



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 08
(Bundesministerium der Finanzen) für die Beratun-
gen zum Bundeshaushalt 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	4
3	Wesentliche Ausgaben	5
3.1	Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801)	5
3.2	Treuhandnachfolgeeinrichtungen (Kapitel 0803)	5
3.3	Anteil des Bundes am Vorhaben KONSENS (Kapitel 0810 Titel 632 01)	6
3.4	Zollverwaltung (Kapitel 0813)	8
3.5	Bundeszentralamt für Steuern (Kapitel 0815)	17
3.6	Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816)	20
4	Wesentliche Einnahmen	21
5	Ausblick	22

1 Überblick

Der Haushaltsentwurf 2019 sieht für den Einzelplan 08 Ausgaben in Höhe von 7,2 Mrd. Euro vor. Sie liegen damit um 9,5 % über dem Soll des Jahres 2018. Die Einnahmen sind mit 292 Mio. Euro um 3,7 % höher veranschlagt als im Jahr 2018.

Im Jahr 2017 betrugen die Ausgaben des BMF 6,1 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,9 % des Bundeshaushalts. Größter Einzelbereich war mit 2,2 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben des BMF standen Einnahmen von 455 Mio. Euro gegenüber.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 08 Bundesministerium der Finanzen

	2017 Soll	2017 Ist ^a	Abwei- chung Ist/Soll ^b	2018 Soll	2019 Haus- haltsent- wurf	Verän- derung 2018/ 2019 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 194,0	6 124,4	-69,6	6 554,9	7 179,4	9,5
darunter:						
• Zoll	2 307,8	2 241,2	-66,6	2 509,5	2 765,3	10,2
• Ausgaben für Versor- gungsempfänger ^c	1 106,4	1 119,3	13,0	1 122,3	1 217,6	8,5
• Wiedergutmachungen des Bundes	880,5	840,8	-39,6	915,5	985,9	7,7
• Ministerium	205,9	188,3	-17,6	212,1	226,9	7,0
Einnahmen des Einzelplans	308,5	455,0	146,5	281,1	291,5	3,7
darunter:						
• Treuhandnachfolgeein- richtungen	145,0	146,4	1,4	130,0	130,0	0,0
• Zoll	107,6	125,7	18,1	97,7	101,5	3,9
Verpflichtungsermächti- gungen	1 110,6 ^d	409,1	-701,5	654,4	909,4	39,0
	Planstellen / Stellen					in %
Personal	44 216	40 759 ^e	-3 457	46 100 ^f	47 203	2,4

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Regierungsentwurf 2019.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Titelgruppe 57 sowie Titel 424 01 und 634 03.

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.

^f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 41 054 Planstellen/Stellen.

Das BMF wird bei seinen Aufgaben von der Zollverwaltung einschließlich der Generalzolldirektion, dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) unterstützt.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

	Einnahmen 2017 (Ist) ^a	Ausgaben 2017 (Ist) ^a	Besetzte Planstellen / Stellen am 1. Juni 2017	Besetzte Planstellen / Stellen am 1. Juni 2018
	in Mio. Euro			
Bundesministerium der Finanzen	20,4	188,3	1 707	1 726
Zollverwaltung	125,7	2 241,2	35 103	35 111
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	29,3	567,6	1 642	1 701
Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund)	10,9	504,7	2 282	2 499
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB) ^b	0	43,8	25	17

Quelle: Einzelplan 08: Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan für das Jahr 2018; für das Jahr 2018: Bundesregierung.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nr. 4.9)

^b Die Bundesmonopolverwaltung wird zum 31.12.2018 aufgelöst.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2017 waren 67,0 % der Ausgaben des Einzelplans 08 für Sach- und Personalausgaben gebunden. 28,1 % der Mittel entfielen auf Zuweisungen und Zuschüsse, davon knapp die Hälfte für Wiedergutmachungen des Bundes.

