene nachträgliche Bewertung durch den für Organisations- und Personalentwicklung zuständigen Geschäftsbereich kommt zu spät. Denn nur eine vorbereitende Organisationsuntersuchung kann die Aufgaben der neuen Organisationseinheit von den Aufgaben vergleichbarer Organisationseinheiten abgrenzen und dadurch die Gefahr von Doppelstrukturen vermeiden.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Bundesagentur eine sachgerechte Organisationsuntersuchung umgehend nachholt und den Personalbedarf mit anerkannten Methoden bestimmt.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat im Oktober 2017 einen Geschäftsbereich „Internationales“ in ihrer Zentrale eingerichtet und hierfür eine Geschäftsführung berufen. Im neuen Geschäftsbereich sollen die Aufgaben für die internationale Strategie der Bundesagentur gebündelt werden. Der Vorstand hat die neue Geschäftsführung beauftragt, den Aufgabenzuschnitt und den notwendigen Personalbedarf ihres Geschäftsbereichs selbst festzulegen.

Gleichzeitig nimmt die Bundesagentur Aufgaben mit internationalem Bezug in ihrer besonderen Dienststelle „Zentrale Auslands- und Fachvermittlung“ (ZAV) wahr. Hierfür besteht in der ZAV der Geschäftsbereich „Internationale Zusammenarbeit“, dem eine Geschäftsführung vorsteht. Dieser Geschäftsbereich ist sowohl für die strategische Ausrichtung als auch für die operative Umsetzung der Aufgaben mit internationalem Bezug zuständig.

Die neue Geschäftsführung „Internationales“ in der Zentrale ist entsprechend der Besoldungsstruktur der Bundesagentur zwei Gehaltsstufen höher eingruppiert als die bestehende Geschäftsführung in der ZAV.

Die Bundesagentur bezifferte die Organisationsänderung in der Zentrale mit jährlich zusätzlichen Ausgaben von 230 000 Euro, vor allem für das Gehalt der Geschäftsführung. Angaben zu weiteren Ausgaben bei personellem Aufwuchs des Geschäftsbereichs liegen nicht vor.

Eine Organisationsuntersuchung für die Einrichtung des neuen Geschäftsbereiches in der Zentrale hat die Bundesagentur nicht vorgelegt. Der neue Geschäftsbereich hat außer der Geschäftsführung bisher kein Personal.

16.2 Würdigung

Die Bundesagentur hat bei der Bestellung der Geschäftsführung den Bedarf für die Einrichtung des neuen Geschäftsbereiches in der Zentrale nicht ermittelt. Das Handbuch des Bundesministeriums des Innern (Organisationshandbuch) gibt die Grundsätze für die Einrichtung neuer Aufgabenbereiche vor. Danach ist ein neuer Geschäftsbereich erst einzurichten, nachdem eine Organisationsuntersuchung durchgeführt und darauf aufbauend der erforderliche Personalbedarf ermittelt wurde. Dies gilt umso mehr, wenn die Aufgaben bereits an anderer Stelle wahrgenommen werden. Die von dem neuen Geschäftsbereich „Internationales“ in der Zentrale wahrzunehmenden strategischen Aufgaben sind nicht von den Zuständigkeiten in der ZAV abgegrenzt, womit Doppelstrukturen nicht ausgeschlossen sind.

Die Geschäftsführung Internationales sollte ihren Aufgabenzuschnitt und den für notwendig erachteten Personalbedarf keinesfalls selbst bestimmen dürfen. Dies widerspräche eklatant den Vorgaben des Organisationshandbuches. Stattdessen sollte das zuständige Organisationsreferat der Bundesagentur ohne Interessenkonflikte und objektiv diese Organisationsuntersuchung durchführen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in mehreren Prüfungsverfahren kritisiert, dass sich die Bundesagentur über die Vorgaben des Organisationshandbuches hinwegsetzt. Organisatorische Entscheidungen und Personalforderungen waren wiederholt nicht belastbar und überzogen. So hatte der Bundesrechnungshof zuletzt im Jahr 2016 nicht belegte und übertriebene Personalforderungen der Bundesagentur aufgezeigt (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 10/10200 Nr. 34). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat der Bundesagentur aufgelegt, hierfür eine methodisch belastbare Analyse nachzuholen.

16.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat darauf verwiesen, dass strategisch-konzeptionelle Aufgaben in der Zentrale wahrzunehmen seien. In dem Geschäftsbereich „Internationales“ in der Zentrale werde die zunehmende internationale Ausrichtung der Ge-

schäftspolitik der Bundesagentur gebündelt. Dieser Schwerpunkt sei durch Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zur Fachkräftesicherung politisch vorgegeben. Insoweit bedürfe es für die Einrichtung des Geschäftsbereiches „Internationales“ in der Zentrale keiner gesonderten Organisationsuntersuchung. Der Geschäftsbereich Internationale Zusammenarbeit der ZAV verantworte dagegen Teile des operativen Geschäftes, weshalb keine Doppelstrukturen entstünden.

Die Bundesagentur werde mittelfristig eine vollständige Personalbedarfsermittlung für die Gesamtorganisation der Bundesagentur durchführen. Die neu zu bildenden Strukturen würde durch den zuständigen Geschäftsbereich Personal und Organisation objektiv bewertet. Zudem stimme sich die neue Geschäftsführung „Internationales“ bei der Ausgestaltung des Geschäftsbereiches eng mit dem zugeordneten Vorstandsbereich „Regionen“ ab.

16.4 Abschließende Würdigung

Die Umsetzung politisch formulierter Aufgaben befreit nicht davon, die dafür vorgesehen Organisationsstrukturen und den erforderlichen Personalbedarf zu begründen. Damit bedarf auch die Einrichtung des Geschäftsbereiches „Internationales“ in der Zentrale einer gesonderten Organisationsuntersuchung. Darin wäre insbesondere eine überschneidungsfreie Aufgabenzuordnung zwischen Zentrale und anderen Organisationseinheiten darzulegen.

Organisationsentscheidungen sind zudem durch den für Personal- und Organisationsentwicklung zuständigen Geschäftsbereich vorzunehmen. Eine nachträgliche Bewertung der vom betroffenen Geschäftsbereich geschaffenen Fakten kommt hier zu spät.

Insofern bleibt der Bundesrechnungshof dabei, dass die Bundesagentur eine sachgerechte Organisationsuntersuchung umgehend nachholen und den Personalbedarf mit anerkannten Methoden bestimmen sollte.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

17 Verkehrsministerium bleibt untätig – Bundeseisenbahnvermögen fehlt Aktionsplan für die Abwicklung seines Immobilien- bestandes (Kapitel 1216)

Zusammenfassung

Das Bundeseisenbahnvermögen ist im Jahr 1994 mit der Bahnreform entstanden. Seine Aufgaben nehmen kontinuierlich ab. Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Eisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das Bundeseisenbahnvermögen ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am Aufgabenrückgang des Bundeseisenbahnvermögens orientiert. Dabei steht im Mittelpunkt, die nicht bahnotwendigen Liegenschaften schnellstmöglich zu verwerten oder Aufgaben und Personal auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen.

Das Bundeseisenbahnvermögen betreut einen Liegenschaftsbestand mit einer Gesamtfläche von noch 13,6 Millionen m². Der Wert des Immobilienbestandes verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 280 Mio. Euro im Jahr 2017. Das aufsichtführende BMVI forderte das Bundeseisenbahnvermögen im Jahr 2011 auf, ein zukunftsorientiertes Immobilienverwertungskonzept zu erarbeiten. Das Bundeseisenbahnvermögen legte das Konzept fristgerecht vor und ergänzte es im Jahr 2014. Das BMVI genehmigte das Konzept bis heute nicht. Es begründete dies mit Personalengpässen.

Die langjährige Untätigkeit des BMVI verzögert die mögliche Abwicklung oder Überführung des Liegenschaftsbestandes auf andere Einrichtungen des Bundes. Damit stagniert auch die vom Gesetzgeber angestrebte Auflösung des Bundeseisenbahnvermögens. Das BMVI muss nach mehr als vier Jahren Untätigkeit seiner Verantwortung nachkommen und zügig über das Immobilienkonzept entscheiden. Dabei muss es mit aktuell 1 245 Stellen in der Lage sein, diese Aufgabe anforderungsgerecht zu erledigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Konzept in einen Aktionsplan einzubetten, der detailliert darstellt, wie und bis wann das Bundeseisenbahnvermögen seinen Immobilienbestand endgültig abwickelt.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzlicher Abwicklungsauftrag des Bundeseisenbahnvermögens

Das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) ist eine Behörde im Geschäftsbereich des BMVI. Es ist im Jahr 1994 mit der Bahnreform entstanden. In ihm werden die staatlichen Aufgaben gebündelt, von denen die Deutsche Bahn AG entlastet werden soll. Hierzu gehört u. a. die Verwaltung und Verwertung nicht bahnnotwendiger Liegenschaften. Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Restaufgaben können auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Bundesschuldenverwaltung übertragen werden. Eine Behörde, die die Verwaltung der verbliebenen Immobilien übernehmen könnte, nennt das Gesetz nicht.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientiert. Dazu gehören auch Maßnahmen, die Liegenschaften schnellstmöglich zu verwerten oder Aufgaben und Personal des BEV für die Verwaltung und Verwertung seiner Liegenschaften auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen.

Verwaltung und Verwertung des Immobilienbestandes

Das BEV ist für die Verwaltung und Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zuständig. Als nicht bahnnotwendig werden Liegenschaften bezeichnet, die nicht für Eisenbahnverkehrsleistungen sowie die Eisenbahninfrastruktur erforderlich sind. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Wohnimmobilien, Sport- und Freizeitflächen, Liegenschaften der Eisenbahn-Landwirtschaft und BEV-eigene Verwaltungsgebäude. Alle übrigen Liegenschaften gelten als bahnnotwendig und stehen im Eigentum der Deutschen Bahn AG.

Das BEV betreut derzeit einen Liegenschaftsbestand von 13,6 Millionen m². Es weist im Jahresabschluss für das Jahr 2017 sein Immobilienvermögen mit einem Buchwert von etwa 280 Mio. Euro aus. Durch Verkäufe ist dies in den letzten fünf Jahren um 70 Mio. Euro zurückgegangen. Die Verwaltung und Verwertung des Immobilienbestandes richtet sich nach den Grundsätzen des „Verwertungskonzeptes für BEV-Liegenschaften“ aus dem Jahr 2006. Darin verfolgt das BEV im Wesentlichen die beiden Ziele, alle Immobilien während des Bestehens des BEV zu verwerten und mögliche Restbestände in andere Bundesverwaltungen zu überführen. Einen Zeitpunkt hierfür nennt das Konzept nicht.

Genehmigungsverfahren für das Immobilienkonzept

Im Januar 2011 bat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (jetzt BMVI) das BEV, bis zum Ende des ersten Quartals 2011 ein an die Veränderungen angepasstes und in die Zukunft gerichtetes Verwertungskonzept für die Immobilien des BEV vorzulegen. Das BEV übersandte im März 2011 ein Immobilienkonzept. Das BMVI äußerte sich nicht. Im Juli 2014 legte das BEV ein nochmals aktualisiertes Konzept zur Genehmigung vor. Das BMVI traf auch danach keine Entscheidung. Der Bundesrechnungshof hatte mehrfach daran erinnert und zuletzt im Februar 2018 das BMVI hierzu aufgefordert.

17.2 Würdigung

Das BMVI hat über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren nicht über das Immobilienkonzept des BEV entschieden. Gründe für die Verzögerung waren nicht ersichtlich. Somit verfügt das BEV weder über ein aktuelles und genehmigtes Immobilienkonzept noch über ein Verwertungskonzept, das an die veränderten Aufgabenbedingungen des Immobilienbereichs angepasst ist. Die ausstehende Entscheidung des BMVI über das weitere Vorgehen zur Verwertung der Immobilien hat die vom Gesetzgeber beabsichtigte Abwicklung des BEV weiter verzögert.

Für die beabsichtigte Abwicklung des BEV ist ein abgestimmtes Verwertungskonzept für seinen Immobilienbestand von wesentlicher Bedeutung. Der rückläufige Immobilienbestand des BEV erfordert ein an die Veränderungen angepasstes und auf die Endlichkeit des BEV ausgerichtetes Immobilien- und Verwertungskonzept. Auch ist das BEV wegen seines rückläufigen Aufgaben- und Personalbestands aufgefordert, die verbleibenden Aufgaben wirtschaftlich wahrzunehmen und ggf. einzelne Aufgabenbereiche auf Dritte zu übertragen. Mit seiner Untätigkeit verhindert das BMVI die erforderlichen Maßnahmen zur Abwicklung des BEV. Zudem wird es seiner Rechts- und Fachaufsicht über das BEV nicht gerecht.

17.3 Stellungnahme

Das BMVI hat erwidert, dass im November 2011 die Arbeiten am Immobilienkonzept deshalb nicht fortgesetzt worden seien, da der einzige Referent das zuständige Fachreferat verlassen habe. Auch hätte die für die Hausleitung gedachte Kurzversion des Immobilienkonzeptes einer größeren Überarbeitung bedurft. Zudem habe es einen hierfür vorgesehenen vakanten Dienstposten seit dem Jahr 2016 nicht besetzen können. Dennoch versuche es weiterhin, eine geeignete Person für den vakanten Dienstposten zu gewinnen und das Immobilienkonzept mit den zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten zu bearbeiten.

Das BMVI ist der Auffassung, zu einem noch nicht bekannten Zeitpunkt seien die Aufgaben des BEV so weit zurückgegangen, dass sie wirtschaftlicher durch andere Behörden erledigt werden könnten. Es sei aber nicht absehbar, wann dieser Zeitpunkt kommen werde. Im Übrigen stehe nicht fest, ob bei unverzüglicher Genehmigung des Immobilienkonzeptes die Aufgabenverlagerung zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen wäre.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Verweis auf die fehlenden Personalressourcen im Fachreferat ist kein ernsthafter Grund für die langjährige Untätigkeit des BMVI. Das BMVI verfügt über 1 245 Beschäftigte. Es muss damit in der Lage sein, seine Aufgaben anforderungsgerecht zu erledigen. Da es sich beim BEV um eine Behörde mit auslaufenden Aufgaben handelt, darf sich das BMVI einer geordneten Rückführung nicht verschließen. Dabei genügt es nicht, den Aufgabenrückgang untätig oder abwar-

tend zu begleiten. Das BMVI muss vielmehr aktiv auf die geordnete Abwicklung des BEV hinarbeiten und die Voraussetzungen hierfür schaffen. Hierzu gehört die Entscheidung über die Immobilienverwaltung und -verwertung des BEV. Ob eine frühzeitigere Entscheidung über das Immobilienkonzept auch zwingend zu einem früheren Aufgabenübergang auf eine andere Stelle geführt hätte, ist dabei unerheblich und nicht sachentscheidend. Die ausstehende Entscheidung verhindert in jedem Fall die weitere Ausrichtung auf dieses Ziel.

Das BMVI muss seine Rechts- und Fachaufsicht wahrnehmen und zügig über das Immobilien- und Verwertungskonzept entscheiden. Das Konzept sollte eingebettet sein in einen Aktionsplan. Dieser hat über mehrere Jahre hinweg Überblick zu geben, welche Maßnahmen zu welchen Zeitpunkten vorzubereiten und einzuleiten sind, um den Immobilienbestand des BEV endgültig abzuwickeln. Hierzu empfiehlt der Bundesrechnungshof der Bundesregierung einen jährlichen Fortschrittsbericht, der über den Stand der Abwicklung des BEV informiert. Er soll auch Aussagen darüber treffen, wie das BEV die Übertragung von Teilaufgaben auf andere Behörden vorbereitet.

18 Fehlende Standards bei der Förderung von ÖPNV-Haltestellen führen zu unnötigen Mehrausgaben (Kapitel 1206 Titel 882 02)

Zusammenfassung

Das BMVI fördert mit einem Bundesprogramm anteilig Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs, um die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zu verbessern. Dazu gehören kommunale Vorhaben wie der Bau von Haltestellen für Straßenbahnen und U-Bahnen, aber auch Vorhaben der Deutschen Bahn AG, z. B. Haltestellen von S- und Regionalbahnen. Bei den Vorhaben der Deutschen Bahn AG wendet das BMVI einheitliche Standards und Höchstbeträge an, um die Höhe seiner Förderung zu bemessen. Beispielsweise fördert es Bahnsteigüberdachungen nur bis zu einer bestimmten Größe und bis zu einem bestimmten Betrag pro m². Die Standards und Höchstbeträge orientieren sich daran, was für die Funktionsfähigkeit der Bahnanlage notwendig ist. Für die Förderung von Haltestellen der Straßen- und U-Bahnen gibt es solche einheitlichen Standards und Höchstbeträge nicht. Dadurch kam es zu unnötigen Mehrausgaben des Bundes von mehreren Millionen Euro. So erkannte das BMVI Beträge für Überdachungen, Wandverkleidungen und Bodenbeläge an, die bis zu dreimal höher waren als die Höchstbeträge bei S- und Regionalbahnen.

Auch bei den Haltestellen von Straßen- und U-Bahnen muss der Maßstab gelten, dass nur die Ausgaben förderungsfähig sind, die für die Funktionsfähigkeit der geförderten Anlagen notwendig sind. Darüber hinausgehende Ausgaben müssen die beteiligten Länder und Kommunen selbst tragen. Einheitliche Standards und Höchstbeträge würden es auch hier dem BMVI erleichtern, zu beurteilen, ob Ausgaben aus Bundessicht notwendig sind. Gleichzeitig erhöhen sie die Transparenz der Entscheidung des BMVI und sorgen für eine Gleichbehandlung der Antragsteller.

18.1 Prüfungsfeststellungen

GVFG-Bundesprogramm zur Förderung von Vorhaben des ÖPNV

Seit dem Jahr 1971 gewährt das BMVI den Ländern Finanzhilfen nach dem Bundesprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG-Bundesprogramm). Dieses Programm soll die Verkehrsverhältnisse der Gemeinden verbessern. Dafür stehen im Bundeshaushalt jährlich 333 Mio. Euro bereit. Das BMVI fördert damit Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), deren förderungsfähige Ausgaben 50 Mio. Euro übersteigen. Dazu gehören zum einen kommunale Vorhaben wie die Verkehrswege und Haltestellen von Straßen-

und U-Bahnen. Zum anderen umfasst das GVFG-Bundesprogramm Vorhaben der Deutschen Bahn AG (DB AG) wie die Verkehrswege und Haltestellen von S- und Regionalbahnen.

Unverzichtbare Voraussetzung für eine Förderung aus dem GVFG-Bundesprogramm ist zunächst der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens auf der Grundlage einer Nutzen-Kosten-Untersuchung. Ist das Ergebnis positiv, übernimmt das BMVI bis zu 60 % der Ausgaben, die es als förderungsfähig anerkannt hat. Die anderen Beteiligten, in der Regel die Kommunen und die Länder, finanzieren die übrigen Ausgaben.

Einheitliche Standards für die Förderung von Haltestellen der S- und Regionalbahnen

Förderanträge der DB AG für Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms prüft das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) im Auftrag des BMVI. Dabei erkennt das EBA nur diejenigen Ausgaben als förderungsfähig an, die nach den Regeln der Technik für die Funktionsfähigkeit der geplanten Bahnanlage notwendig sind. Hierfür verwendet es einheitliche Standards, z. B. für die Treppenbreiten und Dachflächen. Zudem legt es Höchstbeträge für die Förderung des Bundes bei der Ausstattung der Haltestellen zugrunde, z. B. einen bestimmten Betrag pro m² für Bahnsteigbedachungen sowie für Boden-, Wand- und Deckenverkleidungen. Diese Vorgaben gelten bundesweit, unabhängig davon, ob ein S-Bahn-Vorhaben in Stuttgart oder in Hannover geplant ist. Sind Standards oder Höchstbeträge überschritten, bewertet das EBA diese Mehrausgaben als nicht förderungsfähig. Die nicht förderungsfähigen Ausgaben müssen die anderen Beteiligten tragen.

Keine einheitlichen Standards für die Förderung von Haltestellen der Straßen- und U-Bahnen

Die Förderanträge für kommunale Vorhaben, wie die Haltestellen von Straßen- und U-Bahnen, prüfen zunächst die Länder. Sie verwenden dabei eigene Vorgaben und Maßstäbe. Einige Länder haben für ihre Landesprogramme Standards und Höchstbeträge für die Ausstattung von Haltestellen im ÖPNV festgelegt. Teilweise vereinbarten Antragsteller und Land für ein Vorhaben eine individuelle Förderobergrenze, z. B. einen Höchstbetrag je m³ umbauten Raumes für die Haltestellen der U-Bahn Wehrhahnlinie in Düsseldorf.

Die Länder beantragen sodann beim BMVI die Finanzhilfen für die Vorhaben. Das BMVI bewertet diese Anträge und legt fest, welche Ausgaben förderungsfähig sind. Dabei beschränkt es sich darauf zu prüfen, inwieweit die Planungen und Ausgaben plausibel sind. Nicht förderungsfähige Ausgaben kürzt das BMVI. Anders als das EBA legt es seiner Bewertung keine einheitlichen Standards oder Höchstbeträge zugrunde.

Über die abschließende Aufnahme in das GVFG-Bundesprogramm entscheidet das BMVI sowohl bei den kommunalen als auch bei den Vorhaben der DB AG.

Unnötige Mehrausgaben bei Straßen- und U-Bahn-Haltestellen

Der Bundesrechnungshof prüfte mehrere Straßen- und U-Bahn-Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms. Als Maßstab legte er die Standards und Höchstbeträge des EBA für S- und Regionalbahnen zugrunde. Er stellte fest, dass das BMVI u. a. zu breite Treppen, zu große Dächer, aufwendig gestaltete Wand- und Deckenverkleidungen aus besonderen Materialien sowie zusätzliche Beleuchtungen mit Oberlichtöffnungen und besonderen Lichteffekten als förderungsfähig anerkannt und finanziert hatte.

So förderte das BMVI beispielsweise in Leipzig eine zu große Überdachung einer Straßenbahnhaltestelle. Zudem lag der förderungsfähige Betrag von 750 Euro/pro m² deutlich über dem Vergleichswert von 620 Euro/pro m² bei S-Bahn-Haltestellen. In Hamburg förderte das BMVI zur optischen Gestaltung einer Unterwasserwelt u. a. Wandverkleidungen mit 190 Euro/pro m² statt der für S-Bahnvorhaben vorgesehenen 65 Euro/pro m². Für Bodenbeläge erkannte das BMVI 180 Euro/pro m² statt 80 Euro/pro m² an. Im Vergleich zu den Höchstbeträgen, die das EBA anwendet, waren die förderungsfähigen Beträge somit bis zu 190 % höher.

Die fehlenden Standards und Höchstbeträge bei kommunalen Vorhaben führten über die Jahre zu Mehrausgaben des Bundes von mehreren Millionen Euro. Sie waren für die Funktionsfähigkeit der Anlagen nicht notwendig.

18.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI wiederholt darauf hingewiesen, dass fehlende Standards bei der Bemessung der Bundesfinanzhilfen für kommunale Vorhaben zu unwirtschaftlichen Ausgaben führten. Ziel der Finanzhilfen des Bundes nach dem GVFG ist es, die Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu verbessern. Förderungsfähig sind somit nur solche Ausgaben für besonders bedeutsame Investitionen, die nach den Regeln der Technik für die Funktionsfähigkeit der geplanten Verkehrsanlage notwendig sind. Darüber hinausgehende Ausgaben, z. B. für die besondere Gestaltung der Haltestellen, sind nicht förderungsfähig. Diese müssen die beteiligten Länder und Kommunen selbst tragen, wenn sie daran festhalten wollen.

Indem das BMVI nicht förderungsfähige Ausgaben finanziert, könnte es sogar das Erreichen der Ziele des GVFG-Bundesprogramms erschweren. Denn unwirtschaftlich eingesetzte Bundesmittel fehlen bei anderen wichtigen Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, wie das EBA vorzugehen und die förderungsfähigen Ausgaben bei kommunalen Vorhaben mithilfe von Standards und Höchstbeträgen zu bemessen. Solche einheitlichen Vorgaben würden auch das Verwaltungsverfahren vereinfachen und beschleunigen. Das BMVI könnte dann besser beurteilen, ob die Ausgaben notwendig sind und die GVFG-Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Einheitliche Vorgaben wür-

den zudem zu mehr Transparenz und Gleichbehandlung der Antragsteller im GVFG-Bundesprogramm beitragen. Es bietet sich an, solche Standards und Höchstbeträge an den Regelungen des EBA auszurichten. So würde das BMVI bundesweit einheitliche Maßstäbe bei der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden erreichen. Diese könnten auch die Verfahren zur Gewährung der Finanzhilfen beschleunigen.

18.3 Stellungnahme

Das BMVI hat erwidert, die Länder prüften hauptsächlich nach eigenen Regelungen, ob die Ausgaben förderungsfähig seien. Das GVFG enthalte bewusst keine detaillierten Vorgaben. Es sei schwierig, einheitliche Förderhöchstbeträge festzulegen, da die Vorhaben sehr unterschiedlich seien.

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass die Investitionen nach dem GVFG nachhaltig sein sollten. Gerade bei innerstädtischen Verkehrsanlagen des ÖPNV sei es wichtig für die Attraktivität, Akzeptanz und Sicherheit, die Anlagen nicht zu gering zu dimensionieren. Für besonders üppige oder luxuriös gestaltete Verkehrsanlagen sowie Kunst am Bau oder eine besondere Gestaltung würde es eine Bundesförderung jedoch ablehnen.

Es sei im Sinne eines „bundesfreundlichen“ Verhaltens anzunehmen, dass die Länder die Anträge ordnungsgemäß bearbeiteten. Da Kommunen und Länder sich selbst finanziell beteiligen, sei gewährleistet, dass diese die Fördermittel wirtschaftlich einsetzen.

18.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht. Das BMVI sollte kommunale Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms bewerten, indem es die förderungsfähigen Ausgaben mithilfe von einheitlichen Standards und Höchstbeträgen bemisst. Auszunehmen sind dabei alle Ausgaben, die über das hinausgehen, was nach den Regeln der Technik für die Funktionsfähigkeit der Anlage notwendig ist. Sie sind von der Zielsetzung des GVFG nicht erfasst und damit nicht förderungsfähig.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMVI zu, dass die Vorhaben sehr unterschiedlich sind. Er erkennt an, dass die Kommunen und Länder für die Haltestellen ihrer Straßen- und U-Bahnen einen hohen individuellen Ausstattungsstandard anstreben, um im Sinne nachhaltiger Investitionen ein hohes Maß an Attraktivität, Akzeptanz und Sicherheit zu gewährleisten. Er stellt jedoch ausdrücklich klar, dass es nicht ausreicht, „besonders üppige“ oder „luxuriöse“ Anlagen von der Förderung durch den Bund auszunehmen.

Gerade hier setzt der Vorschlag des Bundesrechnungshofes an: Einheitliche Standards und Höchstbeträge erleichtern es dem BMVI zu beurteilen, ob Ausgaben notwendig sind und ob die beteiligten Länder und Kommunen wirtschaftlich und sparsam mit den GVFG-Mitteln umgehen. Es bleibt den anderen Beteiligten an den Vorhaben unbenommen, höherwertige Ausstattungen oder aufwendige Gestaltungen mit eigenen Mitteln zu finanzieren.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Länder ihrerseits darauf achten müssen, dass die Mittel für ein Vorhaben wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Diese Pflicht sowie die anzunehmende „Bundesfreundlichkeit“ der Länder entbinden das BMVI jedoch nicht davon, die Anträge vor Aufnahme in das GVFG-Bundesprogramm selbst zu prüfen und zu bewerten. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass es mehrfach zu Ausgaben für ÖPNV-Haltestellen gekommen ist, die aus Bundessicht nicht notwendig waren.

19 Streckenkontrolle auf Fernstraßen: Bund trägt zu Unrecht Kosten für Länderaufgabe (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2012 gelingt es dem BMVI nicht, dass die Länder die Ausgaben für die Kontrolle des Straßenzustands (sog. Streckenkontrolle) auf Bundesfernstraßen tragen. Die Streckenkontrolle ist eine Verwaltungsaufgabe. Hierfür haben die Länder, die die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes verwalten, die Verwaltungsausgaben selbst zu tragen.

Bereits im Jahr 2012 berichtete der Bundesrechnungshof in einem Bemerungsverfahren, dass ein Land dem Bund die Ausgaben für die Streckenkontrolle zu Unrecht anlastete. Das BMVI forderte die Bundesmittel von 8,8 Mio. Euro von dem Land zurück. Diese Forderung ist noch immer offen.

Im Jahr 2017 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Länder immer noch Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen aus dem Bundeshaushalt finanzieren. Deshalb fordert er das BMVI auf, dafür zu sorgen, dass die Länder diese Ausgaben ordnungsgemäß abrechnen. Außerdem hat das BMVI von den Ländern die Bundesmittel zurückzufordern, die diese bisher zu Unrecht dem Bund angelastet haben.

Die Ausgaben für die Streckenkontrolle belasten den Bundeshaushalt nach Schätzung des Bundesrechnungshofes jährlich mit 25 Mio. Euro.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Kostentragung auf Bund und Länder verteilt

Die Länder verwalten die Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen) im Auftrag des Bundes und übernehmen dabei verschiedene Aufgaben. Eine davon ist der Betrieb der Bundesfernstraßen.

Zum Betrieb der Bundesfernstraßen zählen deren Pflege und Wartung. Damit wird sichergestellt, dass die Straßen funktionsfähig sind sowie bestimmungsgemäß und sicher genutzt werden können. Der Bund als Träger der Straßenbaulast erstattet den Ländern die dabei anfallenden Zweckausgaben.

Um einen sicheren Betrieb der Bundesfernstraßen zu gewährleisten, führen die Länder Kontrollen durch. Dazu gehört auch, den Straßenzustand zu kontrollieren (sog. Streckenkontrolle). Dabei überwachen die Länder in regelmäßigen Abständen den Straßenzustand. Sie fahren die Straßen ab und stellen deren aktuellen Zustand fest. Die Länder nehmen damit ihre Verkehrssicherungspflicht auf den

Bundesfernstraßen wahr. Bei dieser handelt es sich um eine Verwaltungsaufgabe, deren Personal- und Sachausgaben die Länder zu tragen haben.

Länder belasten Bund mit den Kosten für die Streckenkontrolle

Die Streckenkontrolle wird von Streckenwarten durchgeführt. Sie erledigen aus Gründen einer effektiven Arbeitsorganisation während der Streckenkontrolle regelmäßig kleinere Wartungstätigkeiten (sog. Streckenwartung). Dazu gehört z. B. das Beseitigen von Hindernissen.

Bereits im Jahr 2012 wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass ein Land dem Bund die Ausgaben für die Streckenkontrolle zu Unrecht anlastete (vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 53). Das Land unterschied bei der Abrechnung nicht zwischen Streckenwartung und Streckenkontrolle. Das BMVI forderte von dem Land die Bundesmittel der Streckenkontrolle von 8,8 Mio. Euro zurück. Diesen Betrag hat das Land dem Bund bis heute nicht erstattet.

Ebenfalls im Jahr 2012 teilte der Bundesrechnungshof dem BMVI mit, dass auch andere Länder ihre Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen überwiegend vom Bund tragen ließen. Das BMVI sagte im Jahr 2014 zu, mit den Ländern eine ordnungsgemäße Zuordnung der Ausgaben erreichen zu wollen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2017 erneut, wie die Länder die Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen abrechnen. Er stellte in den sechs geprüften Ländern fest, dass diese nach wie vor den überwiegenden Teil der Ausgaben aus Bundesmitteln bestritten. Das BMVI hat seine Zusage, mit den Ländern eine ordnungsgemäße Abrechnung der Streckenkontrolle zu erreichen, bislang nicht umgesetzt.

Das BMVI schätzt die jährlichen Gesamtausgaben für die Streckenkontrolle auf etwa 10 Mio. Euro. Dagegen hat der Bundesrechnungshof für das Jahr 2016 allein bei den sechs geprüften Ländern bereits Ausgaben von mehr als 19 Mio. Euro festgestellt. Für alle Länder geht der Bundesrechnungshof daher von jährlichen Gesamtausgaben bis zu 35 Mio. Euro aus.

19.2 Würdigung

Das BMVI hat bis heute gegenüber den Ländern nicht durchgesetzt, dass sie die Ausgaben für die Streckenkontrolle ordnungsgemäß zuordnen. Dadurch hat es hingenommen, dass die Länder den Bundeshaushalt weiterhin zu Unrecht mit Personal- und Sachausgaben für die Streckenkontrolle belasteten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI nochmals aufgefordert, die Länder zu einer ordnungsgemäßen Abrechnung der Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen anzuhalten. Außerdem sollte das BMVI von den Ländern die Bundesmittel für die Streckenkontrolle zurückfordern, die in den Vorjahren zu Unrecht aus dem Bundeshaushalt geflossen sind.

19.3 Stellungnahme

Das BMVI hat dem Bundesrechnungshof nicht widersprochen, dass die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen eine Verwaltungsaufgabe der Länder ist. In seiner Stellungnahme hat sich das BMVI jedoch nur zu den Fahrtkosten für die Streckenkontrolle geäußert. Hierbei sei eine Kostenbeteiligung der Länder sachgerecht. Die Abrechnungsmodalitäten seien dafür zu ändern. Das BMVI hat für die Bundesstraßen darauf hingewiesen, dass die meisten Länder bereits einen Teil der Kosten für die Streckenkontrolle tragen.

Das BMVI geht davon aus, dass der Bundesrechnungshof die Streckenkontrolle und die Streckenwartung organisatorisch getrennt durchführen lassen wolle. Aus Sicht des BMVI würden dadurch separate Anfahrten zu den jeweiligen Wartungsstellen nötig. Deshalb könne das BMVI nicht nachvollziehen, dass der Bundesrechnungshof fordere, die Fahrtkosten bei gemeinsam durchgeführter Streckenkontrolle und Streckenwartung ausschließlich den Ländern anzulasten.

19.4 Abschließende Würdigung

Das BMVI stimmt mit dem Bundesrechnungshof überein, dass die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen eine Verwaltungsaufgabe der Länder ist. Deren Ausgaben haben ausschließlich die Länder zu tragen, während der Bund die Ausgaben für die Streckenwartung trägt. Eine getrennte Abrechnung von Streckenkontrolle und Streckenwartung setzt nicht voraus, dass die beiden Aufgaben auch organisatorisch getrennt werden. Allerdings ist der vom BMVI verfolgte Ansatz, die Länder nur an den Fahrtkosten zu beteiligen, unzulässig. Er berücksichtigt nicht die Personalausgaben, die bei der Streckenkontrolle für die Streckenwartung anfallen.

Richtig ist, dass die Länder die Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesstraßen teilweise tragen. Demgegenüber lasten die Länder dem Bundeshaushalt die Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesautobahnen jedoch vollständig an. Auch wenn die Aufgaben der Streckenwartung und Streckenkontrolle teilweise gemeinsam erledigt werden, müssen Bund und Länder die jeweils für ihre Aufgaben anfallenden Ausgaben tragen. Dies hat das BMVI bis heute nicht umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, dass es die Länder unverzüglich anhält, die Ausgaben für die Streckenkontrolle ordnungsgemäß abzurechnen. Die Länder haben diese Verwaltungsausgaben aus ihren Landeshaushalten zu tragen. Damit entlastet das BMVI den Bundeshaushalt nach Schätzung des Bundesrechnungshofes jährlich um 25 Mio. Euro.

Ferner sollte das BMVI von den Ländern die Bundesmittel zurückfordern, die diese in den Vorjahren zu Unrecht für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen verausgabt haben. Der Bundesrechnungshof geht dabei von einer Erstattung in dreistelliger Millionenhöhe aus.

20 Geplanter Standort für 3,4 Mio. Euro teure Anlage zur Verkehrsbeeinflussung ungeeignet (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI plant, eine Verkehrsbeeinflussungsanlage mit umweltsensitiver Steuerung als Pilotprojekt auf der Bundesautobahn A 93 bei Oberaudorf zu bauen. Der Bau der Anlage soll 3,4 Mio. Euro kosten. Wenn die Grenzwerte von Luftschadstoffen bei Oberaudorf überschritten werden, soll die Anlage elektronisch eine Geschwindigkeitsbegrenzung für die Kfz auf der A 93 anzeigen. So sollen die Grenzwerte wieder eingehalten werden. Mit dem Pilotprojekt will das BMVI feststellen, wie sich eine solche Geschwindigkeitsregulierung auf die Schadstoffemissionen auswirkt. Der beabsichtigte Standort ist aber ungeeignet, da der maßgebliche Grenzwert dort seit dem Jahr 2016 ohnehin eingehalten wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Anlage bei Oberaudorf nicht zu bauen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMVI plant den Bau einer Verkehrsbeeinflussungsanlage (VBA) mit umweltsensitiver Steuerung (VBA-Umwelt) an der Bundesautobahn A 93 bei Oberaudorf. Die VBA-Umwelt soll bei Überschreitung von Grenzwerten für Luftschadstoffe telematisch, d. h. elektronisch gesteuert, anzeigen, wie die Geschwindigkeit der Kfz auf der A 93 verändert werden muss, um die Grenzwerte wieder einzuhalten. Ziel des Pilotprojekts ist es festzustellen, wie sich eine solche Geschwindigkeitsregulierung auf die Schadstoffemissionen auswirkt und wie dies mithilfe einer Software wirkungsvoll gesteuert werden kann. Die Erkenntnisse will das BMVI bundesweit nutzen. Für das Pilotprojekt beabsichtigt es, die zulässige Geschwindigkeit mittels digitaler Verkehrszeichen anzuzeigen. Die Baukosten für eine neue Schilderbrücke, Seitenaufsteller, Software und Kabelverlegungsarbeiten betragen 3,4 Mio. Euro. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte das BMVI nicht durch.

Die bereits vorhandene Messstation Oberaudorf erfasst die Schadstoffemissionen. Sie befindet sich unmittelbar neben der A 93 hinter einer Lärmschutzwand.

Besondere Bedeutung für das Pilotprojekt hat der Stickstoffdioxidwert, da dieser maßgeblich durch den Straßenverkehr verursacht wird. Im Zeitraum von 2008 bis 2015 wurde der Grenzwert von Stickstoffdioxid bei Oberaudorf nur in den Wintermonaten überschritten. Seit dem Jahr 2016 wird der Grenzwert dort eingehalten. Die Autobahndirektion Südbayern hat im Jahr 2017 die Lärmschutzwand auf bis zu 8 m erhöht. Dies senkte die Stickstoffdioxid-Belastung unmittelbar hinter der Lärmschutzwand weiter.

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen, die einen Zusammenhang zwischen Geschwindigkeit und Schadstoffausstoß belegen. Auch die Bundesanstalt für Straßenwesen weist in einem wissenschaftlichen Bericht darauf hin.

20.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den geplanten Standort für nicht geeignet gehalten, die gewünschten Erkenntnisse für die bundesweite Nutzung zu erlangen. Der Standort liegt nicht in einem Bereich mit hoher verkehrsbedingter Schadstoffbelastung. Seit dem Jahr 2016 wurde der Grenzwert für Stickstoffdioxid bei Oberaudorf nicht mehr überschritten. Die Software käme daher an diesem Standort voraussichtlich nur in Ausnahmefällen zum Einsatz. Die Ergebnisse einer VBA-Umwelt bei Oberaudorf wären somit in ihrer Aussagekraft erheblich geschmälert.

Der Bundesrechnungshof hat zudem auf die in § 7 BHO festgelegten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hingewiesen, die auch bei Pilotprojekten zu beachten sind. Danach hat das BMVI eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dazu muss es grundsätzlich auch den Nutzen des Pilotprojekts beziffern. Zudem könnte das BMVI eine umweltsensitive Software in eine bereits bestehende VBA an einem anderen Standort integrieren. So könnte es die Kosten senken und das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessern.

20.3 Stellungnahme

Das BMVI hat zunächst ausgeführt, dass es der Empfehlung nicht folgen könne. Es hat dargelegt, dass es in Südbayern derzeit keinen anderen Standort einer Umweltmessstation an einer Bundesautobahn oder im Bereich bestehender VBA gebe. Daher sei auch nicht bekannt, ob an bestehenden VBA der Grenzwert für Stickstoffdioxid überschritten wird.

Für das Pilotprojekt müsse sichergestellt werden, dass keine anderen Maßnahmen die verkehrlich bedingten Schadstoffkonzentrationen beeinflussen. So träten beispielsweise in Ballungsgebieten ständig verkehrsbedingte Schaltungen der VBA auf. Diese wirkten sich auch auf die Schadstoffbelastung aus. Eine rein umweltsensitive Anlage in Oberaudorf hätte den Vorteil, dass sich umweltsensitive und verkehrsbedingte Schaltungen nicht überlagern. Dies vereinfache die Untersuchung.

Das BMVI hat es grundsätzlich für erforderlich angesehen, die Wirtschaftlichkeit von telematischen Einrichtungen nachzuweisen. Im vorliegenden Fall lägen jedoch keine Erkenntnisse über einen monetär bewertbaren Nutzen einer VBA-Umwelt vor. Daher sei der Nachweis der Wirtschaftlichkeit zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Während der Pilotphase will das BMVI hierzu Ansätze erarbeiten.

Das BMVI hat zwischenzeitlich bestätigt, dass die Schadstoffbelastung in Oberaudorf rückläufig ist und die Grenzwerte nicht mehr überschritten werden. Es hat die Auftragsverwaltung Bayern daher Mitte Mai 2018 um Stellungnahme zum Pilotprojekt gebeten.

20.4 Abschließende Würdigung

Bislang hat das BMVI noch nicht entschieden, ob es das Pilotprojekt fortführen wird. Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin den gewählten Standort für die VBA-Umwelt als nicht geeignet an. Er empfiehlt, die VBA-Umwelt nicht einzurichten.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch bei Pilotprojekten durchzuführen sind. Hierzu muss das BMVI die Kosten und grundsätzlich den monetären Nutzen der Anlage gegenüberstellen sowie alternative Standorte betrachten.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus grundsätzliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Pilotprojekts, wenn das BMVI den erwarteten Nutzen nicht benennen und bewerten kann. Aus seiner Sicht gibt es zudem ausreichende wissenschaftliche Erkenntnisse, die einen Zusammenhang zwischen Geschwindigkeitsreduzierung und Schadstoffrückgang belegen. Das BMVI hat bisher nicht dargelegt, welche weiteren Erkenntnisse es sich von einer Pilotanlage verspricht. Der Bundesrechnungshof sieht daher aktuell keinen Bedarf für ein Pilotprojekt.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, die Auftragsverwaltung Bayern anzuweisen, das Pilotprojekt einzustellen.

21 Überflüssige Kfz-Werkstatt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur schließen (Kapitel 1212 Titel 514 01)

Zusammenfassung

Das BMVI betreibt seit Jahren eine hauseigene Kfz-Werkstatt am Standort Bonn. Die Notwendigkeit begründete es zum einen mit der Wahrnehmung ministerieller Aufgaben. So soll die Werkstatt die technischen Aspekte von Vorschriftenentwürfen erprobt und auf Machbarkeit geprüft haben. Belegen konnte das BMVI diese Tätigkeit allerdings nicht. Zum anderen führte das BMVI an, dass die Werkstatt Dienst-Kfz repariere und warte. Der vom BMVI geführte Nachweis, dass dies wirtschaftlich sei, war jedoch fehlerhaft. Vielmehr erbringt das BMVI in seiner hauseigenen Kfz-Werkstatt im Wesentlichen marktübliche Leistungen, die es in zahlreichen Werkstätten auf dem freien Markt durchführen lassen könnte. Dies bestätigt das BMVI selbst, indem es seine Dienst-Kfz am Standort Berlin regelmäßig in Vertragswerkstätten warten und reparieren lässt.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt empfohlen, die hauseigene Kfz-Werkstatt zu schließen. Das BMVI ist dem bisher nicht gefolgt.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Erstmals im Jahr 2009 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die hauseigene Kfz-Werkstatt des BMVI am Standort Bonn mit Wartungs- und Reparaturarbeiten nicht ausgelastet war. Er hatte empfohlen, sie zu schließen. Im Jahr 2012 hatte das BMVI zugesagt, die Kfz-Werkstatt Ende 2014 aufzulösen.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte das BMVI im Jahr 2015 jedoch, die Werkstatt entgegen seiner Zusage weiter betreiben zu wollen. Zur Begründung verwies es auf „ministerielle Aufgaben“ der Kfz-Werkstatt. Mit einer Untersuchung habe es zudem nachgewiesen, dass der Betrieb wirtschaftlich sei.

Die Kfz-Werkstatt ist u. a. ausgestattet mit zwei Zwei-Säulen-Hebebühnen, einer Achsmessanlage mit Scherenhebebühne, einer Ultraschall-Radwaschmaschine, einer Reifenmontagemaschine, einem Räder-Auswuchtgerät, einem Bremsenprüfstand, einem Abgastester für Haupt- und Abgasuntersuchungen sowie elektronischen Geräten zur Fahrzeugdiagnose.

Wahrnehmung ministerieller Aufgaben

Die Kfz-Werkstatt soll für das Fachreferat „Fahrzeugsicherheit und innovative Technologien“ des BMVI tätig geworden sein. Dieses Fachreferat entwickelt Vorschriften über die technische Überwachung von Fahrzeugen. Dabei soll die Werk-

statt technische Aspekte der Vorschriftenentwürfe erprobt und auf Machbarkeit geprüft haben.

Der Bundesrechnungshof fand jedoch keine Nachweise darüber vor, dass die Kfz-Werkstatt tatsächlich in den ministeriellen Meinungsbildungsprozess eingebunden war. Das BMVI hatte weder Aufträge des Fachreferats an die Kfz-Werkstatt noch deren Ausführung dokumentiert. Es konnte auch nicht belegen, dass das Fachreferat Ergebnisse von Machbarkeitsprüfungen der Kfz-Werkstatt bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften berücksichtigt hat.

Mit der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) verfügt das BMVI in seinem Geschäftsbereich im Übrigen über eine Forschungseinrichtung, mit der es zu Themen der Fahrzeugsicherheit bereits zusammenarbeitete. Etwa 35 km von Bonn entfernt verfügt die BASt über eine für Versuchszwecke genutzte Fahrzeughalle, die ähnlich der Kfz-Werkstatt des BMVI ausgestattet ist.

Wartung und Reparatur von Dienst-Kfz

Das BMVI will seine Kfz-Werkstatt darüber hinaus genutzt haben, um eigene Dienst-Kfz und solche anderer Behörden zu warten und zu reparieren sowie an diesen Haupt- und Abgasuntersuchungen abzunehmen. Laut den Prüfbüchern führte die Kfz-Werkstatt in den Jahren von 2013 bis 2016 durchschnittlich jeweils 17,5 Hauptuntersuchungen durch. Nachweise über konkrete Reparaturaufträge fand der Bundesrechnungshof in den Werkstattbüchern nur ganz vereinzelt vor. Allenfalls waren dort Stichworte wie „Räderwechsel“ oder „Inspektion“ notiert.

Während das BMVI seine Dienst-Kfz in der Vergangenheit kaufte und über mehrere Jahre betrieb, schließt es inzwischen einjährige Leasingverträge ab. Bei einem Großteil der Dienst-Kfz handelt es sich also um Neuwagen, die über eine Herstellergarantie verfügen und im Reparaturfall in einer Vertragswerkstatt des Herstellers instand zu setzen wären. Die Dienst-Kfz am Standort Berlin lässt das BMVI jedenfalls regelmäßig in Vertragswerkstätten warten und reparieren.

Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

Für die nichtministeriellen Tätigkeiten seiner Kfz-Werkstatt (Wartung, Reparatur, Haupt- und Abgasuntersuchungen) erstellte das BMVI eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Damit wollte es zeigen, dass die Nutzung der hauseigenen Kfz-Werkstatt günstiger als die Nutzung externer Werkstätten ist.

Dabei beschränkte es sich auf einen Kostenvergleich. Die laufenden Betriebs- und Investitionsausgaben des hauseigenen Werkstattbetriebs erfasste es nicht vollständig. Die Ausgaben, die im Fall der Beauftragung externer Werkstätten zu erwarten sind, schätzte das BMVI nicht belastbar ab; weder hatte es seinen tatsächlichen Bedarf an Werkstattleistungen ermittelt noch den Markt erkundet, um das günstigste Angebot für die benötigten Leistungen zu finden.

Das in seiner Kfz-Werkstatt beschäftigte Personal setzte das BMVI auch für Verwaltungs- und Hilfstätigkeiten ein, die keine Werkstattträumlichkeiten und -geräte voraussetzen, z. B. An- und Abmeldung von Dienst-Kfz und deren Überführen in

Vertragswerkstätten, allgemeine Fahrzeugpflege oder Reparatur von Fahrrädern. Gleichwohl nahm es dies nicht zum Anlass, die Auslastung der Werkstatt oder deren Aufgaben zu hinterfragen.

Ungeachtet der Empfehlung des Bundesrechnungshofes sowie der Zusage des BMVI, die Kfz-Werkstatt mangels Auslastung zu schließen, investierte das BMVI in neue Geräte. So kaufte es z. B. eine lasergestützte Achsmessanlage mit Scheinhebebühne für 48 000 Euro. Dabei berücksichtigte es nicht die naheliegende Variante von Achsvermessungen in externen Werkstätten. Eine Ultraschall-Radwaschmaschine für 15 000 Euro beschaffte es, obwohl bereits ein überdachter Waschplatz für die Reinigung von Fahrzeugen vorhanden war. Das BMVI nahm diese und weitere Investitionen auch nicht zum Anlass, die Wirtschaftlichkeit des Werkstattbetriebs insgesamt zu hinterfragen.

21.2 Würdigung

Die Argumente des BMVI für den Betrieb der Kfz-Werkstatt ließen sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht belegen. Er hat keine Nachweise vorgefunden, dass die Kfz-Werkstatt für ministerielle Aufgaben notwendig oder als handwerklich tätiger Betrieb notwendig und wirtschaftlich ist. Auch hat der Bundesrechnungshof keine sonstigen Gründe gesehen, warum der Betrieb erforderlich sein könnte.

Sofern die praktische Erprobung von Vorschriften für die ministerielle Aufgabenerfüllung notwendig sein sollte, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, auf die technisch-wissenschaftlichen Kapazitäten der BAST zurückzugreifen. Er hat es weder für notwendig noch für wirtschaftlich gehalten, dass das BMVI für diesen Zweck in seinem Geschäftsbereich zwei ähnlich ausgestattete Einrichtungen unterhält.

Mit seinen marktüblichen Werkstattdienstleistungen hat das BMVI zudem Anbietern des freien Marktes die Aussicht auf Aufträge entzogen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMVI sowohl hinsichtlich des Betriebs der hauseigenen Kfz-Werkstatt als solcher als auch hinsichtlich der Beschaffung einzelner Geräte hat der Bundesrechnungshof als unzureichend kritisiert.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI erneut empfohlen, den Werkstattbetrieb einzustellen.

21.3 Stellungnahme

Das BMVI ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt.

Die fehlenden Nachweise für die ministerielle Tätigkeit der Kfz-Werkstatt und deren Auslastung hat das BMVI nicht bestritten. Den geringen Dokumentationsumfang hat es u. a. mit „starken Verschmutzungen und Ölverschmierungen“ bei der

Arbeit eines Kfz-Mechanikers erklärt, die gleichzeitige Bürotätigkeiten ausschließen. Die Kfz-Werkstatt sei eine handwerklich tätige Organisationseinheit und keine aktenführende Stelle, die prüfbare Dokumente produziere.

Im BMVI sei es „gängige Praxis“, die zusammen mit Verbänden und den Bundesländern erarbeiteten Vorschriftenentwürfe auf Praxistauglichkeit und Effizienz in der behördeneigenen Kfz-Werkstatt überprüfen zu lassen. Ziel sei es, dem direkten Einfluss Dritter vorzubeugen und eine neutrale Einschätzung sicherzustellen. Aktuelle Probleme mit der Automobilindustrie, z. B. im Zusammenhang mit dem Abgasskandal, bestätigten die Notwendigkeit einer solchen unabhängigen behördeneigenen Einrichtung. Nach Auskunft des zuständigen Fachreferats werde der Teil der ministeriellen Aufgaben in der Werkstatt deutlich zunehmen. Es sei dringend notwendig, für das BMVI eine eigene und unabhängige „Prüfinstanz“ zur Fahrzeugüberwachung auf- bzw. auszubauen. Die von den derzeit tätigen Prüforganisationen übersandten Daten seien auf Objektivität und Neutralität zu überprüfen. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf nachgeordnete Behörden scheide aus, da dort weder die notwendige Infrastruktur, die Kapazitäten, noch das hierfür notwendige Fachwissen vorhanden seien.

Das BMVI sehe seine Kfz-Werkstatt auch als Handwerksbetrieb, der Reparaturen und Wartungen insbesondere der behördeneigenen Fahrzeuge „schnell, kostengünstig, unbürokratisch und damit effizient und einsatzgerichtet“ erledigt. Dies führe zu einer außergewöhnlich hohen Verfügbarkeit. Unter einer Pflicht zur Dokumentation der Arbeiten würde die Effizienz „absehbar erheblich leiden“. Der Einsatz der Ultraschall-Radwaschmaschine sei im Übrigen die „umweltfreundlichste, materialschonendste, effektivste und sicherste Methode, Autoreifen zu reinigen“.

Die Kfz-Werkstatt des BMVI beschäftige dauerhaft lediglich einen Mitarbeiter des mittleren Dienstes. Wegen der insgesamt geringen Ausgaben sei sie als Maßnahme mit geringer finanzieller Bedeutung anzusehen. Die Kritik des Bundesrechnungshofes insbesondere an der Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könne das BMVI daher nicht nachvollziehen.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die hauseigene Kfz-Werkstatt umgehend zu schließen.

Die Arbeitsabläufe innerhalb der Bundesregierung regelt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Danach müssen Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein. Die Ausführungen des BMVI zu „starken Verschmutzungen und Ölverschmierungen“ bei der Arbeit eines Kfz-Mechanikers, die gleichzeitig Bürotätigkeiten ausschließen, liegen deshalb neben der Sache. Die vom BMVI reklamierte ministerielle Tätigkeit der Kfz-Werkstatt hätte dort, zumindest aber in den Akten des Fachreferats dokumentiert werden müssen. Beides war nicht der Fall.

Belege zu Planungen des BMVI, eine neue hausinterne „Prüfinstanz“ zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof nicht vorgefunden. Im Zusammenhang mit dem Thema „Abgasskandal“ erinnert er daran, dass das BMVI das Kraftfahrtbundesamt im Jahr 2016 angewiesen hatte, staatliche Prüfstände zur Überprüfung des Schadstoffausstoßes von Fahrzeugen aufzubauen. Der 5. Untersuchungsausschuss des 18. Deutschen Bundestages gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes forderte in seinem abschließenden Bericht (Bundestagsdrucksache 18/12900), das Kraftfahrtbundesamt personell und finanziell zu stärken. Insofern kann der Bundesrechnungshof die pauschale Ablehnung des BMVI, auf die Kapazitäten fachlich zuständiger nachgeordneter Behörden zurückzugreifen, nicht nachvollziehen. Ihm ist auch keine Absicht des BMVI bekannt, Daten öffentlich bestellter Prüfororganisationen pauschal anzuzweifeln und auf Objektivität und Neutralität zu überprüfen.

Das BMVI selbst betrachtet die Kfz-Werkstatt als Handwerksbetrieb, der Reparaturen und Wartungen behördeneigener Fahrzeuge durchführt. Damit bestätigt es, dass die hauseigene Werkstatt im Wesentlichen marktübliche Leistungen erbringt, die bereits von zahlreichen Werkstätten auf dem freien Markt angeboten werden. Der Umfang der mit öffentlichen Mitteln erbrachten Leistung ist dabei unerheblich. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMVI seine Dienst-Kfz am Standort Berlin regelmäßig durch Vertragswerkstätten warten und reparieren lässt, hierfür also keine eigene Werkstatt benötigt.

Unabhängig von der gewählten Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht der Bundesrechnungshof auch in den Ausführungen der Stellungnahme des BMVI keinen Beleg dafür, dass der Betrieb der hauseigenen Kfz-Werkstatt notwendig und wirtschaftlich ist.

22 Auf überflüssiges Bereisungsschiff verzichten (Kapitel 1203 Titel 514 01)

Zusammenfassung

Das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Berlin (Amt) hat sein sogenanntes Bereisungsschiff lediglich an durchschnittlich 54 Tagen pro Jahr eingesetzt. Aufgabe eines Bereisungsschiffes ist es, Personal der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung zu transportieren, um z. B. Anlagen an Wasserstraßen zu besichtigen. Es dient auch dienstlichen Besprechungen und Veranstaltungen an Bord.

Das Schiff ist dienstlich nicht notwendig, sein Betrieb unwirtschaftlich. Indem das Amt das Bereisungsschiff für private und dienstlich nicht notwendige Fahrten samt Verpflegung an Bord bereitgestellt hat, entzog es Unternehmen der freien Wirtschaft zudem Aufträge.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das 60 Jahre alte Schiff stillzulegen und zu veräußern. Die dem Amt vorgesetzte Generaldirektion Wasserstraßen- und Schifffahrt (Generaldirektion) erklärte zunächst, das Bereisungsschiff durch das Amt weiter betreiben zu wollen. Das BMVI hat inzwischen zugesagt, auf das Bereisungsschiff zu verzichten und es aussondern zu lassen. Angesichts der Erklärung der Generaldirektion hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass das BMVI das Amt ausdrücklich anweist, das Schiff umgehend stillzulegen und zu veräußern.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Berlin (Amt) betreibt ein Bereisungsschiff, das mit drei Beschäftigten besetzt ist. Aufgabe eines Bereisungsschiffes ist es, Personal der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) zu transportieren, um z. B. Anlagen an Wasserstraßen zu besichtigen. Es dient auch dienstlichen Besprechungen und Veranstaltungen an Bord.

Im Jahr 2010 forderte das BMVI seine nachgeordneten Behörden auf, dienstliche Veranstaltungen grundsätzlich nur in den Dienststellen und ortsnah durchzuführen. Eigene Verkehrsmittel seien äußerst zurückhaltend zu nutzen. Nach einem vorgegebenen Kriterienkatalog müsse der Einsatz eigener Verkehrsmittel geeignet, erforderlich und angemessen, der dienstliche Charakter eindeutig und nachvollziehbar sein. Seit dem Jahr 2011 genehmigt die jeweils vorgesetzte Dienststelle die einzelnen Einsätze. Sie hat sich dabei an den Kriterien des BMVI aus dem Jahr 2010 zu orientieren.

Im Oktober 2015 ersetzte das Amt sein stark reparaturbedürftiges Bereisungsschiff durch ein über 60 Jahre altes Bereisungsschiff einer anderen Dienststelle der WSV. Im Jahr 2017 prüfte der Bundesrechnungshof den Betrieb des Bereisungsschiffes.

Kein Bedarf nachgewiesen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Amt sein Bereisungsschiff in den Jahren von 2012 bis 2016 durchschnittlich nur an 54 Tagen pro Jahr einsetzte. Unter den Einsätzen befanden sich private Besichtigungsfahrten Dritter. Weitere Fahrten dienten Besprechungen, z. B. einer Personalratssitzung oder einer Sitzung der Gemeinsamen Geschäftsstelle Elektromobilität der Bundesregierung.

Die Notwendigkeit der einzelnen Fahrten dokumentierte das Amt nur mit stichwortartigen Kurzbegründungen. Diese ließen nicht erkennen, dass es die vom BMVI vorgegebenen Kriterien geprüft hatte. Es fehlten Hinweise auf das Bundesinteresse, aber z. B. auch Angaben zu Ausgaben und zu alternativen Möglichkeiten der Bedarfsdeckung. Gleichwohl genehmigte die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (Generaldirektion) als vorgesetzte Dienststelle die jeweiligen Fahrten.

Ausgaben für das Bereisungsschiff

Die jährlichen Ausgaben für die Unterhaltung des Bereisungsschiffes bezifferte das Amt mit durchschnittlich rund 91 000 Euro. Intern erbrachte Leistungen, z. B. von Beschäftigten seines Bauhofes, für Reinigungs-, Wartungs- und Reparaturarbeiten, erfasste es dabei nicht.

Für die Besatzung gab das Amt jährlich rund 210 000 Euro aus. War das Bereisungsschiff nicht im Einsatz, will es die drei Besatzungsmitglieder anderweitig beschäftigt haben. Einen Nachweis über diese Einsatzzeiten konnte das Amt nicht vorlegen.

Der Bundesrechnungshof schätzte die jährlichen Ausgaben für den Betrieb des Bereisungsschiffes insgesamt auf mehr als 200 000 Euro. Dabei legte er die Ausgaben für die Unterhaltung und die intern erbrachten Leistungen sowie anteilig die Personalausgaben zugrunde.

Auf dieser Grundlage ermittelte er bei durchschnittlich 54 Einsatztagen im Jahr einen Tagessatz von rund 3 700 Euro. Nach Recherchen des Bundesrechnungshofes boten gewerbliche Anbieter vierstündige Fahrten mit 30 bis 40 Personen für unter 1 000 Euro an.

Derzeit plant das Amt verschiedene Umbauten an Sanitär- und Küchenanlagen des über 60 Jahre alten Bereisungsschiffes. Die hierfür benötigten Haushaltsmittel hat es bisher nicht ermittelt.

Bereitstellen von Verpflegung an Bord

Allen Nutzerinnen und Nutzer des Bereisungsschiffes bot das Amt auf Wunsch Speisen und Menüs an, die ein Kochmatrose zubereitete. Dabei erstatteten die Nutzerinnen und Nutzer lediglich die Ausgaben für die Lebensmittel.

22.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht vertretbar gehalten, ein Bereisungsschiff zu betreiben, das durchschnittlich nur an 54 Tagen pro Jahr eingesetzt wird. Spätestens als das Amt das 60 Jahre alte Bereisungsschiff einer anderen Dienststelle übernahm, hätte es die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme prüfen müssen.

Ohne Nachweis der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit waren aus Sicht des Bundesrechnungshofes aber auch die Ausgaben für die Einzelfahrten nicht hinnehmbar. Die wenigen dienstlichen Bereisungen und Veranstaltungen könnte das Amt günstiger mithilfe angemieteter Schiffe durchführen.

Indem das Amt das Bereisungsschiff für private und dienstlich nicht notwendige Fahrten einschließlich Verpflegung an Bord bereitstellte, hat es zudem Unternehmen der freien Wirtschaft unter Einsatz von Bundesmitteln Aufträge entzogen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass auch die Generaldirektion die Vorgaben des BMVI nicht beachtete, als sie die Einzelfahrten genehmigte.

Er hat dem Amt empfohlen, auf die geplanten Umbauten zu verzichten, das 60 Jahre alte Bereisungsschiff stillzulegen und zu veräußern.

22.3 Stellungnahme

Die dem Amt vorgesetzte Generaldirektion hat eingeräumt, dass das Bereisungsschiff nicht ausgelastet ist. Dieses stehe allerdings allen Behörden des Bundes und des Landes zur Verfügung. Die mangelhafte Auslastung führe sie auf den geringen Bekanntheitsgrad und damit die geringe Nachfrage zurück. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs lasse sich im Übrigen nicht prüfen, weil ein behördliches Bereisungsschiff „nie einen wirtschaftlichen Ertrag erbringen“ könne. Der Aufwand, die Einsatzzeiten der Besatzung auf anderen Schiffen zu erfassen, sei „sehr hoch und nicht verhältnismäßig“. Gleiches gelte für die vollständige Erfassung von Verpflegungskosten an Bord und die Vergabe dienstlicher Fahrten an Dritte. Die Generaldirektion hat mitgeteilt, sie werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht folgen. Das Amt werde das Bereisungsschiff weiter betreiben.

In Kenntnis dieser Erklärung der Generaldirektion hat das BMVI inzwischen zugesagt, auf das Bereisungsschiff zu verzichten und es auszusondern.

22.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich der Betrieb des Bereisungsschiffes am Bedarf des Amtes orientieren und wirtschaftlich sein muss. Die Stellungnahme der Generaldirektion zeugt von mangelndem Verständnis der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die für jegliches Verwaltungshandeln gelten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVI auf das Bereisungsschiff verzichten will. Angesichts der Stellungnahme der Generaldirektion hält er es jedoch für erforderlich, dass das BMVI das Amt ausdrücklich anweist,

- auf die geplanten Umbauten zu verzichten,
- das Bereisungsschiff umgehend stillzulegen und
- über eine Verwertungsplattform des Bundes zu veräußern.

Das weitere Vorgehen des Amtes wird der Bundesrechnungshof begleiten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

23 Bundeswehr riskiert, mit der „Trendwende Personal“ bis zu 2 500 überflüssige Dienstposten einzurichten (Kapitel 1403, 1411 und 1413)

Zusammenfassung

Zwei große Ämter der Bundeswehrverwaltung begründeten ihren Bedarf an zusätzlichem Personal überwiegend nicht sachgerecht und nachvollziehbar. Das BMVg erkannte im Zuge der „Trendwende Personal“ trotzdem 3 200 neue Dienstposten für diese Ämter an. Für 2 500 dieser Dienstposten fehlten Personalbedarfsermittlungen mit angemessenen Methoden. Für sie dürfen nach den Grundsätzen des Haushaltsrechts im Haushaltsplan keine Planstellen und Stellen ausgebracht werden. Sie können bis zu 137 Mio. Euro unnötige Personalausgaben pro Jahr verursachen. Ein Teil der Dienstposten war für Aufgaben vorgesehen, deren Umfang noch nicht feststand oder die absehbar wegfielen. Mehrere Dienstposten verwandte die Bundeswehr später für andere Zwecke als vorgesehen. Als Grundlage für die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über Planstellen und Stellen sind die Ergebnisse dieser mangelhaften Bedarfsermittlungen ungeeignet.

Das BMVg sollte seine Entscheidungen über die Dienstpostenforderungen der beiden Ämter durch sachgerechte und methodisch einwandfreie Personalbedarfsermittlungen überprüfen. Die nicht überprüften Dienstposten sollte es nicht besetzen. Dienstposten, die inzwischen besetzt sind, sollte es unter den Vorbehalt einer Überprüfung innerhalb von zwei Jahren stellen. Künftig sollte es einen Personalbedarf erst zugestehen, wenn er mit anerkannten Methoden ermittelt ist.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Trendwende Personal

Im Mai 2016 kündigte das BMVg die „Trendwende Personal“ an. Der Personalumfang der Bundeswehr müsse sich an den Aufgaben orientieren. Eine starre Obergrenze wie bisher verhindere dies. Ein „Personalboard“ des BMVg legt seitdem den Personalbedarf jährlich für die folgenden sieben Jahre fest. Mit der Trendwende Personal soll die Bundeswehr bis zum Jahr 2024 gegenüber der bisherigen Zielgröße von 185 000 auf 198 000 Soldatinnen und Soldaten wachsen. Die Zahl der Planstellen und Stellen für zivile Beschäftigte soll von 56 000 auf 61 400 steigen. Dem Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages berichtete das BMVg im Jahr 2017, die neuen Zielgrößen seien das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse.

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages berichtete, dass im Jahr 2017 mindestens 21 000 Dienstposten für militärisches Personal nicht besetzt waren.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundeswehr für das „Personalboard 2016“ den Personalbedarf des Bundesamtes für das Personalmanagement der Bundeswehr (Personalamt) und des Bundesamtes für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (Dienstleistungsamt) mit ihren nachgeordneten Behörden für die Jahre von 2017 bis 2023 ermittelte.

Personalbedarfsermittlung

Dienstposten müssen im Haushalt mit Planstellen oder Stellen unterlegt sein. Diese dürfen nur ausgebracht werden, wenn sie mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Grundlage einer Personalbedarfsermittlung soll grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung sein. Organisationsuntersuchungen beinhalten eine Aufgabenkritik und haben das Ziel, Prozesse und Strukturen wirksam und wirtschaftlich zu gestalten.

Das BMVg hatte das Personalamt und das Dienstleistungsamt im Jahr 2012 ohne Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen neu aufgestellt. Im Personalamt mit den nachgeordneten Karrierecentern zentralisierte es die Personalgewinnung und -verwaltung. Im Dienstleistungsamt und den nachgeordneten Behörden bündelte es Aufgaben der früheren Wehrverwaltung und den Brandschutz. Einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden umfassten im Jahr 2017 das Personalamt rund 7 000 und das Dienstleistungsamt 23 300 Dienstposten.

Kurz nach ihrer Aufstellung begannen die Ämter, ihre Aufgabenerfüllung zu evaluieren. Das Dienstleistungsamt beendete die Evaluation nicht; das Personalamt erarbeitete für seinen Bereich Anpassungsvorschläge. Das BMVg bezweifelte in beiden Fällen, dass die Erkenntnisse geeignet waren, den Personalbedarf zu berechnen. Es hielt Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlungen für erforderlich. Für das Personalamt beauftragte das BMVg eine Organisationsuntersuchung. Sie soll im Jahr 2019 abgeschlossen sein.

In Vorbereitung des Personalboards 2016 griff das BMVg auf Erkenntnisse aus den Evaluationen sowie auf Ergebnisse aus Abfragen und Schätzungen der Ämter zurück. Planungsannahmen und Berechnungen, die den Schätzungen zugrunde lagen, fand der Bundesrechnungshof häufig nicht vor.

Das Personalboard 2016 erkannte alle Forderungen von 3 207 zusätzlichen Dienstposten für die beiden Ämter und deren nachgeordnete Bereiche an. Die Anzahl ihrer Dienstposten erhöht sich damit bis zum Jahr 2024 um mehr als 10 %. Das BMVg begründete 724 der zusätzlichen Dienstposten mit einer Personalbedarfsermittlung unter Anwendung angemessener Methoden:

Durch das Personalboard 2016 anerkannte Personalforderungen
(Dienstposten)

Tabelle 23.1

	anerkannt	davon mit angemessenen Methoden begründet		jährliche Personal- ausgaben für die nicht begründeten Dienstposten ^a
		ja	nein	
Personalamt	935	0	935	51 Mio. Euro
Dienstleistungsamt	2 272	724	1 548	85 Mio. Euro
Summe	3 207	724	2 483	137 Mio. Euro

Erläuterung:

a Zugrunde gelegt sind durchschnittliche Personalausgaben pro Mitarbeiter von 55 000 Euro/Jahr inkl. Zuführungen an den Versorgungsfonds. Abweichungen durch Rundungen.

Quelle: Auswertung Bundesrechnungshof.

Die anerkannten Forderungen bezogen sich teilweise auf Aufgaben, deren Umfang noch nicht feststand:

- Das Personalboard 2016 genehmigte zusätzliche Dienstposten für den Betrieb von Truppenübungsplätzen bevor die Nutzung der Gelände feststand. Den Truppenübungsplatz Jägerbrück beispielsweise hatte das BMVg im Jahr 2012 zu einem Standortübungsplatz herabgestuft. Die Organisationseinheiten, die für den Betrieb als Truppenübungsplatz notwendig waren, hatte es aufgelöst. Im Jahr 2016 plante es, das Gelände erneut als Truppenübungsplatz zu nutzen. Das Dienstleistungsamt forderte für den Betrieb 81 Dienstposten. Maßstab war die Anzahl der Dienstposten der früheren Organisationseinheiten. Das BMVg erhöhte die Forderung auf 150 Dienstposten. Mit einer Dienstpostenreserve wollte es auf ausstehende Nutzerforderungen reagieren können. Für den Fall, dass das Gelände weiterhin als Standortübungsplatz betrieben werden sollte, hatte das Dienstleistungsamt zusätzlich 19 Dienstposten gefordert. Das Personalboard 2016 erkannte auch diesen Bedarf an.
- Im Personalamt rechnete das BMVg mit einer zunehmenden Aufgabenmenge durch eine künftig größere Bundeswehr. Das Personalboard 2016 genehmigte 225 zusätzliche Dienstposten. Später hielten es einzelne Abteilungen des Personalamtes für nicht absehbar, wie sich eine größere Bundeswehr auf ihre Aufgaben auswirken wird. Sie schlugen deshalb vor, die zugewiesenen Dienstposten vorläufig zuzuordnen.

In anderen Fällen war absehbar, dass der Bedarf entfällt. Beispielsweise konnte die Musterung von Reservistinnen und Reservisten vor einer Wehrübung nur in ausgewählten Karrierecentern stattfinden. Nach Beschwerden über weite Anreisen entschied das BMVg, in allen Karrierecentern Dienstposten für ärztliches Personal und Unterstützungspersonal zur Musterung von Reservistinnen und Reservisten einzurichten. Das Personalboard 2016 erkannte dafür 33 zusätzliche Dienstposten an. Seit Mitte 2016 sollen Reservistinnen und Reservisten jedoch vor einer Wehrübung zu ihrem Gesundheitszustand nur schriftlich angehört wer-

den. Eine Musterung in einem Karrierecenter ist meistens nicht mehr notwendig. Im Regelfall nimmt der Truppenarzt am Dienstort zu Beginn der Wehrübung diese Untersuchung vor.

Verwendung der Dienstposten

In folgenden Fällen verwandte das Personalamt die zugewiesenen Dienstposten abweichend von den Entscheidungen des Personalboards 2016 für andere Zwecke:

- In drei Karrierecentern verzichtete das Personalamt auf Dienstposten für die Musterung von Reservistinnen und Reservisten. Stattdessen verwandte es sie für allgemeine Einstellungsuntersuchungen in einem einzelnen Karrierecenter.
- Von den 225 Dienstposten, die das Personalamt wegen der künftig größeren Bundeswehr erhalten hatte, entfielen 75 Dienstposten auf die Personalverwaltung und auf Querschnittsaufgaben. Nachträglich gab das BMVg an, dass das Personalamt damit noch keinen künftigen Mehrbedarf decken sollte. Stattdessen näherte sich das Personalamt zunächst einer auskömmlichen Personalausstattung für die derzeitigen Aufgaben an.

Personalforderungen unmittelbar vor oder während einer Organisationsuntersuchung

Der Bundesrechnungshof wies im Jahr 2017 darauf hin, dass das BMVg die Karrierecenter umorganisieren will, obwohl die notwendigen Informationen zum Personalbedarf fehlen (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/11990 Nr. 2). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das BMVg im Jahr 2017 aufgefordert, die Umorganisation auf ein Mindestmaß zu reduzieren und unverzüglich eine Organisationsuntersuchung einzuleiten. Während der Organisationsuntersuchung des Personalamtes und vor Beginn der Organisationsuntersuchung der Karrierecenter schlug das BMVg für das „Personalboard 2018“ mehr als 280 weitere Dienstposten für diese Dienststellen vor. Sie seien für die Personalgewinnung und -verwaltung notwendig, um die Trendwende Personal zu realisieren.

23.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg den Personalmehrbedarf des Personalamtes und des Dienstleistungsamtes sowie ihrer nachgeordneten Behörden für das Personalboard 2016 überwiegend nicht sachgerecht und nachvollziehbar begründete. Er hat bezweifelt, dass alle 3 207 zusätzlichen Dienstposten notwendig sind, da für 2 483 Dienstposten angemessene Personalbedarfsermittlungen fehlten. Für sie dürfen nach den Grundsätzen des Haushaltsrechtes im Haushaltsplan keine Planstellen und Stellen ausgebracht werden. Das BMVg nimmt damit bis zu 137 Mio. Euro unnötige Personalausgaben pro Jahr in Kauf.

Zur Vorbereitung des Personalboards 2016 nutzte das BMVg Erkenntnisse aus Evaluationen, die es selbst für eine Personalbedarfsermittlung für ungeeignet hielt. Daneben griff es lediglich auf Abfragen oder Schätzungen zurück. Da häufig auch nicht erkennbar war, welche Annahmen und Berechnungen den Schätzun-

gen zugrunde lagen, waren die Ergebnisse keine tragfähige, nachvollziehbare Grundlage. Der aufgezeigte Personalbedarf beruhte mehrheitlich auf behelfsmäßig ermittelten oder gefühlten Defiziten bei der Aufgabenerfüllung.

Folge war, dass der Bedarf, beispielsweise an Musterungsärztinnen und -ärzten für Reservistinnen und Reservisten, vorhersehbar wegfiel oder die Ämter zugewiesene Dienstposten für andere Zwecke verwendeten. Personalforderungen für künftige Aufgaben, deren Umfang noch nicht feststand, hätte das Personalboard nicht anerkennen dürfen. Beispielsweise war offen, in welchen Bereichen des Personalamtes zu welchem Zeitpunkt zusätzliche Aufgaben durch eine größere Bundeswehr anfallen. Auch der Wunsch, Dienstpostenreserven für künftige Forderungen zu schaffen, reicht für eine Begründung des Personalbedarfs nicht aus. Der Bundesrechnungshof teilt daher nicht die Einschätzung des BMVg in dessen Bericht an den Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages, dass die Entscheidung des Personalboards das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse gewesen sei.

Er hat dem BMVg u. a. empfohlen, die Dienstpostenforderungen für das Personalamt und das Dienstleistungsamt durch sachgerechte und methodisch einwandfreie Personalbedarfsermittlungen zu überprüfen. Künftig sollte es einen Personalbedarf erst anerkennen, wenn er mit anerkannten Methoden ermittelt ist.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, dass das BMVg weitere Personalforderungen für das Personalamt berücksichtigt, während dieses Gegenstand einer Organisationsuntersuchung ist. Organisationsuntersuchungen dienen nicht der Überprüfung von Personalforderungen, sondern müssen deren Grundlage sein.

23.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erwidert, dass nach der Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahr 2011 die Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation und bei der Stationierung noch nicht abgeschlossen seien. In den meisten Bereichen fehle es an einer konsolidierten Aufgabenwahrnehmung über mindestens ein Jahr hinweg. Eine Aufgabenkritik und eine Prozessoptimierung seien daher nicht möglich gewesen. Den Personalbedarf habe das BMVg mit anerkannten Methoden nur in ausgewählten Bereichen ermitteln können. Das Personal- und das Dienstleistungsamt hätten dennoch Teile einer methodischen Personalbedarfsermittlung angewandt, beispielsweise das analytische Schätzverfahren und Expertenschätzungen. Es treffe daher nicht zu, dass die Personalmehrforderungen auf behelfsmäßig ermittelten oder gefühlten Defiziten beruhten.

Zu einzelnen Beispielen nahm das BMVg wie folgt Stellung:

- Beim Übungsplatz Jägerbrück habe das BMVg Dienstposten sowohl für den Betrieb eines Standort- als auch eines Truppenübungsplatzes berücksichtigt. Die Dienstposten für den Betrieb eines Standortübungsplatzes habe es jedoch nicht

eingerrichtet; Planstellen und Stellen sowie Haushaltsmittel habe es nicht in Anspruch genommen. Mit allen nicht benötigten Dienstposten werde es den Personalbedarf für andere Aufgaben decken.

- Es treffe zu, dass die Methoden zur Bemessung des Personalbedarfs beim Personalamt für eine größere Bundeswehr nicht ausreichend gewesen seien. Der Bundesrechnungshof verkenne jedoch, dass die Personalausstattung des Personalamtes bereits bei seiner Aufstellung nicht ausgereicht habe.
- In den Karrierecentern bestehe weiterhin Bedarf an Musterungsärztinnen und -ärzten für Reservistinnen und Reservisten. Die Arbeitsmenge habe das BMVg nicht ermitteln müssen, da die Musterung von Reservisten flächendeckend in allen Karrierecentern möglich sein solle. Die Verwendung von Dienstposten an einem anderen Ort sei Ergebnis einer Schwerpunktverlagerung. Die Aufgabe „Musterung“ bleibe unverändert. Abweichend von der Bedarfsmeldung habe es in einzelnen Karrierecentern einen generellen Mangel an Musterungsärztinnen und -ärzten beheben wollen.

Insgesamt sei der Personalbedarf des Personalamtes und des Dienstleistungsamtes für das Personalboard 2016 sachgerecht, methodenkonform und zeitlich differenziert ermittelt. Veränderungen würden nachfolgende Personalboards korrigieren.

23.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass der vom Personalboard 2016 anerkannte Personalmehrbedarf des Personalamtes und des Dienstleistungsamtes überwiegend nicht mit angemessenen Methoden sachgerecht und nachvollziehbar begründet war. Unklar bleibt, woran das BMVg seine gegenteilige Auffassung festmacht, da es selbst Mängel bei der Personalbedarfsermittlung einräumte.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahr 2011 rechtfertigt es nicht, jahrelang haushaltsrechtliche Vorgaben zu missachten. Gerade bei neu aufgestellten Organisationseinheiten ist es von herausgehobener Bedeutung, die Aufgaben kritisch zu bewerten, die Prozesse zu optimieren und den Personalbedarf zu ermitteln. Dies gilt besonders dann, wenn Behörden, wie das Personalamt und das Dienstleistungsamt, ohne Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen aufgestellt wurden und wenn zusätzliches Personal gefordert wird.

Das BMVg hat bestätigt, für das Personalboard 2016 nur Teile von Methoden zur Personalbedarfsermittlung angewandt zu haben. Damit wird deutlich, dass die Personalbedarfsermittlungen allenfalls behelfsmäßig waren. Erst die Gesamtheit der Verfahrensschritte ergibt zutreffende Ergebnisse über eine aufgabengerechte Personalausstattung. Zudem verkennt das BMVg, dass eine Expertenschätzung für sich alleine keine Methode der Personalbedarfsermittlung ist. Sie dient lediglich der Ermittlung quantitativer Daten, beispielsweise von Fallzahlen oder Bearbeitungszeiten, um anschließend den Personalbedarf zu berechnen.

Wenn das Personalboard Dienstposten anerkannt hat, die nicht oder nicht mehr benötigt werden, muss es seine Entscheidungen korrigieren und den Gesamtbedarf mindern. Es kann den tatsächlichen Personalbedarf der Bundeswehr nur festlegen, wenn es Mehr- und Minderbedarfe getrennt berücksichtigt und transparent darstellt.

Das BMVg geht mit der mangelhaften Personalbedarfsermittlung das Risiko ein, rund 2 500 unbegründete Dienstposten einzurichten und unnötige Personalausgaben von jährlich bis zu 137 Mio. Euro zu verursachen. Die Entscheidungen des Personalboards 2016 sind als Grundlage für die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über Planstellen und Stellen nicht geeignet.

Tausende vakante Dienstposten zeigen den Personalmangel der Bundeswehr. Auch deswegen sollte die Bundeswehr darauf bedacht sein, dass sie nur die Dienstposten einrichtet, die zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die für das Personalamt und das Dienstleistungsamt anerkannten Dienstposten durch sachgerechte und methodisch einwandfreie Personalbedarfsermittlungen zu überprüfen. Die nicht überprüften Dienstposten sollte das BMVg nicht besetzen. Seine Anerkennung nicht benötigter Dienstposten sollte das Personalboard korrigieren. Dienstposten, die inzwischen besetzt sind, sollte das BMVg unter den Vorbehalt einer Überprüfung innerhalb von zwei Jahren stellen. Künftig sollte das BMVg einen Personalbedarf erst anerkennen, wenn es ihn mit anerkannten Methoden ermittelt hat.

24 Bundeswehr gefährdet die IT-Sicherheit in technischen und wissenschaftlichen Dienststellen (Kapitel 1413)

Zusammenfassung

In technischen und wissenschaftlichen Dienststellen der Bundeswehr bestehen seit Jahren Sicherheitsmängel bei der IT. Der Bundesrechnungshof sieht dadurch die zuverlässige Aufgabenerfüllung der Dienststellen gefährdet. Zu ihren wesentlichen Aufgaben gehört es, das für die Bundeswehr vorgesehene Material zu untersuchen und zu bewerten. Das zuständige Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr hat die Mängel eingeräumt. Allerdings hat es bisher keine ausreichenden Anstrengungen unternommen, um die Risiken zu verringern. Dafür fehle ihm geeignetes Personal. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVg, dass es die IT-Sicherheitsmängel schnellstmöglich beseitigt. Dafür sollte es den Dienststellen für die besonders wichtigen IT-Sicherheitsaufgaben ausreichend Personal bereitstellen. Es muss darüber hinaus dafür sorgen, dass dieses Personal hinreichend ausgebildet ist und über geeignete Unterstützungssoftware verfügt.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof prüfte die IT in Dienststellen des Bundesamtes für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt). Diese technischen und wissenschaftlichen Dienststellen unterstützen mit ihrer Fachexpertise das Bundesamt dabei, die Bundeswehr mit geeignetem Material auszurüsten. Die Dienststellen sind jeweils für bestimmte Ausrüstungsbereiche zuständig. Sie verfügen über spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten, z. B. in der Fahrzeug-, Luftfahrt- und Schiffstechnik sowie in den Bereichen Elektronik, Munition, Werkstoffe und Schutztechnologien. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, sind die Dienststellen auf eine sicher funktionierende IT angewiesen. Sie müssen IT-Sicherheitsvorschriften der Bundeswehr einhalten, die auf den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik aufbauen.

Wesentliche Mängel

Neben Mängeln bei der Beschaffung, dem Betrieb und der Verwaltung von IT stellte der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung gravierende konzeptionelle, betriebliche und technische Mängel der IT-Sicherheit in den Dienststellen fest. So hatten die Dienststellen weder untersucht noch festgelegt, welcher Schutz für ihre Geschäftsprozesse, die dabei verarbeiteten Informationen und die eingesetzte IT überhaupt angemessen ist. Die Dienststellen verfügten über keine anwendbaren Konzepte oder ausreichend detaillierte Vorgaben zu notwendigen IT-Sicherheitsmaßnahmen.

Dienststellen ließen Teile ihrer IT nicht durch hierfür ausgebildetes IT-Fachpersonal, sondern von den Nutzerinnen und Nutzern selbst administrieren. Damit setzten sie sich dem Risiko aus, ihre IT aufgrund fehlerhafter Konfiguration, unkontrolliert installierter Software oder unzureichender Sicherheitsupdates mit Schadsoftware zu infizieren.

Die Dienststellen protokollierten sicherheits- und datenschutzrelevante Ereignisse in ihren IT-Systemen nicht in erforderlichem Umfang. Die aufgezeichneten Protokolldaten werteten die Dienststellen nur ansatzweise aus („Auditing“). So konnten die Dienststellen sicherheitskritische Ereignisse oder Datenschutzverstöße beim Betrieb ihrer IT weder erkennen noch Gegenmaßnahmen ergreifen.

Diese und weitere IT-Sicherheitsmängel bestanden zu großen Teilen bereits mehrere Jahre. Auch die zuständige bundeswehrinterne Kontrollinstanz hatte in den letzten Jahren mehrfach berichtet, dass in technischen und wissenschaftlichen Dienststellen die IT-Sicherheit nicht gewährleistet war.

Personal

In den für IT zuständigen Organisationseinheiten waren Dienstposten teilweise seit Jahren unbesetzt. Dadurch war das Personal oft überlastet. Es orientierte sich zwar an den IT-Sicherheitsvorschriften der Bundeswehr, war aber vielfach nicht in der Lage, die wesentlichen Bestimmungen einzuhalten. Dazu fehlte dem IT-Personal oft eine ausreichende Ausbildung und geeignete Unterstützungssoftware. Dies galt auch für das Personal, das in den Dienststellen mit der Gewährleistung und mit der Prüfung der IT-Sicherheit beauftragt war.

24.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Dienststellen gegen Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik und IT-Sicherheitsvorschriften der Bundeswehr verstoßen haben. Die daraus resultierenden IT-Sicherheitsmängel haben dazu geführt, dass der IT-Betrieb der Dienststellen erheblichen Gefahren ausgesetzt ist. Dadurch hat sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch eine Gefahr für den Dienstbetrieb insgesamt und damit für die zuverlässige Aufgabenerfüllung der Dienststellen ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesamt aufgefordert, die festgestellten Mängel zu beheben. Dabei hat er u. a. empfohlen, ausreichendes Personal bereitzustellen sowie das IT-Sicherheitspersonal so auszubilden und mit geeigneter Unterstützungssoftware auszustatten, dass es seine Aufgaben angemessen wahrnehmen kann.

24.3 Stellungnahme

Das Bundesamt hat eingeräumt, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen zutreffen. Es habe erste Schritte unternommen, die Empfehlungen umzusetzen. So habe es z. B. geplant, Dokumentationsvorlagen und Mindestvorgaben für den Betrieb besonders gefährdeter IT zusammenzustellen und anzuweisen. Es hat dabei ausgeführt, dass eine Umsetzung davon abhängig sei, ob ausreichend Personal zur Verfügung gestellt werden könne.

Das Bundesamt habe auch geplant, eine Initiative zur Erstellung eines bundeswehrweiten „Auditingrahmenkonzeptes“ zu starten, auf das die Dienststellen aufbauen könnten. Es hat dazu weiter ausgeführt, dass für eine Umsetzung die aktuelle Personallage in den Dienststellen keinen Raum lasse.

Das Bundesamt ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, wie es dafür sorgen will, dass seinen Dienststellen künftig ausreichendes IT-Personal zur Behebung der IT-Sicherheitsmängel zur Verfügung steht.

Das BMVg hat die ausreichende Ausstattung der Dienststellen mit hinreichend ausgebildetem IT-Personal als Schlüssel zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes erkannt. Hierzu hat es darauf hingewiesen, dass es mit der „Trendwende Personal“ erreicht habe, dass der Dienstpostenumfang der betroffenen Dienststellen derzeit aufwachse. Es hat weiter ausgeführt, dass die Bundeswehr mit ihrer „Attraktivitätsagenda“ neue Wege einschlage, um im Wettbewerb mit der Industrie Dienstposten für IT-Fachkräfte besetzen zu können.

Das BMVg hat auch dargelegt, dass das Bundesamt kurzfristig weitere Maßnahmen ergriffen habe, um IT-Sicherheitsrisiken zu begegnen. So habe es *„die Einrichtung von geschulten IT-Sicherheitsgehilfen in allen Abteilungen des Bundesamtes als first point of contact in Fragen der Informationssicherheit“* vorgesehen. Dies ermögliche *„eine Entlastung des Bereiches IT-Sicherheit des Bundesamtes und dadurch die Generierung von Kapazitäten für die Unterstützung der IT-Sicherheit der Dienststellen.“* Das BMVg hat weiter dargelegt, dass regelmäßig alternative Wege zur Gewährleistung der IT-Sicherheit geprüft würden. So werde überlegt, eine bereits in der Bundeswehr vorhandene Unterstützungssoftware weiterentwickeln zu lassen. Diese würde das IT-Sicherheitspersonal der Dienststellen bei der Bearbeitung von IT-Sicherheitskonzepten unterstützen und sie somit entlasten.

24.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesamt erste Schritte in die richtige Richtung gemacht hat. Er hält die bisherigen Anstrengungen des Bundesamtes zur Behebung der IT-Sicherheitsmängel in seinen Dienststellen jedoch noch immer für unzureichend.

Auch die Bemühungen des BMVg, ausreichend Personal für einen sicheren IT-Betrieb bereitzustellen, es angemessen auszubilden und mit geeigneter Unterstützungssoftware auszustatten, sind allenfalls ein erster Schritt. Besonders schwer wiegt, dass die kritische Situation der IT-Sicherheit und auch die kritische Situation beim IT-(Sicherheits-)Personal durch bundeswehrinterne Berichte seit Jahren bekannt sind.

Das BMVg richtet zwar mit der „Trendwende Personal“ zusätzliche Dienstposten bei den Dienststellen ein. Diese Maßnahme bleibt aber wirkungslos, so lange nicht einmal bereits vorhandene Dienstposten mit qualifiziertem Personal besetzt werden können. Der Bundesrechnungshof kann bisher ebenfalls nicht erkennen, dass die „Attraktivitätsagenda“ zu einer signifikanten Verbesserung der Situation beim IT-Sicherheitspersonal der Dienststellen des Bundesamtes führt.

Auch die vom Bundesamt vorgesehenen Maßnahmen können dem grundsätzlichen Personalproblem bestenfalls in geringem Umfang entgegenwirken. Die sogenannten IT-Sicherheitsgehilfen im Bundesamt mögen zwar sinnvoll sein. Die Auswirkungen auf die Situation in den Dienststellen des Bundesamtes bleiben allerdings abzuwarten.

Insofern zeigt die Bundeswehr aus Sicht des Bundesrechnungshofes noch immer keine erfolgversprechenden Wege auf, die Mängel bei der IT-Sicherheit und insbesondere beim IT-Sicherheitspersonal konsequent abzustellen. Hierdurch gefährdet sie weiter und in zunehmendem Maß den ordnungsgemäßen IT-Betrieb und damit die Voraussetzung für die zuverlässige Aufgabenerfüllung der Dienststellen des Bundesamtes.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg das Bundesamt stärker dabei unterstützt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zeitnah umzusetzen. Er erwartet vor allem konkretere Schritte beim Personalmanagement, damit den Dienststellen zügig Personal bereitsteht, um einen sicheren IT-Betrieb gewährleisten zu können. Dabei sollte die Bundeswehr den aktuellen Bedarf an IT-Betriebspersonal und IT-Sicherheitspersonal nach anerkannten Methoden ermitteln. Die Bundeswehr muss darüber hinaus dafür sorgen, dass dieses für den sicheren IT-Betrieb erforderliche Personal hinreichend ausgebildet ist und über geeignete Unterstützungssoftware verfügt.

Sollte die Bundeswehr das erforderliche zusätzliche Fachpersonal dauerhaft nicht gewinnen können, muss das BMVg weitere Wege zur Gewährleistung der IT-Sicherheit entwickeln (z. B. Qualifikation oder Umschulung eigenen Personals für IT-Aufgaben, Automatisierung von Tätigkeiten, Einsatz Externer usw.). Sollte dies nicht möglich sein, muss die Bundeswehr für den Einsatz ihres vorhandenen IT-Personals die Prioritäten verändern.

25 Die Bundeswehr kennt ihre Sprengmittelbestände nicht

(Kapitel 1405 Titel 554 08)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr hat nur eine unvollständige Übersicht über den Bestand ihrer Sprengmittel. Die zentrale Datenbank für Sprengmittel umfasst nicht alle Bestände und Lagerorte. Die Bundeswehr hat es u. a. versäumt, die Bestände einer für Erforschung und Erprobung von Sprengmitteln zuständigen Dienststelle zentral zu erfassen.

Das seit dem Jahr 2016 genutzte Datenbankmodul zur Bewirtschaftung der Sprengmittel passt die Bundeswehr immer noch an. Es ist unklar, wann sich die Datenqualität zu den Sprengmitteln verbessern wird. Da die Gesamtdatenqualität gegenwärtig unzureichend ist, können der Projektleiter und die an einer Wehrtechnischen Dienststelle eingerichtete „Zentrale Munitionsüberwachung“ ihre Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Sprengmittel sind eine besondere Munitionsart, die die Bundeswehr sowohl für den Einsatz als auch für den Friedensbetrieb vorhält. Die Bundeswehr verwendet sie z. B., um Blindgänger auf Truppenübungsplätzen zu sprengen.

Projektleiter planen, steuern und koordinieren alle Maßnahmen, damit die Streitkräfte das für den Einsatz notwendige Material nutzen können. Dazu müssen sie den vollständigen Materialbestand kennen, um folgende Aufgaben wahrnehmen zu können:

- Nach-, Ergänzungs- und Ersatzbeschaffungen veranlassen,
- Material aussondern, das fehlerhaft oder in zu großer Stückzahl vorhanden ist und
- die Einsatzbereitschaft des Materials in einer Bestandsübersicht darstellen, um die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte bewerten zu können.

Der mit der Bewirtschaftung der Sprengmittel beauftragte Projektleiter stellte dem Bundesrechnungshof aus einer zentralen Datenbank eine Übersicht über die Sprengmittel der Bundeswehr zur Verfügung. Diese Übersicht war unvollständig. So wich die tatsächliche Anzahl von Sprengmitteln mehrerer Dienststellen von den Angaben ab, die in der Übersicht enthalten waren. Anderen Sprengmitteln in dieser Übersicht war kein Lagerort zugeordnet.

Die Bundeswehr erforscht und erprobt Sprengmittel in Wehrtechnischen Dienststellen. Dort lagern große Mengen von Standardsprengmitteln, die auch andere Bundeswehrdienststellen nutzen. Zusätzlich lagern dort speziell für Testzwecke

hergestellte Sprengmittel. In einer Wehrtechnischen Dienststelle ist die „Zentrale Munitionsüberwachung“ angesiedelt, die Munitionsprüfungen plant und überwacht.

Die Sprengmittel einer Wehrtechnischen Dienststelle waren nicht in der Bestandsübersicht des Projektleiters enthalten. Für den Bestandsnachweis ihrer Sprengmittel nutzt diese Dienststelle eine selbst erstellte Datenbank. Diese Datenbank ist nicht mit der zentralen Datenbank verbunden. Ein direkter Zugriff zur Überprüfung des Bestandes durch den Projektleiter ist damit nicht möglich. Zudem ist nicht ausreichend dokumentiert, wer, wann, welche Veränderung im Sprengmittelbestand vorgenommen hat. Eine fälschungssichere Dokumentation ist Voraussetzung für den erforderlichen urkundlichen Nachweis der Sprengmittel.

25.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bestandsübersicht keinen vollständigen Überblick über die Sprengmittel der Bundeswehr gibt. In vielen Fällen kennt der Projektleiter die tatsächlichen Bestände in verschiedenen Dienststellen nicht. Darüber hinaus ist ihm in Einzelfällen der Lagerort von Sprengmitteln unbekannt. Anhand dieses unvollständigen Überblicks kann er seine Aufgaben nicht angemessen wahrnehmen. Es ist fraglich, auf welcher Grundlage der Projektleiter über die Beschaffung zusätzlicher Sprengmittel entscheiden will. Gleiches gilt für die Aussonderung überzähliger oder funktionsuntüchtiger Sprengmittel.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die lückenhafte Bestandsübersicht auch Auswirkungen auf die Aufgaben der „Zentralen Munitionsüberwachung“ der Bundeswehr hat. Es besteht die Gefahr, dass lediglich zentral erfasste Sprengmittel hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit überwacht werden.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr dezentrale Datenbanken für Sprengmittel nutzt. Diese erfüllen nicht alle Anforderungen für eine fälschungssichere Dokumentation.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Bestandsübersicht über Sprengmittel umgehend zu aktualisieren. Die zugrundeliegende Datenbank sollte ausnahmslos alle Sprengmittel enthalten.

Für einen Übergangszeitraum hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, dem Projektleiter und der „Zentralen Munitionsüberwachung“ Zugriff auf die separaten Datenbanken der Dienststellen zu ermöglichen.

25.3 Stellungnahme

Das BMVg hat dargelegt, dass der Projektleiter bei der erstellten Bestandsübersicht nicht alle erforderlichen Parameter eingestellt habe. Deshalb wäre diese Übersicht nicht umfassend und liefere nur ein unvollständiges Ergebnis. Eine erneute Auswertung mit allen erforderlichen Parametern habe zwischenzeitlich eine präzisere Bestandsübersicht geliefert. Dadurch sei jetzt sichergestellt, dass der Projektleiter über einen aktuellen Sachstand verfüge.

Die Bundeswehr nutze das Munitionsbewirtschaftungsmodul der Datenbank erst seit dem Jahr 2016. Es werde derzeit noch angepasst. Zudem verwende die für Erforschung und Erprobung von Sprengmitteln zuständige Dienststelle der Bundeswehr diese zentrale Datenbank zur Bestandsübersicht über die Sprengmittel erst seit wenigen Monaten. Deren Datenqualität werde sich künftig verbessern.

Das BMVg hat angekündigt, die Daten über Standardsprengmittel in der zentralen Datenbank zu vervollständigen und zu überprüfen. Damit folge es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

25.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Bewertung aufrecht. Das BMVg folgt mit seiner Stellungnahme den Empfehlungen nur teilweise.

Auch wenn der Projektleiter alle erforderlichen Parameter nutzt, bleibt die Bestandsübersicht unvollständig. Weiterhin sind Bestände der Bundeswehr in dezentralen Übersichten erfasst, die nicht Teil der zentralen Datenbank sind. Außerdem erfüllen die dezentralen Übersichten auch weiterhin nicht alle notwendigen Anforderungen für den erforderlichen urkundlichen Nachweis der Sprengmittel.

Die Bundeswehr selbst hat ausgeführt, dass sie das im Jahr 2016 eingeführte Munitionsbewirtschaftungsmodul der Datenbank bis heute verbessert. Wann die angekündigten Verbesserungen greifen werden, bleibt unklar. Überdies kündigte das BMVg Verbesserungen nur für Standardsprengmittel an. Speziell für Testzwecke hergestellte Sprengmittel werden mit den angekündigten Verbesserungen nicht erfasst.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, schnellstmöglich ausnahmslos alle Sprengmittel der Bundeswehr zentral in einer Datenbank zu erfassen. Diese muss für den urkundlichen Nachweis zertifiziert sein. Die Informationen zum Sprengmittelbestand sind wesentliche Arbeitsgrundlage für den Projektleiter und die „Zentrale Munitionsüberwachung“.

Die Bundeswehr sollte für eine mögliche Übergangsphase Vorkehrungen treffen, damit der Projektleiter und die „Zentrale Munitionsüberwachung“ aus den dezentralen Datenbanken jederzeit eine vollständige Übersicht über den Bestand und den Zustand der Sprengmittel erhalten.

26 Die Bundeswehr sollte bei Beschaffung von Krankentransportfahrzeugen mindestens 52 Mio. Euro einsparen (Kapitel 1405 Titel 554 01)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr plant, alte Krankentransportfahrzeuge durch neue Fahrzeuge zu ersetzen. Sie beabsichtigt, für die sanitätsdienstliche Versorgung im Inland 240 ungeschützte Fahrzeuge zu kaufen.

Aus den Nutzungsdaten der Krankentransportfahrzeuge der letzten drei Jahre ergibt sich ein tatsächlicher Bedarf von lediglich 200 neuen Fahrzeugen. Eine Fahrzeugreserve ist dabei bereits berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, 40 Fahrzeuge weniger zu beschaffen.

Zudem will die Bundeswehr die Fahrzeuge für die sanitätsdienstliche Versorgung im Inland genauso ausstatten wie die Fahrzeuge, die für den Auslandseinsatz vorgesehen sind. Auch ungeschützte Fahrzeuge für den Auslandseinsatz unterliegen besonderen Anforderungen. Sie sind mit ihrer umfangreichen militärischen Ausstattung rund 190 000 Euro teurer als Fahrzeuge mit begrenzter militärischer Ausstattung.

Fahrzeuge mit begrenzter militärischer Ausstattung reichen für die sanitätsdienstliche Versorgung im Inland vollkommen aus. Daher sollten diese beschafft werden. Damit kann die Bundeswehr bei der Beschaffung neuer Krankentransportfahrzeuge insgesamt mindestens 52 Mio. Euro sparen.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundeswehr stellt die sanitätsdienstliche Versorgung ihrer Soldatinnen und Soldaten im In- und Ausland sicher. Für den Transport von verletzten, verwunden und erkrankten Soldatinnen und Soldaten nutzt die Bundeswehr derzeit geländegängige, ungeschützte Lkw mit einem sanitätsdienstlichen Arbeitsraum hinter dem Fahrerhaus. Diese Fahrzeuge sind teilweise mehr als 30 Jahre alt (vgl. Abbildung 26.1).

Aktuell verwendetes ungeschütztes Krankentransportfahrzeug der Bundeswehr

Abbildung 26.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Bundeswehr plant, ihre alten Krankentransportfahrzeuge durch neue Fahrzeuge zu ersetzen. Sie will für den Zentralen Sanitätsdienst geländegängige, ungeschützte Krankentransportfahrzeuge kaufen. Es sind 40 Fahrzeuge für den Auslandseinsatz und 240 Fahrzeuge für den Inlandsbetrieb vorgesehen.

Der Inlandsbetrieb des Zentralen Sanitätsdienstes umfasst drei Bereiche:

- die Versorgung auf Truppenübungsplätzen,
- die Sicherstellung der Flugunfallbereitschaft und
- die regionale sanitätsdienstliche Versorgung.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes wertete das Kommando Regionale Sanitätsdienstliche Unterstützung die tatsächliche Nutzung der Krankentransportfahrzeuge im Inlandsbetrieb der Jahre von 2015 bis 2017 aus. Die höchste Nutzung in diesem Zeitraum lag bei 213 Fahrzeugen im Jahr 2017. Von diesen 213 Fahrzeugen wurden 38 Fahrzeuge als Reserve vorgehalten. Somit nutzte die Bundeswehr im Jahr 2017 im Inlandsbetrieb tatsächlich 175 Fahrzeuge.

Die Bundeswehr stellt an die neuen Krankentransportfahrzeuge für den Inlandsbetrieb die gleichen Anforderungen wie an die 40 Fahrzeuge, die für den Auslandseinsatz vorgesehen sind. Als Basis für die neuen Krankentransportfahrzeuge sind marktverfügbare Fahrgestelle und sanitätsdienstliche Arbeitsräume vorgesehen, die umfangreich militärisch angepasst werden sollen. Die Fahrzeuge sollen u. a. folgende Merkmale aufweisen:

- Ausstattung mit einsatztauglichem Sanitätsgerät, z. B. dimmbare Anzeigen für Medizingeräte,
- Aufnahmevorrichtungen für Führungs- und Funksysteme für den Einsatz,
- Tarnlackierung,
- Tarnbeleuchtung und
- Infrarotscheinwerfer.

Die Bundeswehr kalkulierte das von ihr geplante Krankentransportfahrzeug mit einem Stückpreis von 530 000 Euro.

Der Preis für ein Fahrzeug mit begrenzter militärischer Ausstattung (z. B. Aufnahmevorrichtungen für Führungs- und Funksysteme, Tarnlackierung, Tarnbeleuchtung, Infrarotscheinwerfer) beträgt 340 000 Euro. Insbesondere der sanitätsdienstliche Arbeitsraum und das Sanitätsgerät für den Auslandseinsatz des umfangreich militärisch angepassten Fahrzeugs kosten erheblich mehr. So ist es beispielsweise sinnvoll, Fahrzeuge für den Auslandseinsatz mit dimmbaren Anzeigen der Medizingeräte auszustatten. Diese Anzeigen können vom Sanitätspersonal in einem abgedunkelten Arbeitsraum mit Nachtsichtbrillen abgelesen werden, ohne geblendet zu werden. Im Einsatz erschwert ein verdunkelter Arbeitsraum die Entdeckung durch feindliche Kräfte.

Das Kommando Regionale Sanitätsdienstliche Unterstützung gab an, dass ein Fahrzeug für den Inlandsbetrieb nicht alle Anforderungen erfüllen müsse, die an ein Fahrzeug für den Auslandseinsatz gestellt werden. Zwingend sei die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben. Die Bundeswehr nutzt auch bisher für den Inlandsbetrieb Fahrzeuge mit begrenzter militärischer Ausstattung.

26.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass es sinnvoll ist, die alten Krankentransportfahrzeuge zu ersetzen. Fahrzeugumfang und Fahrzeugausstattung für den Inlandsbetrieb sollten sich jedoch an der tatsächlichen Nutzung orientieren.

Fahrzeugumfang

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr für den Inlandsbetrieb 40 Krankentransportfahrzeuge zu viel kaufen möchte. Er hält einen Fahrzeugumfang für angemessen, der sich an der tatsächlichen Nutzung der Fahrzeuge orientiert. Unter Berücksichtigung einer Fahrzeugreserve hält der Bundesrechnungshof 200 neue, ungeschützte Krankentransportfahrzeuge für den Inlandsbetrieb für ausreichend. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die Verfügbarkeit der Krankentransportfahrzeuge mit den neu beschafften Fahrzeugen erhöhen wird. Die neuen Fahrzeuge werden geringere Ausfallzeiten haben als die derzeit genutzten, alten Fahrzeuge.

Fahrzeugausstattung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr die gleichen Anforderungen an Krankentransportfahrzeuge sowohl für den Auslandseinsatz als

auch für den Inlandsbetrieb stellt. Er hält eine umfangreiche militärische Ausstattung für die 40 Krankentransportfahrzeuge für angemessen, die für Auslandeinsätze vorgesehen sind.

Im Inlandsbetrieb ist jedoch eine Ausstattung mit z. B. dimmbaren Anzeigen weder notwendig noch sinnvoll. Hier steht die bestmögliche Realversorgung beim Krankentransport im Vordergrund. Patienten werden am besten in dem voll ausgeleuchteten Arbeitsraum des Krankentransportfahrzeugs versorgt.

Einsparpotenziale

Die Bundeswehr kann bei einer Reduzierung des geplanten Beschaffungsumfangs für den Inlandsbetrieb um 40 Fahrzeuge je nach Ausstattung zwischen 13,6 und 21,2 Mio. Euro einsparen.

Ein Krankentransportfahrzeug mit begrenzter militärischer Ausstattung kostet 190 000 Euro weniger als ein Fahrzeug mit umfangreicher militärischer Ausstattung. Beim Kauf von 200 Krankentransportfahrzeugen mit begrenzter militärischer Ausstattung kann die Bundeswehr weitere 38 Mio. Euro einsparen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für den Inlandsbetrieb 40 Fahrzeuge weniger als geplant zu beschaffen. Außerdem sollte das BMVg für die 200 neuen Krankentransportfahrzeuge die begrenzte militärische Ausstattung wählen. Das BMVg kann so mindestens 52 Mio. Euro einsparen.

26.3 Stellungnahme

Das BMVg hat an der bisherigen Bedarfsforderung von 240 Fahrzeugen für den Inlandsbetrieb und an einer erweiterten Ausstattung auch für Krankentransportfahrzeuge im Inlandsbetrieb festgehalten. Es hat darauf hingewiesen, dass alle Krankentransportfahrzeuge die Anforderungen der Landes- und Bündnisverteidigung erfüllen müssten.

26.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Bewertung aufrecht, dass 200 anstatt 240 neue Krankentransportfahrzeuge für die sanitätsdienstliche Versorgung im Inlandsbetrieb ausreichend sind. In dieser Anzahl ist bereits eine angemessene Fahrzeugreserve enthalten, auch in Hinblick auf einen mit der Trendwende Personal angestrebten Personalaufwuchs.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Krankentransportfahrzeug für den Inlandsbetrieb weniger Anforderungen erfüllen muss als ein Fahrzeug, das für den Einsatz vorgesehen ist. Er hält eine nutzungsabhängige, differenzierte Ausstattung der Krankentransportfahrzeuge für sinnvoll und wirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof fordert daher, die Beschaffung neuer, ungeschützter Krankentransportfahrzeuge dem tatsächlichen Bedarf anzupassen und 40 Fahrzeuge weniger als geplant zu beschaffen. Er fordert darüber hinaus, bei Fahrzeugen des Inlandsbetriebs auf die umfangreiche militärische Ausstattung für den Auslandseinsatz zu verzichten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr im Falle der Landes- und Bündnisverteidigung ihre Aufgaben auch mit diesen Krankentransportfahrzeugen erfüllen kann.

Berücksichtigt die Bundeswehr die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, kann sie bei der Beschaffung neuer Krankentransportfahrzeuge mindestens 52 Mio. Euro einsparen.

27 Einsatzbereitschaft der Kurzwellen-Funktrupps mangelhaft: Bundeswehr fehlt Personal und moderne Technik (Kapitel 1405/1406)

Zusammenfassung

Kurzwellen-Funktrupps (Trupps) verfügen über Systeme zur landgebundenen Funkübertragung. Sie sollen die Führungsfähigkeit der Bundeswehr erhalten, wenn die anderen Kommunikationsmittel ausfallen oder gestört werden.

Der Bundesrechnungshof kritisierte im Jahr 2009 die mangelnde Einsatzbereitschaft der über 500 Trupps beim Heer und bei der Streitkräftebasis. Außerdem beanstandete er, dass für diese Trupps Fachpersonal fehlt. Das BMVg sagte im Jahr 2010 Besserung zu. Bis zum Jahr 2017 reduzierte die Bundeswehr zwar die Zahl der Trupps deutlich, allerdings war deren Einsatzbereitschaft unverändert mangelhaft. Einen großen Teil des nicht mehr benötigten Materials verwertete die Bundeswehr nicht, sondern lagerte es ein.

Die wenigen einsatzbereiten Trupps nutzten Heer und Streitkräftebasis bei ihren mandatierten Auslandseinsätzen nicht, weil andere Technologien verfügbar waren, die Trupps zu viel Transportraum benötigen und Kurzwellenfunk nur eine geringe Datenübertragungsrate bietet. Der Bundesrechnungshof sieht daher keinen Bedarf, diese Trupps mit der aktuellen Ausstattung weiter vorzuhalten.

Gleichwohl will das BMVg die vorhandenen Trupps bis zur Verfügbarkeit einsatztauglicher Nachfolgesysteme vorhalten. Allerdings hat es erst jetzt begonnen, sich mit der Planung solcher Nachfolgesysteme auseinanderzusetzen. In wie vielen Jahren diese verfügbar sein werden, ist daher nicht absehbar.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr

- *ausgesondertes Material rasch verwertet,*
- *nur noch wenige Trupps zum Kompetenzerhalt für die Erprobung des Nachfolgesystems vorhält und*
- *umgehend funktionale Forderungen erarbeitet und die weiteren längst überfälligen Schritte zur Bedarfsdeckung mit einsatztauglichen Nachfolgesystemen einleitet.*

27.1 Prüfungsfeststellungen

Einsatzbereitschaft

HF-Funktrupps verfügen über Systeme zur landgebundenen Funkübertragung im Frequenzbereich der Kurzwelle (engl. high frequency = HF). HF-Funk kann u. a. zur Überbrückung großer Entfernungen dann als Reserve dienen, wenn andere

Kommunikationsmittel gestört werden, um so die Führungsfähigkeit der Bundeswehr zu erhalten.

Im Jahr 2009 kritisierte der Bundesrechnungshof, dass die personelle und materielle Einsatzbereitschaft der über 500 Trupps mangelhaft war. Das BMVg sagte daraufhin im Jahr 2010 zu, die Zahl der Trupps deutlich zu reduzieren. Dadurch würde für die verbleibenden ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zu Verfügung stehen. Die materielle Einsatzbereitschaft werde sich verbessern, weil künftig ausschließlich modernere Varianten weiter genutzt würden.

Die Bundeswehr verfügte im Jahr 2017 beim Heer und bei der Streitkräftebasis (heute beim Kommando Cyber- und Informationsraum) insgesamt noch über 45 Trupps. Beim Heer waren nur gut die Hälfte der erforderlichen Truppführer und ein Drittel der IT-Soldaten ausgebildet. Der Streitkräftebasis standen sogar weniger als ein Drittel der Truppführer ausgebildet zur Verfügung. Von den 45 Trupps waren nur 12 materiell vollständig einsatzbereit.

Für das Jahr 2018 veranschlagt die Bundeswehr für den Materialerhalt der Trupps gut 500 000 Euro.

Aussonderung und Verwertung

Nicht mehr benötigtes Material ist rasch auszusondern und zu verwerten, um

- Schäden durch Verwittern und Korrosion zu vermeiden und die Verwertungserlöse nicht zu mindern,
- den Arbeitsaufwand zu reduzieren und
- die Depots und Materiallager zu entlasten.

Im Jahr 2010 sagte das BMVg zu, dass die Aussonderung und die Verwertung des nicht mehr benötigten Materials der HF-Funktrupps bis zum Jahr 2012 abgeschlossen sein sollten.

Im Jahr 2017 war das Material von 122 Trupps zwar ausgesondert, aber in verschiedenen Lagern der Bundeswehr eingelagert, mehr als ein Drittel davon seit über sieben Jahren. Wegen hoher Auslastung der Materiallager stehen Funkkabinen aus Platzmangel teils auf unbefestigtem Gelände (Abbildung 27.1). Bislang verursachten diese Kabinen Lagerkosten von mehr als 200 000 Euro. Die Bundeswehr erstellte wegen Personalmangel nicht die für eine wirtschaftliche Aussonderung und Verwertung vorgeschriebene „Ablöseplanung“. Sie überprüfte den dafür erforderlichen „minimalen operativen Bedarf“ bisher nicht.

Materiallager Karlsruhe, Lagerung auf unbefestigtem Gelände

Abbildung 27.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

Nutzung

HF-Funk bietet eine spürbar geringere Qualität als die von der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen genutzten Satellitenkommunikationssysteme oder auch Kabelverbindungen. Aus Sicht der Bundeswehr sind HF-Funktrupps als Redundanz bei Störung der anderen Kommunikationsmittel dennoch unverzichtbar.

Bei den mandatierten Auslandseinsätzen führten die Truppenteile der Streitkräftebasis und des Heeres keine HF-Funktrupps mit. Begründet haben sie dies u. a. mit einem großen Transportraumbedarf, dem geringen ballistischen Schutzniveau, eingeschränkter Geländefähigkeit, mangelnder Netzwerkfähigkeit sowie geringer Datenübertragungsrate.

Weiterentwicklung

Das BMVg sieht seit Jahren Handlungsbedarf im Bereich der Führungsfähigkeit. Eine „Konzeptidee“ des BMVg aus dem Jahr 2017 verweist darauf, dass die HF-Funktrupps nicht mehr den Anforderungen für eine Führungsunterstützung in den derzeitigen Einsätzen entsprechen.

Das Planungsamt der Bundeswehr konkretisierte, HF-Funk sei als redundantes Mittel der Führungsunterstützung unverzichtbar und zwingend weiterzuentwickeln. Es verwies jedoch auch darauf, dass es derzeit keine Arbeiten an der Weiterentwicklung einer strategischen HF-Funkkomponente gebe.

Für das Material einiger Trupps ist das in bundeswehreigenen Vorschriften geregelte Nutzungsdauerende seit dem Jahr 2015 erreicht, bei den anderen tritt es im Laufe des Jahres 2018 ein. Über eine Verlängerung der Nutzungsdauer berät die Bundeswehr erst seit kurzem.

27.2 Würdigung

Einsatzbereitschaft

Das BMVg hat seine Zusagen aus dem Jahr 2010 nicht eingehalten. Zwar hat es die Zahl der Trupps deutlich reduziert. Dennoch ist es ihm bis heute nicht gelungen, für diese wenigen Trupps ausreichend ausgebildetes Personal bereitzustellen. Dieses Fachpersonal wäre auch nötig, um das Material zu warten und einsatzbereit zu halten. Die Trupps sind kaum einsetzbar. Die deutliche Reduzierung der Trupps und die Nutzung der moderneren Varianten haben nicht zu den zugesagten Verbesserungen geführt. Die veranschlagten 500 000 Euro jährlich reichen nicht aus, um den desolaten Zustand des Materials signifikant zu verbessern. Für den Materialerhalt ohnehin nicht benötigter Trupps ist allerdings selbst diese Summe zu hoch.

Aussonderung und Verwertung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die für eine wirtschaftliche Aussonderung und Verwertung des Materials der Trupps vorgeschriebene Ablöseplanung nicht erstellt hat. Die jahrelange teils unsachgemäße Lagerung des ausgesonderten Materials hat mögliche Verwertungserlöse geschnitten. Außerdem verursacht sie unnötige Lagerkosten.

Nutzung der HF-Funktrupps

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr HF-Funktrupps zwar vorhält, diese aber noch nie in die mandatierten Auslandseinsätze mitgeführt hat. Veraltete Trupps am Heimatstandort vorzuhalten nützt beim Ausfall der Kommunikationsmittel am Einsatzort nichts.

Weiterentwicklung der HF-Funktrupps

Die Notwendigkeit eines redundanten Kommunikationsmittels bestreitet der Bundesrechnungshof nicht. Ebenso hält er es für möglich, dass HF-Funk diese Funktion erfüllen kann. Allerdings hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundeswehr zu wenig unternommen hat, um die vorhandenen Trupps trotz Erreichen des Nutzungsdauerendes einsatzbereit zu halten oder neue adäquate Technik zu entwickeln und einzuführen.

27.3 Stellungnahme

Einsatzbereitschaft

Das BMVg hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur personellen und materiellen Einsatzbereitschaft eingeräumt. Es hat allerdings darauf hingewiesen, diese müssten *„unter den jeweils geltenden und seit 2016 deutlich veränderten strategischen und operativen Vorgaben und Rahmenbedingungen neu bewertet werden.“*

Aussonderung und Verwertung

Das BMVg hat die Bewertung des Bundesrechnungshofes zum fehlenden Ablöseplan sowie zu Wertverlust und Lagerkosten durch zu langsame Verwertung der

Trupps geteilt. Allerdings hat es auch erklärt, die Empfehlungen nicht kurzfristig umsetzen zu können.

Für den geforderten Ablöseplan sei der minimale operative Bedarf zu überprüfen und auf dieser Grundlage über den Zulauf neuer Produkte zu entscheiden. Der Abschluss der Aussonderung, mit Ausnahme des minimalen operativen Bedarfs, sei bis zum Jahr 2021 vorgesehen. Allerdings stehe dafür absehbar kein Personal zur Verfügung.

Nutzung

Das BMVg hat bestätigt, dass die Trupps bei den mandatierten Auslandseinsätzen nicht eingesetzt wurden. Stattdessen hätten andere zuverlässige, breitbandige und weitreichende Verbindungen zur Verfügung gestanden.

Weiterentwicklung

Das BMVg hat erklärt, ihm lägen mittlerweile die grundsätzlichen Anforderungen für ein Nachfolgesystem als „Zielbild HF-Funk in der Bundeswehr“ vor. Dieses bilde „die Grundlage für die weitere detaillierte Bestimmung der funktionalen Forderungen“. Damit wolle das BMVg die vorhandenen Fähigkeitslücken auf diesem Gebiet langfristig schließen.

27.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof kritisiert weiterhin, dass das BMVg seine Zusagen zur Einsatzbereitschaft aus dem Jahr 2010 bis heute nicht eingehalten hat. Der Zustand der Trupps ist immer noch desolat. Die „seit 2016 deutlich veränderten strategischen und operativen Vorgaben und Rahmenbedingungen“ rechtfertigen die Untätigkeit des BMVg nicht.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMVg seine Zusage aus dem Jahr 2010 nicht eingehalten hat, das Material nicht benötigter Trupps zügig auszusondern und zu verwerten. Die weitere Verwertung stagniert, was neben dem Wertverlust beim möglichen Verkauf auch unnötige Lagerkosten verursacht.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Trupps den Anforderungen in den derzeitigen Einsätzen nicht mehr entsprechen. Diese Einschätzung wird gestützt durch die von Heer und Streitkräftebasis angeführten Gründe, diese Trupps nicht mehr einzusetzen. Es ist deshalb unnötig und unwirtschaftlich, diese HF-Trupps weiter vorzuhalten.

Der Bundesrechnungshof kann einen „minimalen operativen Bedarf“ lediglich zum Kompetenzerhalt für die Erprobung eines Nachfolgesystems erkennen. Er hält es für möglich, dass HF-Funk als redundantes Kommunikationsmittel geeignet ist. Allerdings hält er seine Kritik aufrecht, dass das BMVg viel zu lange hingenommen hat, dass die personelle und materielle Einsatzbereitschaft der Trupps mangelhaft ist und es erst jetzt beginnt, die funktionalen Forderungen

„für die langfristige Schließung vorhandener Fähigkeitslücken auf diesem Gebiet“ zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr

- die seit Jahren überfällige Ablöseplanung für veraltetes Material der Trupps erstellt und es dann rasch verwertet,
- den „*minimalen operativen Bedarf*“ an veralteten Trupps auf den Kompetenzerhalt für die Erprobung des Nachfolgesystems beschränkt und
- das „*Zielbild*“ umgehend in funktionale Forderungen umsetzt und die weiteren längst überfälligen Schritte zur Bedarfsdeckung mit einsatztauglichen Nachfolgesystemen einleitet.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

28 Seit 2007 geplante IT-Unterstützung für Entwicklungsprojekte verzögert sich weiter

Zusammenfassung

Das BMZ versucht seit dem Jahr 2007, die IT-Unterstützung für die Planung und Steuerung seiner Entwicklungsprojekte zu modernisieren. Dafür hat es bis heute 10,3 Mio. Euro ausgegeben. Bei der Modernisierung hat es Fehler gemacht. So hat es die Schwachstellen des alten IT-Systems nicht ausreichend analysiert. Zudem hält es an einer technisch aufwendigen Lösung für das Berichtswesen fest, obwohl es deren Funktionsumfang nicht ausschöpft. Bis zum Jahr 2014 hat das BMZ 4,1 Mio. Euro ausgegeben, ohne dass das IT-System einsetzbar gewesen wäre.

Das BMZ startete im Jahr 2014 einen erneuten Anlauf, sein IT-System zu modernisieren, jedoch ohne seine Schwachstellenanalyse zu erneuern oder die technische Lösung für das Berichtswesen neu zu konzipieren. Die geplante Inbetriebnahme des neuen Systems verschob das BMZ erneut. Dafür nimmt es weitere Mehrausgaben von 410 000 Euro in Kauf.

Das BMZ sieht die Einführung des neuen Systems zum Januar 2019 nicht mehr in Gefahr. Allerdings werde es dabei zunächst auf die Möglichkeit verzichten, mit einer Durchführungsorganisation elektronisch Daten abzugleichen. Diesen Datenabgleich nennt das BMZ jedoch für die Steuerung seiner Entwicklungsprojekte als unerlässlich. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMZ aufgefordert, diese Schnittstelle schnellstmöglich einzurichten.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Modernisierung der IT-Unterstützung

Jedes Jahr gibt das BMZ mehrere Milliarden Euro für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus. Allein im Haushalt für das Jahr 2018 sind 4,4 Mrd. Euro veranschlagt. Zur Planung und Steuerung seiner daraus finanzierten Entwicklungsprojekte benötigt das BMZ ein IT-gestütztes Finanzverwaltungssystem sowie ein geeignetes Berichtswesen.

Im Jahr 2007 beschloss das BMZ, sein veraltetes und anwenderunfreundliches IT-System bis Ende 2011 zu ersetzen. Es ließ sich nicht mehr mit vertretbarem Aufwand anpassen. Das BMZ wollte es gegen leistungsfähige, flexible Technologie austauschen. Bis Anfang 2014 war lediglich begonnen worden, ein Modul des

Berichtswesens zu implementieren. Insgesamt hatte das BMZ 4,1 Mio. Euro statt der ursprünglich veranschlagten 1,7 Mio. Euro verausgabt.

Das BMZ erkannte Mängel in der Projektorganisation und Projektsteuerung. Deshalb startete es das Projekt mit veränderter Projektorganisation neu.

Im November 2015 schrieb es die Leistungen erneut aus. Das Finanzverwaltungssystem sollte zu Beginn des Jahres 2018, das Berichtswesen bis Ende 2019 fertig sein. Im Mai 2018 verschob das BMZ die Inbetriebnahme des Finanzverwaltungssystems wegen festgestellter Mängel auf Januar 2019. Hierfür rechnete es mit Mehrausgaben von 410 000 Euro. Die Gesamtausgaben für den Zeitraum von 2007 bis 2018 betragen 10,3 Mio. Euro.

Schwachstellenanalyse

Das BMZ ermittelte im Jahr 2007 die Schwachstellen des bisher eingesetzten IT-Systems. Prioritäten, welche Schwachstellen dringend zu beheben sind, legte es nicht ausdrücklich fest. Es gibt bis heute keine Übersicht, welche Schwachstellen ein neues IT-System beheben soll oder welche Schwachstellen inzwischen behoben wurden.

Berichtswesen

Als Rahmenbedingung für das Berichtswesen gab das BMZ im Jahr 2014 eine technisch aufwendige Lösung vor. Dabei verlangte es auch den Einsatz einer bereits beschafften Berichtssoftware. Den Umfang dieser Software nutzte es bisher kaum. Seit November 2011 zahlte es für die Software mehr als 750 000 Euro. Das neue Berichtswesen ist noch nicht fertig gestellt.

Datenaustausch

Werden aus dem Bundeshaushalt Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit finanziert, so führt u. a. die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) diese im Auftrag des BMZ durch. Die beim BMZ und der KfW gespeicherten Finanz- und Projektdaten weichen teilweise voneinander ab. Dies ist dem BMZ seit mindestens zehn Jahren bekannt. Ein IT-gestützter Datenaustausch in beide Richtungen (bidirektional) würde die Übereinstimmung der Daten (Konsistenz) von BMZ und KfW verbessern. Das BMZ plant, bis Ende 2018 die Voraussetzungen für eine neue Schnittstelle für den Datenaustausch zu schaffen.

Projektdurchführung

Das BMZ ermittelte für das alte System Betriebskosten von durchschnittlich 325 000 Euro pro Jahr. Die jährlichen Betriebskosten für das neue System sollen 800 000 Euro betragen. Das BMZ hat die Wirtschaftlichkeit alternativer Lösungsvarianten nicht in ausreichender Tiefe und Anzahl geprüft.

Für den Auftrag, das neue System zu entwickeln, gab es vier Bieter. Darunter waren drei, die bereits zuvor mit dem alten System oder den Projektvorbereitungen befasst waren. Das BMZ glich die Wettbewerbsvorteile gegenüber dem vierten Bieter nicht vollständig aus. Zudem offenbarte das BMZ während des Vergabeverfahrens gegenüber einem Bieter den Namen eines Mitbieters.

28.2 Würdigung

Dem BMZ ist es seit dem Jahr 2007 nicht gelungen, ein neues IT-System einzuführen. Dafür hat es bis zum Jahr 2014 4,1 Mio. Euro ausgegeben, ohne dass es über ein einsatzfähiges System verfügte. Weil sich seit dem Neustart im Jahr 2014 das Projekt weiter verzögert, muss der Bund weitere 410 000 Euro zahlen, ohne das IT-System derzeit nutzen zu können. Das BMZ muss sicherstellen, dass es den Zeitplan einhält und die Ausgaben nicht weiter erhöht.

Das Scheitern des Projektes hat mehrere Gründe. So hat das BMZ die Schwachstellen des alten IT-Systems weder systematisch erfasst noch ihre Ursachen beseitigt. Zudem hält es seit Jahren an einer technisch aufwendigen Lösung für das Berichtswesen fest, deren Funktionsumfang es bisher kaum nutzt. Darüber hinaus hat das BMZ noch immer keine automatisierte bidirektionale Schnittstelle mit der KfW eingerichtet, um Projekt- und Finanzdaten regelmäßig austauschen und auf Konsistenz prüfen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, seine technische Lösung für das Berichtswesen zu überprüfen (Review). Es sollte dabei nicht auf den technisch möglichen, sondern auf den tatsächlich benötigten Umfang abstellen. Hilfreich wäre es, wenn das BMZ dazu seine Schwachstellenanalyse aktualisiert. Sofern noch möglich, kann es dadurch auch seine Ausgaben reduzieren. Für die Projektsteuerung ist ein regelmäßiger Datenaustausch zwischen BMZ und KfW unerlässlich. Daher sollte das BMZ schnellstmöglich eine bidirektionale Schnittstelle einrichten.

In der Projektdurchführung hat das BMZ gegen den Grundsatz verstoßen, für alle finanzwirksamen Maßnahmen methodisch einwandfreie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. So hat es trotz der wesentlich höheren Betriebskosten des neuen IT-Systems alternative technische Lösungsmöglichkeiten nicht ausreichend geprüft.

Außerdem hat das BMZ die Prinzipien der Gleichbehandlung und des Geheimwettbewerbs im Vergaberecht missachtet. Diese verbieten es, dass ein Bieter Wettbewerbsvorteile dadurch erlangt, dass er aus einer früheren Sonderbeziehung zum Auftraggeber einen Informationsvorsprung hat oder ein einzelner Bieter Informationen über die Bewerberlage erlangt.

In jedem Fall sollte das BMZ seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überarbeiten und eine Erfolgskontrolle durchführen, damit es Folgeprojekte besser planen und steuern kann. Bei künftigen Beschaffungen ist das Vergaberecht zu beachten.

28.3 Stellungnahme

Das BMZ hat mitgeteilt, dass die dargestellten Mängel nicht die Ursachen für die Verzögerungen und Mehrausgaben seien. Die wesentlichen Gründe seien vielmehr der sehr breite Zielfokus, die mangelnde Personalausstattung sowie

unklare Entscheidungs- und Kontrollstrukturen des im Jahr 2007 begonnenen Projektes gewesen. Diese Mängel habe man bereits im Jahr 2014 mit dem Neustart des Projektes abgestellt. Im Ergebnis könne das neue IT-System im Januar 2019 in Betrieb gehen.

Die technische Lösung für das Berichtswesen wolle das BMZ ergebnisoffen prüfen. Es hat eingeräumt, dass es den vollen Funktionsumfang der vorgesehenen technischen Lösung bislang nicht ausschöpfe und voraussichtlich auch in Zukunft nicht ausschöpfen werde. Dies führe aber zu keinen Mehrkosten.

Den fehlenden Datenabgleich mit der KfW habe das BMZ nicht übersehen. Es habe sich bewusst dafür entschieden, erst das IT-System zu modernisieren und anschließend eine bidirektionale Schnittstelle einzurichten. Im Übrigen hat das BMZ Mängel bezüglich der Schwachstellenanalyse eingeräumt und zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe das BMZ bei den Betriebskosten die Kosten für Pflege, Wartung, Lizenzen und Weiterentwicklungen zusammengefasst. Ohne die Weiterentwicklungskosten von 520 000 Euro beliefen sich die Betriebskosten für das neue IT-System auf 280 000 Euro jährlich. Im Vergabeverfahren hat das BMZ Mängel eingeräumt. So hätte es einen möglichen Informationsvorsprung bei einigen Bietern strenger auslegen müssen.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass sich beim Neustart des Projektes im Jahr 2014 die Personalausstattung und das Projektmanagement verbessert haben. Gleichwohl hat das BMZ die Einführung des neuen IT-Systems – bei erneuten Mehrausgaben von 410 000 Euro – wieder um ein Jahr verschoben.

Die bislang vom BMZ vorgesehene aufwendige technische Lösung für das Berichtswesen sieht der Bundesrechnungshof – anders als das BMZ – kritisch. Es ist offensichtlich unwirtschaftlich, wenn das BMZ eine aufwendige technische Lösung fordert und bezahlt, die es nicht benötigt. Das BMZ muss schnellstens in einer ergebnisoffenen Prüfung auch technisch weniger komplexe Lösungen betrachten und diese mit einer methodisch einwandfreien Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewerten.

Das BMZ versucht seit dem Jahr 2007, sein veraltetes Finanzverwaltungssystem abzulösen. Es hat immer wieder betont, wie elementar dies für seine Projektsteuerung ist. Auch den regelmäßigen Datenabgleich mit der KfW hält es dabei für sehr wichtig. Deshalb kann sich der Bundesrechnungshof die Verzögerung des BMZ beim Einrichten einer bidirektionalen Schnittstelle nicht erklären. Eine effiziente fachliche Zusammenarbeit bedingt, dass BMZ und KfW zum gleichen Projekt immer über dieselben Daten verfügen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMZ daher auf, diese Schnittstelle schnellstmöglich einzurichten.

29 Unzulässige Förderung einer internationalen Schule in Bonn

(Kapitel 2303 Titel 687 01)

Zusammenfassung

Ohne hinreichende Rechtsgrundlage hat das BMZ den Ausbau einer privaten internationalen Schule in Bonn mit 3,75 Mio. Euro gefördert. Die Finanzierung lief über eine internationale Organisation. Diese erhielt die Bundesmittel vom BMZ und leitete sie direkt an die Schule weiter. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung als haushaltsrechtlich unzulässig und – wegen der Bildungshoheit der Länder – als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert. Das vom BMZ gewählte Verfahren diene aus seiner Sicht allein dazu, dies zu verschleiern. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMZ generell auf solche Förder- und Finanzierungskonstruktionen verzichtet.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Im Jahr 1997 gründete ein gemeinnütziger Verein eine internationale Schule in Bonn, die Kindern von Angehörigen internationaler Organisationen offenstehen sollte. Im Jahr 2006 erhielt die Schule ein neues Schulgebäude. Der Bund unterstützte den Bau mit Haushaltsmitteln, die er über das Berlin/Bonn-Gesetz bereitstellte. Auch in der Folgezeit beteiligte er sich mehrfach an der Erweiterung der Schule.

In den Jahren 2012 und 2015 wandte sich die internationale Schule an das BMZ, jeweils mit der Bitte, den Ausbau der Schule finanziell zu unterstützen. In beiden Fällen teilte die Schule mit, dass sie selbst den Ausbau nicht vollständig finanzieren könne. Das BMZ ging davon aus, dass eine unmittelbare Förderung der Schule wegen der Bildungshoheit der Länder nicht möglich sei. Gleichwohl sagte es seine Unterstützung zu.

Eine internationale Organisation erklärte sich in beiden Fällen bereit, „bei größtmöglicher Einfachheit des Vorgehens“ die „Rolle des Empfängers und Weiterleiters der Mittel“ zu übernehmen. Die Organisation selbst beantragte beim BMZ keine Fördermittel zur Finanzierung des Ausbaus der Schule.

Das BMZ zahlte daraufhin insgesamt 3,75 Mio. Euro an die internationale Organisation. Diese leitete die Bundesmittel direkt an die internationale Schule weiter. Einen Zuwendungsbescheid erließ das BMZ nicht. Es forderte zudem weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch stellte es Bedingungen hinsichtlich einer wirtschaftlichen Bauausführung oder einer Vergabe der Bauaufträge im Wettbewerb.

Das BMZ nutzte dabei Haushaltsmittel, die für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmt sind. Diese Mittel stellte der Haushaltsgesetzgeber dem BMZ zur Verfügung, um sich an der strategischen entwicklungspolitischen Ausrichtung internationaler Organisationen zu beteiligen und deutsche entwicklungspolitische Akzente in deren Arbeit einzubringen.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der internationalen Schule als haushaltsrechtlich unzulässig und – wegen der Bildungshoheit der Länder – auch als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert. Das gewählte Verfahren diene aus seiner Sicht allein dazu, dies zu verschleiern.

Das BMZ hat Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zweckwidrig eingesetzt. Mit dem „Umweg“ über die internationale Organisation hat es zudem auf ein ordnungsgemäßes Verfahren verzichtet. Damit hat das BMZ sich selbst die Möglichkeit genommen, z. B. im Wege eines Zuwendungsbescheids rechtsverbindliche Nebenbestimmungen für die Förderung vorzugeben, die eine wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel sicherstellen und eine Prüfung der Verwendungsnachweise ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMZ aufgefordert, internationale Schulen in Deutschland nicht mehr in dieser Weise zu fördern.

29.3 Stellungnahme

Das BMZ hat erklärt, dass es die internationale Schule in Bonn gefördert habe, damit der Standort insbesondere auch für das Personal der dort ansässigen internationalen Organisationen attraktiv bliebe. Damit habe es auch die Qualität der entwicklungspolitischen Arbeit dieser Organisationen sichern wollen.

Darüber hinaus hat das BMZ eingeräumt, dass es den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht geprüft habe. Auch ein Förderantrag der internationalen Organisation habe ihm in beiden Fällen nicht vorgelegen. Gleichwohl habe es die Förderung der internationalen Schule für verfassungsrechtlich zulässig und für haushaltsrechtlich noch vertretbar gehalten.

Das BMZ erkenne jedoch die vom Bundesrechnungshof angeführten Gründe gegen die Zulässigkeit der Förderung als zumindest ebenso überzeugend an und werde deshalb künftig von einer weiteren Förderung der internationalen Schule absehen.

29.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMZ überzeugen nicht. Dem BMZ muss bewusst gewesen sein, dass es mit der Förderung der internationalen Schule in dem gewählten Verfahren gegen das Haushaltsrecht verstößt. Andernfalls hätte es nicht eine internationale Organisation in die Förderung eingebunden und versucht, die unzulässige Finanzierung auf diese Weise zu verschleiern. Der Bundesrechnungshof hält daher seine Kritik aufrecht.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass eine Stärkung des Standorts Bonn für internationale Organisationen auch im Bundesinteresse sein kann. Es ist jedoch stets sicherzustellen, dass eine solche Förderung auch zulässig ist.

Die Zusage des BMZ nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er fordert, nicht nur bei dieser internationalen Schule, sondern generell auf vergleichbare Förder- und Finanzierungsstrukturen zu verzichten. Auch bei einer Förderung im internationalen Bereich sollte das BMZ die Grundzüge des Zuwendungsrechts entsprechend anwenden.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

30 Förderprogramm Bildungsprämie: Wirtschaftlichkeit und Bundeszuständigkeit nicht gesichert (Kapitel 3002)

Zusammenfassung

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2008 individuelle berufsbezogene Weiterbildungen mit Prämien- und Spargutscheinen. Hierdurch möchte es erreichen, dass sich vor allem Personen mit geringem Einkommen stärker an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligen. Bis zum Jahr 2011 wollte das BMBF 300 000 Prämien Gutscheine ausgeben; dieses Ziel hat es erst fünf Jahre später erreicht. Für jeden Euro der aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanzierten Prämie musste der Bund bisher im Durchschnitt 57 Cent an Durchführungsaufwand tragen.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit des Programms kritisiert. Er hat zudem eine klare rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes vermisst. Auch viele Länder unterstützen individuelle berufsbezogene Weiterbildungen mit Gutscheinprogrammen. Er hat daher empfohlen, das Programm nicht über das Ende der Förderperiode des Europäischen Sozialfonds im Jahr 2020 hinaus zu verlängern.

Das BMBF hat mitgeteilt, es werde das Programm in dieser Form nicht verlängern. Es wolle aber Möglichkeiten prüfen, wie es die Bildungsprämie verstetigen kann. Der Bundesrechnungshof sieht hierfür nach den vorliegenden Prüfungserkenntnissen keine tragfähige Grundlage. Generell darf das BMBF Förderprogramme nur dann auflegen, wenn eine wirtschaftliche Programmdurchführung und eine klare Einordnung in das System föderaler Zuständigkeiten sichergestellt sind.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Bundesprogramm Bildungsprämie

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2008 individuelle berufsbezogene Weiterbildungen (Weiterbildungen) aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF-Mittel) mit dem Förderprogramm „Bildungsprämie“ (Programm). Das Programm wurde bisher zweimal verlängert und ist derzeit bis zum Ablauf der aktuellen ESF-Förderperiode im Jahr 2020 befristet. Es richtet sich an gering verdienende Beschäftigte, die die Kosten einer Weiterbildung nicht selbst tragen und hierfür keine steuerlichen Vergünstigungen geltend machen können.

Das BMBF fördert die Teilnahme an den Weiterbildungen mit sogenannten Prämi- und Spargutscheinen. Beim Prämiengutschein wird die Hälfte der Teilnahme- und Prüfungsgebühren bis zu einem Förderbetrag von 500 Euro übernommen. Mit dem Spargutschein können Arbeitnehmer ihre Guthaben, die nach dem Vermögensbildungsgesetz gefördert werden, zur Finanzierung von Weiterbildungen verwenden. Der Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage geht hierdurch nicht verloren. Voraussetzung für die jeweilige Förderung ist eine Prämienberatung in einer von 530 Beratungsstellen. Das BMBF hat das Bundesverwaltungsamt (BVA) beauftragt, das Programm abzuwickeln und insbesondere die Gutscheine mit den Weiterbildungsträgern abzurechnen.

Neben dem Bund bieten auch mehrere Bundesländer Gutscheinprogramme zur Förderung der individuellen berufsbezogenen Weiterbildung an.

Zielerreichung und Steuerung des Programms

Die Bildungsprämie soll gezielt Personen mit geringem Einkommen zugute kommen. Hierfür gilt derzeit eine Einkommensgrenze von 20 000 Euro pro Jahr für Einzelpersonen. Das BMBF veränderte die Einkommensgrenze – ebenso wie andere Parameter (z. B. Altersgrenzen) – im Programmverlauf mehrfach. Es verschärfte sie, wenn es befürchtete, dass die verfügbaren Mittel zu früh ausgeschöpft werden. Umgekehrt erließ es großzügigere Regelungen, wenn die Nachfrage hinter den Fördermöglichkeiten zurückblieb. So sollte der Absatz der Gutscheine an die „aktuelle Kassenlage“ angepasst werden.

Bis zum Ablauf der ersten Förderphase des Programms im Jahr 2011 wollte das BMBF 300 000 Prämiengutscheine ausgeben. Dieses Ziel erreichte es erst im Jahr 2016. Bis Ende 2017 hatten die Beratungsstellen rund 320 000 Prämiengutscheine ausgegeben. Eine vom BMBF in Auftrag gegebene Evaluation der ersten Förderphase kam zu dem Ergebnis, dass nicht alle ausgegebenen Gutscheine eingelöst wurden.

Die Spargutscheine stoßen auf ein geringes Interesse. In der seit dem Jahr 2014 laufenden dritten Förderphase des Programms gaben die Beratungsstellen lediglich 861 Spargutscheine aus, mit abnehmender Tendenz. Das BMBF stellte bereits nach der ersten Förderphase fest, dass es seine Ziele in Bezug auf dieses Förderinstrument verfehlt hat. Die Evaluation kam zu dem Ergebnis, dass Spargutscheine nur selten eingelöst werden.

Durchführungsaufwand

Das BMBF verzichtete nach eigenem Bekunden bei der Planung und Durchführung des Programms auf systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Auf Handlungsalternativen, wie die von einem Land angebotene Zusammenarbeit, ging es nicht ein. Im Verlauf des Programms ging die Zahl der eingelösten Gutscheine immer weiter zurück. Der Aufwand für die Programmdurchführung sank hingegen nicht entsprechend; ein Grund hierfür waren Vereinbarungen mit dem BVA über den Umfang seines Personaleinsatzes, die sich nach den erwarteten Absatzzahlen richteten.

Bis Ende 2017 zahlte das BMBF 78 Mio. Euro an ESF-Mitteln für Prämienersstattungen aus. Für den Durchführungsaufwand gab es weitere 45 Mio. Euro aus. Hiermit finanzierte es beispielsweise Prämienberatungen und IT-Unterstützung. Damit musste der Bund für jeden Euro der aus ESF-Mitteln finanzierten Prämie bisher im Durchschnitt 57 Cent an Durchführungsaufwand tragen. In den Jahren 2016 und 2017 verursachte dieser Aufwand sogar höhere Ausgaben als die Prämienzahlung. Zu dem hohen Aufwand trägt auch bei, dass die parallele Nutzung von ESF-Mitteln durch Bundes- und Landesprogramme fortlaufende Abstimmungsprozesse erfordert.

Finanzierungszuständigkeit des Bundes

Der Bund darf nach dem Grundgesetz nur Aufgaben finanzieren, für die er zuständig ist. Dies soll eine klare und eindeutige Zuordnung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern sicherstellen. Im Gegensatz zur allgemeinen beruflichen Bildung oder zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitsuchenden, für die es bundesgesetzliche Regelungen gibt, hat der Bund keine Zuständigkeit für individuelle berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen. Das BMBF ging davon aus, dass es gleichwohl solche Weiterbildungen finanzieren darf. Ihm war aber bewusst, dass es von einer Gesetzgebungszuständigkeit hätte Gebrauch machen müssen, um eine Zuständigkeit des Bundes zu begründen (konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit). Das BMBF hätte dabei auch die Verwaltungszuständigkeit des Bundes regeln müssen, um eine Finanzierungskompetenz in Anspruch nehmen zu können. Es verzichtete jedoch auf ein Gesetzgebungsvorhaben, das nach seiner Auffassung der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Zur Begründung führte es die „Erprobung des Programms“ und dessen „Modellcharakter“ an.

Die Länder sehen sich ebenfalls für die Förderung von Weiterbildungen zuständig. Die meisten von ihnen bieten eigene Förderprogramme an. Alle Programme nutzen ESF-Mittel. Zwei Länderprogramme existierten schon vor der Bildungsprämie. Sechs Länderprogramme entsprechen in Zielsetzung und Ausgestaltung dem Bundesprogramm. Wesentliches Abgrenzungsmerkmal ist die Höhe der geförderten Ausgaben. So greift in einigen Ländern bei Maßnahmen, die weniger als 1 000 Euro kosten, das Bundesprogramm, bei teureren Maßnahmen das Landesprogramm.

30.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Zielorientierung und Wirtschaftlichkeit des Programms bemängelt. Einen wesentlichen Grund sieht er in dem Versuch des BMBF, die erwartete Inanspruchnahme der Prämie und die Verfügbarkeit von ESF-Mitteln in Einklang zu bringen. Zwar ist es nicht zu beanstanden, wenn das BMBF alle Möglichkeiten nutzt, um die verfügbaren ESF-Mittel bestmöglich auszuschöpfen. Es hat aber zu diesem Zweck die Förderkonditionen mehrfach und in gegenläufiger Richtung geändert. Dies steht einer an den inhaltlichen Zielen orientierten und für den Empfängerkreis nachvollziehbaren Pro-

grammgestaltung entgegen. Die mit dem Programm beabsichtigte Steigerung des Weiterbildungsinteresses ist im Ergebnis weit hinter den Erwartungen des BMBF zurückgeblieben.

Die Ausgabe und Einlösung von Prämiengutscheinen verursachen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes deutlich zu hohe Kosten. Dazu tragen die aufwendige Programmgestaltung, die geringe Nachfrage und das Nebeneinander von Bundes- und Landesprogrammen bei. Das BMBF hätte bereits vor der Programmeinführung prüfen müssen, welche Handlungsalternativen für die Förderung der individuellen Weiterbildung bestanden. Dies hat es versäumt. Angesichts eindeutig negativer Evaluierungsergebnisse hätte das BMBF auch selbst die Notwendigkeit von Spargutscheinen hinterfragen müssen, zumal auch bei geringer Inanspruchnahme Kosten für Bereitstellung und Einlösung anfallen.

Das BMBF hat darauf verzichtet, die Verwaltungszuständigkeit eindeutig dem Bund zuzuordnen und damit seine Finanzierungszuständigkeit klarzustellen. Hierfür reicht es nicht aus, dass es sich auf konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen beruft. Das BMBF hat damit im Ergebnis ein dauerhaftes Nebeneinander von Bundesprogramm und Länderprogrammen in Kauf genommen. Das Vorgehen des BMBF, ohne gesetzliche Grundlage ein Programm zur Förderung der individuellen Weiterbildung anzubieten, läuft dem Grundsatz einer klaren Zuordnung von Aufgaben an den Bund oder die Länder zuwider. Danach sollte es ausgeschlossen sein, dass Bund und Länder parallel weitgehend gleiche Programme anbieten. Dies ist hier aber – ungeachtet der betragsmäßigen Abgrenzungen – vielfach der Fall.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Programm nicht über die im Jahr 2020 endende Förderperiode des ESF hinaus zu verlängern.

30.3 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, es habe wegen des neuartigen Charakters des Programms die Wirkungen der Maßnahmen nicht von vornherein absehen können. Auch deswegen habe es die Förderkonditionen mehrfach und in gegenläufiger Richtung geändert. Eine zielorientierte Steuerung sei dabei jederzeit gegeben gewesen. Allerdings habe es mit den zur Verfügung stehenden ESF-Mitteln maximal 40 000 Personen pro Jahr fördern können. Für eine spürbare Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung seien zehnmal so viele Förderungen nötig gewesen. Für Änderungen am Spargutschein sehe das BMBF in der laufenden Förderperiode keine Veranlassung. Der geringen Nutzung stehe ein nur geringer zusätzlicher Aufwand gegenüber.

Das BMBF hat betont, es habe bei der Gestaltung der Förderkonditionen die Fördermittel sparsam eingesetzt. Es hat eingeräumt, dass die administrativen Kosten anfangs hoch gewesen seien. Allerdings sei der ursprünglich geplante Kostenrahmen für Personal nie ausgeschöpft worden. Durch eine Änderung der Förderkonditionen habe es die Kosten je Gutschein senken können. Die Prüf- und

Verwaltungssysteme sowie Rechtsvorschriften des ESF beeinflussten die Kosten. Dies werde das BMBF ebenso wie die Wirtschaftlichkeit in einer aktuellen Evaluierung des Programms betrachten.

Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof hat das BMBF eine Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung des Programms gesehen. Zu seiner Rechtfertigung hat es erneut auf verschiedene Gesetzgebungskompetenzen verwiesen. Das BMBF habe aber keine gesetzliche Grundlage für die Bildungsprämie geschaffen, um dieses Instrument „ohne Haushaltsrisiko“ in der Praxis beobachten zu können. Von Seiten der Länder habe es auch keine Einwände im Hinblick auf eine mögliche mangelnde Zuständigkeit des Bundes gegeben.

Das BMBF hat mitgeteilt, die Erprobung der Bildungsprämie solle mit dem Ende der ESF-Förderperiode im Jahr 2020 abgeschlossen werden. Eine Weiterführung in der derzeitigen Form sei nicht vorgesehen. Es wolle aber eine Verstetigung der Bildungsprämie prüfen.

30.4 Abschließende Würdigung

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war, entgegen der Bewertung des BMBF eine zielorientierte Steuerung des Programms nicht durchgängig sichergestellt. Das BMBF hat sein selbst gestecktes Absatzziel deutlich verfehlt. Die bisherige Absatzentwicklung lässt auch künftig keinen spürbaren Beitrag zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung erwarten. Auch der Hinweis des BMBF, dass der ursprünglich geplante Kostenrahmen für Personal zu keinem Zeitpunkt ausgeschöpft worden sei, entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Wirtschaftlichkeit des Programms nicht. Sie richtet sich dagegen, dass das BMBF die Einsparmöglichkeiten nicht umfassend genutzt hat, die sich aus der unerwartet niedrigen Nachfrage nach Prämiegutscheinen ergeben. Zwar konnte das BMBF zuletzt den Durchführungsaufwand für einen eingelösten Gutschein senken; dieser erreichte gleichwohl in den Jahren 2016 und 2017 mit großem Abstand seine bisher höchsten Werte seit dem Einführungsjahr.

Der Spargutschein ist offenkundig weit hinter der angestrebten Bedeutung zurückgeblieben. Dass das BMBF wegen des bestehenden gesetzlichen Anspruchs an ihm festhält, überzeugt nicht. Es hatte selbst den Anstoß für die Änderung des Vermögensbildungsgesetzes gegeben; es sollte die Initiative ergreifen, um das Angebot einzustellen und weitere Kosten zu vermeiden.

Der Hinweis des BMBF auf verschiedene Gesetzgebungskompetenzen entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes an der fehlenden Finanzierungszuständigkeit des Bundes nicht. Die Verfassung sieht ausdrücklich vor, dass der Bund in den hier angesprochenen Handlungsfeldern nur dann zuständig ist, wenn er von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht und die Verwaltungszuständigkeit dem Bund zuordnet. Nur dann ist auch der Einsatz seiner Finanzmittel legitimiert. Dies ist hier nicht der Fall. Das Argument, das BMBF habe zunächst keine gesetzliche Grundlage schaffen wollen, um das Programm zu erproben,

überzeugt nach nunmehr zehn Jahren keinesfalls. Unbeachtlich ist auch, dass die Länder bei der Einführung der Bildungsprämie keine Einwände erhoben haben. Deren Duldung kann nicht das verfassungsmäßige Handeln des Bundes ersetzen.

Das BMBF möchte Weiterbildungen für Geringverdiener weiter fördern und erwägt eine Verstetigung der Bildungsprämie über das Ende der ESF-Förderperiode im Jahr 2020 hinaus. Der Bundesrechnungshof vermag jedoch keine tragfähige Grundlage für eine solche Verstetigung zu erkennen. Hierzu wären eine grundlegende Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und eine eindeutige Zuordnung im Gefüge föderaler Verantwortlichkeiten notwendig. Es ist nicht erkennbar, wie eine Neuauflage der Bildungsprämie dies sicherstellen soll. Dies gilt umso mehr, als bisher nicht absehbar ist, ob und inwieweit für diesen Zweck nach dem Jahr 2020 ESF-Mittel zur Verfügung stehen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, Prämien- und Spargutscheine nicht über diesen Zeitpunkt hinaus anzubieten.

Allgemeine Finanzverwaltung

31 Eine Milliarde Euro Hinterziehungszinsen nicht festgesetzt (Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren kauften die Finanzbehörden zahlreiche sogenannte „Steuer-CDs“. Diese enthielten in erster Linie Informationen über Kapitalanlagen von Deutschen im Ausland. Daraufhin zeigten sich viele Bürgerinnen und Bürger beim Finanzamt selbst an und legten bislang verschwiegene ausländische Kapitalerträge offen. Aus deren Nachversteuerung sowie aus der Auswertung der „Steuer-CD-Daten“ ergaben sich für den Fiskus seit dem Jahr 2010 Steuermehreinnahmen in Milliardenhöhe. Hinterzogene Einkommensteuern sind verzinst nachzuzahlen. Die Zinsen betragen für jeden Monat 0,5 %. Nicht nur die hinterzogenen Jahressteuern, sondern auch die hinterzogenen Einkommensteuer-Vorauszahlungen sind zu verzinsen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter nur die hinterzogenen Jahressteuern verzinsten. Ursächlich hierfür waren unzureichende Weisungen sowie eine fehlende IT-Unterstützung zur Berechnung der Höhe der Zinsen auf Vorauszahlungen. So entgingen dem Fiskus seit dem Jahr 2010 Einnahmen von hochgerechnet 1 Mrd. Euro. Das Bundesministerium der Finanzen ist aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern umgehend für eine IT-Unterstützung bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Steuervorauszahlungen zu sorgen.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Kapitalanlagen im Ausland im Fokus der Finanzverwaltung

Die Finanzbehörden kauften in den vergangenen Jahren mehrfach sogenannte „Steuer-CDs“ mit Informationen über Kapitalanlagen von Deutschen im Ausland. Dadurch konnten sie zahlreiche Steuerhinterziehungen aufdecken. Viele Bürgerinnen und Bürger zeigten sich beim Finanzamt selbst an und legten bislang verschwiegene ausländische Kapitalerträge offen. Dies führte dazu, dass den öffentlichen Haushalten seit dem Jahr 2010 zusätzliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe zufließen.

Zinspflicht für hinterzogene Steuervorauszahlungen

Wer Steuern hinterzieht, muss diese nicht nur nachzahlen. Er muss auch Hinterziehungszinsen zahlen (§ 235 Abgabenordnung). Damit wird dem Nutznießer der Steuerhinterziehung der Vorteil der verspäteten Zahlung der hinterzogenen Beträge wieder genommen. Der Zinssatz beträgt 0,5 % je Monat. Zu verzinsen sind

bei der Einkommensteuer neben der hinterzogenen Jahressteuer auch hinterzogene Steuervorauszahlungen.

Keine Hinterziehungszinsen für Vorauszahlungen festgesetzt

Der Bundesrechnungshof untersuchte in Fällen mit nicht erklärten Kapitalerträgen, ob die Finanzämter hinterzogene Einkommensteuer-Vorauszahlungen verzinsten. Er stellte fest, dass die Finanzämter nur in sehr wenigen Fällen Hinterziehungszinsen auf hinterzogene Einkommensteuer-Vorauszahlungen festgesetzt hatten. Viele Beschäftigte der Finanzämter wussten nicht, dass auch hinterzogene Steuervorauszahlungen zu verzinsen sind. Grund dafür war auch, dass detaillierte Erläuterungen und Beispiele in Verwaltungsanweisungen fehlen, wie die Hinterziehungszinsen zu berechnen sind. Größtes Problem war jedoch die fehlende IT-Unterstützung. Die manuelle Berechnung der Zinsen ist sehr kompliziert, zeitaufwendig und fehleranfällig. Soweit Finanzämter in vereinzelt Fällen Hinterziehungszinsen auf hinterzogene Einkommensteuer-Vorauszahlungen festgesetzt hatten, halfen sie sich mit einfachen, selbst entwickelten Programmen.

Hohe Einnahmeausfälle

Allein die von den Finanzämtern ausgewerteten Selbstanzeigen des Zeitraums von 2010 bis 2016 mit Bezug zur Schweiz führten zu Steuermehreinnahmen von rund 6 Mrd. Euro. Im selben Zeitraum erzielten die Steuerfahndungsdienste der Länder Steuermehreinnahmen aus hinterzogener Einkommensteuer von annähernd 5 Mrd. Euro. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betragen die Hinterziehungszinsen auf Einkommensteuer-Vorauszahlungen in der Regel 8 bis 10 % der insgesamt hinterzogenen Einkommensteuer sowie des Solidaritätszuschlags je Steuerfall. So dürften dem Fiskus seit dem Jahr 2010 allein im Bereich der Einkommensteuer Zinsen in Höhe von hochgerechnet 1 Mrd. Euro entgangen sein.

31.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, schnellstmöglich bei den Ländern auf eine konsequente Verzinsung hinterzogener Steuervorauszahlungen hinzuwirken. Dazu sollte es die Grundlagen für die Berechnung der Hinterziehungszinsen eindeutig regeln und hierfür umgehend ein IT-Verfahren in die Wege leiten. Eine maschinelle Berechnung würde sicherstellen, dass die Finanzämter die Hinterziehungszinsen nach einheitlichen Kriterien berechnen.

31.3 Stellungnahme

Das BMF hat angekündigt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und die Grundlagen für die Zinsberechnung im Anwendungserlass zur Abgabenordnung eindeutig zu regeln. Die geforderte IT-Lösung hat das BMF ebenfalls als wünschenswert erachtet. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass deren Entwicklung aufwendig sei. Zu berücksichtigen sei auch, dass vorher noch

zahlreiche andere IT-Verfahren fertiggestellt werden müssten, die hoch prioritär seien. Aus diesem Grund will das BMF zunächst abwarten, inwieweit die angekündigte Klarstellung die Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Steuervorauszahlungen verbessert.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die angekündigten Regelungen zur Berechnung der Hinterziehungszinsen auf hinterzogene Vorauszahlungen. Er hält dies jedoch für nicht ausreichend. Ohne eine maschinelle Unterstützung der Zinsfestsetzung befürchtet er, dass die Finanzämter weiterhin Hinterziehungszinsen auf hinterzogene Vorauszahlungen nicht oder falsch festsetzen werden. Die Folge wären weitere Einnahmeausfälle zugunsten der Steuerhinterzieher.

Das BMF ist weiterhin aufgefordert, bei den Ländern auf eine schnellstmögliche IT-Unterstützung bei der Zinsfestsetzung hinzuwirken. Der Bundesrechnungshof ist sich bewusst, dass eine IT-Lösung einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Während dieser Zeit sollten das BMF und die Länder eine IT-Übergangslösung in Erwägung ziehen. Dabei könnten die bereits von einigen Finanzämtern genutzten Programme zur Berechnung der Zinshöhe bundesweit eingesetzt werden.

32 Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen dramatisch gesunken (Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Die Prüfungsquote bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen geht seit Jahren zurück. Das Bundesministerium der Finanzen reagierte unzureichend auf entsprechende Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2006 und Aufforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2007. Dies führte dazu, dass die Prüfungsquote in den Folgejahren kontinuierlich weiter gesunken ist. Sie betrug im Jahr 2017 im Bundesdurchschnitt nur noch 1,4 % gegenüber 2 % im Jahr 2005. Rechnerisch unterliegt danach ein Unternehmer alle 71 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Dies kann einen gleichmäßigen und den Erfordernissen der Betrugsbekämpfung genügenden Gesetzesvollzug nicht gewährleisten. Das Bundesministerium der Finanzen sollte im Rahmen seiner Bundesaufsicht für eine angemessene Prüfungsquote sorgen und den Ländern dafür eine Mindestquote vorgeben.

32.1 Prüfungsfeststellungen

Notwendigkeit von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

Die Finanzämter überprüfen die Umsatzsteuer von Unternehmen anlassbezogen mit Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Diese Prüfungen sollen steuerlich bedeutsame Sachverhalte ermitteln, um eine gleichmäßige Steuerfestsetzung sicherzustellen und Umsatzsteuerbetrug entgegenzuwirken. Sie sind wegen der Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer oftmals eilbedürftig und dulden keinen Aufschub bis zur nächsten Betriebsprüfung. Außerhalb von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen können die Finanzämter bei den Unternehmen unangekündigte Umsatzsteuer-Nachschauen durchführen, um die tatsächlichen Verhältnisse des Unternehmers zu überprüfen. Geben die Feststellungen hierzu Anlass, können die Finanzämter von einer Nachschau zu einer Sonderprüfung übergehen.

Prüfungsquote der Sonderprüfungen seit Jahren zu gering

Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 2006 Nr. 49 darauf hin, dass von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durchschnittlich lediglich 2 % der Unternehmer jährlich betroffen sind. Rechnerisch unterlagen Unternehmer danach nur alle 50 Jahre einer Sonderprüfung. Die Prüfungsquote war in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Sie reichte im Jahr 2005 von 1,3 bis 2,8 %. Damit wurden Unternehmer in einem Land rechnerisch alle 35 Jahre, in einem anderen Land nur alle 77 Jahre geprüft. Besonders wirtschaftsstarke und große Länder wiesen die niedrigsten Prüfungsquoten auf. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass eine derart niedrige Quote im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung keinesfalls ausreicht, um nicht erklärte Umsatzsteuern flächendeckend zu ermitteln. Darüber hinaus kritisierte er, dass die abweichenden

Prüfungsquoten in den Ländern die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährden. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), seine Kompetenzen verstärkt zu nutzen, um die Prüfungsquoten der Länder auf gleichmäßig hohem Niveau anzugleichen. Dabei hielt er eine Prüfungsquote von deutlich über 2 % für geboten.

Rechnungsprüfungsausschuss mahnte Verbesserungen an

Aufgrund der Bemerkung des Bundesrechnungshofes befasste sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Jahr 2007 mit der Thematik. Er teilte die Kritik des Bundesrechnungshofes und forderte das BMF auf, eine einheitliche Besteuerung auf Bundesebene sicherzustellen. Der Rechnungsprüfungsausschuss sprach sich dafür aus, dass die Prüfungsquoten der Länder auf gleichmäßig hohem Niveau bei mindestens 5 % der Unternehmer angeglichen werden. Das BMF sagte zu, sich für eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine einheitliche Handhabung in den Ländern einzusetzen.

Prüfungsquote weiter rückläufig und nicht einheitlich

Der Bundesrechnungshof stellte bei aktuellen Erhebungen fest, dass die Prüfungsquote in den Folgejahren kontinuierlich weiter gesunken ist. Sie betrug im Jahr 2017 im Bundesdurchschnitt nur noch 1,4 %, sodass Unternehmer rechnerisch lediglich alle 71 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung unterlagen. Zudem vergrößerten sich die Unterschiede zwischen den Ländern. Prüfungsquoten in einer Bandbreite zwischen 0,7 und 3,3 % führten dazu, dass Unternehmer in Bayern alle 143 Jahre, in Sachsen-Anhalt alle 30 Jahre mit einer Sonderprüfung rechnen mussten. Die beiden wirtschaftsstarken und großen Länder Bayern und Baden-Württemberg wiesen dabei weiterhin die geringsten Prüfungsquoten auf.

Bundesaufsicht nicht wahrgenommen

Das BMF hat im Wege seiner Bundesaufsicht sicherzustellen, dass die Länder die dem Bund anteilig zustehende Umsatzsteuer rechtzeitig und vollständig erheben. Es hat nach dem Finanzverwaltungsgesetz (FVG) die Möglichkeit, mit den Ländern bilaterale Vollzugsziele, z. B. zur Prüfungsquote, zu vereinbaren. Dabei kann es länderspezifische Besonderheiten berücksichtigen. Mit der jährlichen Bundesstatistik über die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stehen ihm dafür vergleichbare Daten zur Verfügung. Das BMF bewertete den starken Rückgang der Prüfungsquote zwar kritisch, es gelang ihm aber nicht, eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine einheitliche Handhabung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen in den Ländern zu erreichen. Vielmehr duldete es, dass sich die Länder dauerhaft einer verbindlichen Prüfungsquote verweigerten.

32.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht hinnehmbar gehalten, dass die Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen seit dem Jahr 2005 nochmals dramatisch um 30 % gesunken ist. Eine durchschnittliche Prüfungsquote von 1,4 % reicht nicht mehr aus, um einen gesetzmäßigen und den Erfordernissen

der Betrugsbekämpfung genügenden Steuervollzug sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat auf drohende Steuerausfälle hingewiesen, wenn immer weniger Unternehmer durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen überprüft werden. Darüber hinaus hat die unterschiedliche Prüfungsdichte in den Ländern die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährdet. Dem Ziel einer gesetzmäßigen und gleichmäßigen Steuerfestsetzung kann nur durch objektive Maßstäbe bei der Auswahl der zu prüfenden Unternehmer und eine angemessene Zahl von durchgeführten Sonderprüfungen Rechnung getragen werden.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF seine Bundesaufsicht bisher nicht genutzt hat, um für eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine einheitliche Prüfungsquote in den Ländern zu sorgen. Er hat es für nicht akzeptabel gehalten, dass es stattdessen ein weiteres deutliches Absinken der Prüfungsquote mit stärkeren Unterschieden in den Ländern zugelassen hatte. Das BMF hat dadurch nicht nur seine Bundesaufsicht verletzt. Es hat auch die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht erfüllt. Dieser hatte bereits im Jahr 2007 Verbesserungen und eine Prüfungsquote von mindestens 5 % angemahnt.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMF seiner Bundesaufsicht künftig konsequent nachkommt und eine angemessene Mindestquote für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung in allen Ländern durchsetzt.

32.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Kontrollmaßnahmen, bei denen umsatzsteuerliche Sachverhalte aufgeklärt werden, nicht nur Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, sondern auch Umsatzsteuer-Nachschauen und Betriebsprüfungen umfassen. Bei deren Berücksichtigung ergebe sich eine wesentlich höhere Prüfungsdichte bei risikorelevanten Unternehmern, als durch die Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zum Ausdruck komme. Vor allem die Umsatzsteuer-Nachschau sei in diesem Zusammenhang von erheblicher Bedeutung.

Das BMF hat das Ziel, eine angemessene Prüfungsdichte in allen Ländern sicherzustellen, grundsätzlich befürwortet. Nach seiner Einschätzung bestünden aber nur geringe Aussichten, mit den Ländern Vereinbarungen über die Prüfungsquote abzuschließen, da die Mehrheit der Länder dies ablehne. Gleichwohl gehe es davon aus, eine angemessene Zahl an Umsatzsteuer-Sonderprüfungen auch über die bisherige Zielvorgabe „Prüfungen je Prüfer“ erreichen zu können. Überdies hätten einige Länder bereits Maßnahmen eingeleitet, um ein weiteres Absinken der Prüfungsquote zu verhindern.

32.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, eine Verbesserung der Prüfungsquote bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu erreichen. Ihm ist auch bewusst, dass den Finanzämtern mit der Umsatzsteuer-Nachschau ein

weiteres Instrument zur Kontrolle der Umsatzsteuer zur Verfügung steht. Der Bundesrechnungshof weist allerdings darauf hin, dass die Quote bei den Umsatzsteuer-Nachschauen seit Jahren nahezu konstant geblieben ist, während die Quote bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stetig zurückging. Damit ist auch bei einer Gesamtbetrachtung von Sonderprüfungen und Nachschauen ein erhebliches Absinken der Prüfungsdichte festzustellen. Das BMF sollte deshalb alle Anstrengungen unternehmen, um dem rückläufigen Trend bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen entgegenzuwirken und die Prüfungsquoten der Länder endlich auf gleichmäßig hohem Niveau anzugleichen.

Eine angemessene Prüfungsdichte kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes jedoch nicht durch die Zielvorgabe „Prüfungen je Prüfer“ sichergestellt werden. Entsprechende Vereinbarungen können ein weiteres Absinken der Prüfungsquote nicht verhindern, da sie einen verringerten Personaleinsatz nicht berücksichtigen. So ging die Zahl der eingesetzten Umsatzsteuer-Sonderprüfer in den Jahren 2007 bis 2017 bundesweit um 9,5 % zurück, während die Zahl der Unternehmer gleichzeitig um 13,6 % zunahm. Um die Prüfungsdichte nachhaltig zu erhöhen, bedarf es zusätzlich einer unmittelbaren Vereinbarung zur Prüfungsquote. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF deshalb, mit allen Ländern angemessene Mindestquoten zu vereinbaren und auf deren Einhaltung zu dringen. Falls dies in absehbarer Zeit nicht möglich sein sollte, regt der Bundesrechnungshof an zu prüfen, ob die aktuelle Regelung im FVG als Steuerungsinstrument für die Bundesaufsicht ausreichend ist. Falls nicht, sollte das BMF eine entsprechend erweiterte gesetzliche Regelung anstreben.

33 Agrarsubventionen vielfach nicht besteuert (Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft werden oft nicht oder unzutreffend besteuert, weil der Finanzverwaltung Informationen zu Agrarsubventionen fehlen. Land- und Forstwirte können bei den Landwirtschaftsämtern Agrarsubventionen der Europäischen Union sowie aus den Haushalten von Bund und Ländern beantragen. Dabei handelt es sich um steuerpflichtige Einkünfte. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass jeder zehnte landwirtschaftliche Betrieb, der Agrarsubventionen erhielt, dem Finanzamt nicht bekannt war. Diese Betriebe versteuerten ihre Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft überhaupt nicht. Dem Finanzamt bekannte Betriebe hatten mitunter in ihren Steuererklärungen die Agrarsubventionen verschwiegen. Für eine vollständige steuerliche Erfassung der Einkünfte fehlen den Finanzämtern geeignete Informationen. Der Bundesrechnungshof hat einen Informationsaustausch zu Agrarsubventionen zwischen Landwirtschafts- und Finanzverwaltung empfohlen. Dazu könnte die Mitteilungsverordnung erweitert werden.

33.1 Prüfungsfeststellungen

Die Europäische Union sowie Bund und Länder gewähren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben auf Antrag Agrarsubventionen. Die Anträge sind bei den Landwirtschaftsämtern zu stellen. Agrarsubventionen sind steuerpflichtige Einkünfte. Land- und Forstwirte müssen sie in ihren Steuererklärungen angeben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass jeder zehnte landwirtschaftliche Betrieb, der Agrarsubventionen erhielt, dem Finanzamt nicht bekannt war. Diese Betriebe versteuerten ihre Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft überhaupt nicht. Nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes forderte beispielsweise ein Finanzamt bei einem Betrieb 125 000 Euro Steuern nach. Auch dem Finanzamt bekannte Betriebe hatten mitunter in ihren Steuererklärungen die Agrarsubventionen verschwiegen. Nach Erhebungen der Landesrechnungshöfe betraf dies bis zu 10 % der Steuererklärungen.

Die Finanzämter können Informationen über Agrarsubventionen aus anderen Quellen erhalten, z. B. aus Mitteilungen anderer Behörden. Diese enthalten aber nicht die notwendigen Angaben oder sie eröffnen nicht die Möglichkeit, bisher dem Finanzamt nicht bekannte land- und forstwirtschaftliche Betriebe aufzudecken. Auch fehlt ein steuerliches Merkmal, das den Finanzämtern die eindeutige Zuordnung der Subventionsdaten zu den Betrieben ermöglicht.

Die Mitteilungsverordnung verpflichtet Behörden, bestimmte Zahlungen dem zuständigen Finanzamt mitzuteilen. Dies soll sicherstellen, dass Zahlungsempfänger Einnahmen aus öffentlichen Mitteln vollständig versteuern. Bei Agrarsubventionen beschränkt die Verordnung die Mitteilungspflicht allerdings auf Zahlungen an Nebenerwerbslandwirte. Eine elektronische Übermittlung der Daten ist zudem technisch bislang nicht umgesetzt.

33.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine ordnungsgemäße steuerliche Erfassung von Agrarsubventionen derzeit nicht gewährleistet ist. Die verfügbaren Informationsquellen der Finanzverwaltung sind hierfür unzureichend. Dabei hat der Bundesrechnungshof hervorgehoben, dass Informationen über Agrarsubventionen es auch ermöglichen, bislang dem Finanzamt unbekannte land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu besteuern.

Der Bundesrechnungshof hat einen Informationsaustausch zu Agrarsubventionen zwischen der Landwirtschafts- und der Finanzverwaltung empfohlen. Er hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, Maßnahmen zur Einrichtung eines Mitteilungsverfahrens zu ergreifen, um Daten der Landwirtschaftsämter zeitnah, vollständig und elektronisch den Finanzämtern bereitzustellen. Dabei sollten die Landwirtschaftsämter im Antrag zu Agrarsubventionen auch ein steuerliches Merkmal des Empfängers abfragen.

33.3 Stellungnahme

Das BMF hat die Notwendigkeit eines umfassenden Informationsaustauschs zu Agrarsubventionen anerkannt. Hierfür hält es wie der Bundesrechnungshof ein elektronisches Mitteilungsverfahren für den richtigen Weg. Umzusetzen sei dies allerdings nur langfristig.

33.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Das BMF darf es nicht damit bewenden lassen, eine langfristige Perspektive für den Informationsaustausch aufzuzeigen. Es sollte in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und gemeinsam mit den Ländern aktiv und unverzüglich die Voraussetzungen für das Verfahren schaffen. Mit der Mitteilungsverordnung steht ihm ein eigens für entsprechende Fälle geschaffenes Instrument zur Verfügung, das lediglich erweitert werden müsste.

34 Manipulationen blieben von Steuerbehörde unentdeckt

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Ausländische Vertretungen und ihr entsandtes Personal erhalten verschiedene umsatzsteuerliche Vergünstigungen. Das Bundeszentralamt für Steuern zahlt ihnen auf Antrag u. a. die Umsatzsteuer für in Deutschland erworbene Kraftfahrzeuge zurück.

Dabei erstattete es jahrelang Umsatzsteuer aufgrund gefälschter Anträge. Erst der Bundesrechnungshof deckte die Manipulationen auf. Dafür glied er Daten ab, die dem Bundeszentralamt für Steuern bereits vorlagen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundeszentralamt für Steuern die Erstattungen nicht ausreichend prüfte und die Manipulationen aufgrund seiner organisatorischen Abläufe nicht selbst erkannte. Er fordert das Bundesministerium der Finanzen als Fachaufsicht auf, das Erstattungsverfahren sicherer zu machen. Das Bundeszentralamt für Steuern muss in den Arbeitsabläufen weitere Kontrollen vorsehen, bevor Umsatzsteuerbeträge ausgezahlt werden. Dabei muss es auch externe Quellen zu den Fahrzeugdaten besser nutzen.

34.1 Prüfungsfeststellungen

Umsatzsteuer-Erstattungsverfahren für ausländische Vertretungen und deren Personal

Ausländische diplomatische und berufskonsularische Vertretungen in Deutschland sowie ihr entsandtes Personal erhalten verschiedene umsatzsteuerliche Vergünstigungen. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) erstattet ihnen auf Antrag u. a. die Umsatzsteuer für Kfz, die sie in Deutschland erwerben. Zudem müssen sie keine deutsche Umsatzsteuer zahlen, wenn sie Kfz aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland einführen. Dies gilt gleichermaßen für neue Kfz, die sie in anderen EU-Mitgliedstaaten kaufen und anschließend nach Deutschland überführen.

Die Vergünstigungen für die Kfz sind mengenmäßig beschränkt. Um die Kontingente zu überwachen, führt das BZSt Listen. Darin erfasst es alle Kfz der ausländischen Vertretungen und ihres Personals, die in Deutschland zugelassen werden. Die Daten liefern ihm die Kraftfahrzeugsteuer-Festsetzungsstellen der Zollverwaltung oder die Kfz-Zulassungsstelle Berlin. Das BZSt kann nicht im Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes online abfragen, ob und auf wen ein Kfz zugelassen ist. Daher muss es diese Fahrzeugdaten durch aufwendige Einzelabfragen klären. Zu jedem Kfz vermerkt das BZSt neben den Halter- und Fahrzeugdaten auch die steuerliche Begünstigung, wie z. B. eine steuerfreie Einfuhr.

Bundesrechnungshof deckt jahrelange Manipulationen auf

Der Bundesrechnungshof beanstandete im Jahr 2000, dass die Vertretungen und ihr Personal die begünstigten Kfz-Kontingente unbemerkt überschreiten konnten. Er prüfte die umsatzsteuerlichen Vergünstigungen erneut. Dazu forderte er zunächst beim BZSt die genannten Kfz-Listen sowie eine Liste mit den Umsatzsteuer-Erstattungen der Jahre 2014 bis 2016 an. Der Bundesrechnungshof glich die Listen ab und erkannte dabei auffällige Erstattungen. Er stellte fest, dass mehrere Erstattungsanträge mit den dazugehörigen Rechnungen und Zulassungsbescheinigungen für die Kfz gefälscht waren. Das BZSt hatte die Manipulationen nicht bemerkt. Mehrfach hatte es die Umsatzsteuer für Fahrzeuge doppelt oder für Fahrzeuge, die nicht in der Kfz-Liste erfasst waren, erstattet. Nach den ablauforganisatorischen Vorgaben hatte nur ein Beschäftigter des BZSt die Anträge inhaltlich zu prüfen. Ein zweiter Beschäftigter ordnete die Auszahlung an. Dabei kontrollierte er im Wesentlichen nur die Bankverbindung.

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes überprüfte das BZSt umgehend die gesamten Erstattungen. Dabei stellte es fest, dass es seit dem Jahr 2007 aufgrund gefälschter Erstattungsanträge rund 238 000 Euro Umsatzsteuer für 61 Kfz zu Unrecht erstattet hatte. Die Kfz-Listen des BZSt enthielten die meisten dieser Fahrzeuge nicht, nur einige waren mit den Daten aus den gefälschten Rechnungen und Zulassungsbescheinigungen vermerkt. Mitteilungen der Kraftfahrzeugsteuer-Festsetzungsstellen oder der Zulassungsstelle Berlin über die Anmeldungen dieser Kfz lagen dem BZSt nicht vor. Zudem fand das BZSt noch weitere gefälschte Erstattungsanträge, die andere Wirtschaftsgüter als Kfz betrafen. Das BZSt geht davon aus, dass seit dem Jahr 2004 insgesamt 120 Erstattungsanträge mit einer ausgezahlten Gesamtsumme von rund 300 000 Euro gefälscht waren.

34.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BZSt die Erstattungen nicht hinreichend kontrollierte. Es hat dadurch jahrelang Umsatzsteuer aufgrund gefälschter Anträge zu Unrecht erstattet. Seine Ablauforganisation hat dies begünstigt. Das BZSt hätte die Erstattungsanträge für Kfz mit den Kfz-Listen abgleichen und so die Manipulationen erkennen müssen. Letztlich hat erst der Bundesrechnungshof die unberechtigten Erstattungen durch diesen einfachen Datenabgleich aufgedeckt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, das Erstattungsverfahren sicherer zu machen, um vergleichbare Manipulationen zu verhindern. Das BZSt sollte Umsatzsteuer für Kfz nur erstatten, wenn diese nachweislich auf die Antragsteller zugelassen sind. Für diese Prüfung sollte das BZSt online auf die insoweit notwendigen Daten im Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes zugreifen können. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, Erstattungsfälle zusätzlich durch einen weiteren Beschäftigten inhaltlich prüfen zu lassen.

34.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Schadenssumme aufgrund der gefälschten Anträge gemessen an den gesamten Erstattungen des betroffenen Arbeitsbereiches sehr gering ist. Dennoch werde das BZSt klären, mit welchem Personaleinsatz die Erstattungsanträge künftig kontrolliert werden können. Das BZSt prüfe ohnehin derzeit die Zeichnungsrechte des Arbeitsbereiches Umsatzsteuererstattung.

Das BMF hat anerkannt, dass ein Online-Zugriff auf die Fahrzeugdaten des Kraftfahrt-Bundesamtes helfen würde, unberechtigte Erstattungen zu vermeiden. Die gesetzlichen Voraussetzungen lägen hierfür vor. Die IT-Jahresplanung 2018 sehe für das Verfahren auch Haushaltsmittel sowie Personenstunden beim IT-Dienstleister vor.

34.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF und des BZSt an, das Erstattungsverfahren sicherer zu machen. Er fordert das BMF auf, alles dafür zu tun, um vergleichbare Manipulationen künftig zu verhindern. Dafür muss das BMF als Fachaufsicht dafür sorgen, dass das BZSt die Erstattungsanträge gründlich prüft. Zudem muss es in den Arbeitsabläufen weitere Kontrollen vorsehen, bevor Umsatzsteuerbeträge erstattet werden. Dabei darf das gesamte Erstattungsvolumen des Arbeitsbereiches kein Maßstab sein. Zudem erwartet der Bundesrechnungshof vom BMF, den Online-Zugriff auf das Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes wie vorgesehen zügig umzusetzen. Solange der Zugriff noch nicht besteht, müssen die Beschäftigten des BZSt die Fahrzeugdaten durch Einzelabfragen klären.

35 Fehlendes IT-Verfahren führt zu hohen Steuerrückständen bei Auslandsrentnern (Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

Jährlich entstehen Steuerrückstände von 10 bis 15 Mio. Euro, weil Rentnerinnen und Rentner mit ausländischem Wohnsitz keine Steuern auf ihre deutsche Rente zahlen. Dies wäre vermeidbar, wenn ein im Einkommensteuergesetz geregeltes Steuerabzugsverfahren durchgehend angewandt würde. Hierbei ziehen die Rentenversicherer die voraussichtliche Steuer unmittelbar von der Rente ab. Das Steuerabzugsverfahren müsste dazu maschinell unterstützt werden. Seit vielen Jahren versuchen Bund und Länder eine IT-Lösung zu entwickeln. Diese steht nach aktuellen Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes vor weiteren Verzögerungen und könnte sogar scheitern. Damit würden Jahr für Jahr Steuern von 10 bis 15 Mio. Euro endgültig ausfallen. Dies ist nicht hinnehmbar. Das Bundesministerium der Finanzen muss dafür sorgen, dass das bereits konzipierte IT-Verfahren schnellstmöglich fertiggestellt wird.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Hohe Steuerrückstände bei Auslandsrentnern

Rentnerinnen und Rentner mit ausländischem Wohnsitz (Auslandsrentner) müssen ihre inländischen gesetzlichen Altersrenten seit dem Jahr 2005 in Deutschland versteuern, sofern nicht ein Doppelbesteuerungsabkommen das Besteuerungsrecht ausschließlich dem Wohnsitzstaat zuweist. In den meisten Fällen ist für die Besteuerung das Finanzamt Neubrandenburg bundesweit zentral zuständig. Steuerrückstände entstehen, wenn Auslandsrentner die Einkommensteuer auf inländische Renten nicht zahlen. Eine Vollstreckung der Steuerschuld scheitert regelmäßig an den Hürden der notwendigen Amtshilfe des jeweiligen Wohnsitzstaates. Bis zum 31. Dezember 2017 waren 115,3 Mio. Euro Steuerrückstände aufgelaufen. Jährlich kommen neue Rückstände von 10 bis 15 Mio. Euro hinzu.

Steuerabzugsverfahren wird zu selten angewandt

Das Einkommensteuergesetz enthält ein mögliches Steuerabzugsverfahren. Die Finanzverwaltung kann die Rentenversicherer verpflichten, bereits bei Auszahlung der Rente die voraussichtlich geschuldete Steuer einzubehalten und an das Finanzamt weiterzuleiten. Der Bundesrechnungshof stellte eine zu zögerliche Anwendung des Verfahrens fest. Der Grund: Das Verfahren ist wegen fehlender IT-Unterstützung sowohl bei der Finanzverwaltung als auch bei den Rentenversicherern mit hohem Aufwand verbunden.

IT-Unterstützung eingefordert – erste Schritte eingeleitet

Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf, sich dafür einzusetzen, dass das Steuerabzugsverfahren häufiger als bislang

angewandt wird. Das BMF unterstützte diesen Vorschlag. Es wies jedoch darauf hin, dass dies eine maschinelle Unterstützung des Verfahrens voraussetze. Ein entsprechendes IT-Projekt habe es im Bund-Länder-Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) begonnen. Es werde auf die Dringlichkeit der Umsetzung hinweisen.

Verzögerungen

Ursprünglich sollte das IT-Projekt zum 31. Oktober 2017 abgeschlossen werden. Dieses Vorhaben scheiterte. Als neuen Bereitstellungstermin teilte das BMF den 31. März 2019 mit.

35.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach darauf hingewiesen, wie wichtig ein IT-basiertes Steuerabzugsverfahren ist, um dauerhaft Steuerausfälle zu vermeiden. Damit würde auch der Bürokratie- und Arbeitsaufwand bei der Finanzverwaltung und den Rentenversicherern deutlich minimiert. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, dass es nicht erneut zu Verzögerungen bei der Bereitstellung einer IT-Lösung kommen darf. Er hat das BMF aufgefordert, seinen Einfluss in den dafür zuständigen KONSENS-Gremien zu nutzen, um Verzögerungen im Verfahrensablauf zu vermeiden.

35.3 Stellungnahme

Das BMF hat weitere Verzögerungen angekündigt. Das für die Realisierung des IT-Vorhabens federführende Land habe darauf hingewiesen, dass die Komplexität dieser Aufgabe zuerst nicht zutreffend hätte eingeschätzt werden können. Ziel sei es nunmehr, den Finanzämtern ab April 2021 ein IT-basiertes Steuerabzugsverfahren bereitzustellen.

35.4 Abschließende Würdigung

Nach aktuellen Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist zu befürchten, dass die IT-Unterstützung auch im April 2021 nicht vorliegen wird. Es erscheint nicht mehr ausgeschlossen, dass das gesamte IT-Projekt scheitert. Damit drohen dauerhaft jährliche Steuerausfälle von 10 bis 15 Mio. Euro. Dies ist nicht hinnehmbar. Ziel muss weiterhin sein, das bereits konzipierte IT-Verfahren schnellstmöglich fertigzustellen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF bei diesem IT-Projekt noch stärker als bislang Einfluss nimmt. Das BMF sollte seine neuen gesetzlichen Einwirkungsmöglichkeiten, die ihm mit dem KONSENS-Gesetz ab 2019 zur Verfügung stehen, konsequent nutzen.

Die Bemerkungen sind am 1. Oktober 2018 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 12. November 2018

Kay Scheller
Präsident