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 erhöhen sich die Ausgaben gegenüber dem Soll 2018 um 624,5 Mio. Euro auf 7,2 Mrd. Euro. Hiervon entfallen auf die Zollverwaltung zusätzliche Ausgaben in Höhe von 255,8 Mio. Euro und auf das ITZBund 144,1 Mio. Euro. Die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein wird Ende 2018 aufgelöst. Das BMF veranschlagt deshalb im Jahre 2019 keine Ausgaben mehr im Kapitel 0820.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801)

Mit einem Anteil von rund 90 % liegt der Ausgabenschwerpunkt auch im Haushaltsjahr 2019 bei den Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (vgl. Tabelle 3). Davon entfallen die meisten Ausgaben (780,9 Mio. Euro) auf die bei Titelgruppe 03 Titel 699 31 veranschlagten Härteleistungen nach dem sogenannten Artikel 2-Abkommen mit der Conference on Jewish Material Claims Against Germany (JCC). Bei den Härteleistungen stehen zunehmend Zuschüsse für die häusliche Pflege im Vordergrund. Dafür sind im Haushaltsjahr 2019 bis zu 480 Mio. Euro und damit 18,5 % mehr als im Vorjahr vorgesehen.

Tabelle 3

Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes

Aufgabenbereich	2017 Ist	2018 Soll ^b	2019 Soll ^b
	in Mio. Euro		
Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung	778,0	837,3	911,0
Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen	51,6	66,9	65,6
Lastenausgleich	11,2 ^a	11,4	9,3
Wiedergutmachungen des Bundes gesamt	840,8 ^a	915,5	985,9

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf 2019.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Im Juni 2018 fanden Folgeverhandlungen zum Artikel-2-Abkommen zwischen dem BMF und der JCC statt. Danach ist auch in den kommenden Jahren mit einem Anstieg der Ausgaben für häusliche Pflege zu rechnen. Zudem hat eine Prüfung des Bundesrechnungshofes bei der JCC Anhaltspunkte ergeben, dass Personen, die bisher keine Wiedergutmachungsleistungen beansprucht haben, angesichts ihrer Pflegebedürftigkeit Erstanträge stellen. Hierdurch könnte sich der Kreis der Berechtigten entgegen dem bisherigen Trend ausweiten.

3.2 Treuhandnachfolgeeinrichtungen (Kapitel 0803)

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) soll im Jahr 2019 wie schon im Vorjahr 130 Mio. Euro an den Bund abführen. Die Boden-

verwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) veräußerte im Jahr 2017 12 200 Hektar ehemals volkseigener land- und forstwirtschaftlicher Flächen und erwirtschaftete einen Überschuss von 254 Mio. Euro, den sie an die BvS weiterleitete. Ende des Jahres 2017 verfügte die BVVG noch über einen Bestand von 126 200 Hektar landwirtschaftlicher und 7 600 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 501,7 Mio. Euro.

Für finanzielle Zuwendungen des Bundes an die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) und die EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH (bis 1. Februar 2017 Energiewerke Nord GmbH) sind im Jahr 2019 insgesamt 372,7 Mio. Euro veranschlagt, 30,3 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Davon entfallen 25 Mio. Euro auf die EWN für zusätzliche Ausgaben zur Gewährleistung der atomrechtlichen Zuverlässigkeit der ehemaligen AKW-Standorte Greifswald/Rubenow und Rheinsberg und für Investitionen für Zwischenlager.

Für die LMBV sind erstmals beim Titel 682 32 Ausgaben in Höhe von 7,1 Mio. Euro zur Finanzierung von Verpflichtungen des Bundes aus dem „Stadtsicherungsprojekt Bitterfeld“ veranschlagt. Sie sollen in den Folgejahren durch niedrigere Zuwendungen an die LMBV kompensiert werden.

3.3 Anteil des Bundes am Vorhaben KONSENS (Kapitel 0810 Titel 632 01)

Seit dem Jahr 2007 finanziert der Bund gemeinsam mit den Ländern das Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung). KONSENS hat das Ziel, die in den Ländern eingesetzte Steuer-IT bundesweit zu vereinheitlichen. Der Bund hat hieran ein erhebliches Interesse, da die Länder wesentliche Steuereinnahmen des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung festsetzen und erheben. In den ersten elf Jahren fielen für KONSENS Ausgaben von 897 Mio. Euro an. Der Bund hat davon mit insgesamt 112 Mio. Euro durchschnittlich 10 Mio. Euro pro Jahr getragen; dies entsprach 12 % der Gesamtausgaben.

Ab dem Jahr 2018 trägt der Bund einen erhöhten Anteil. Für den Finanzplanungszeitraum vom Jahr 2018 bis zum Jahr 2022 sind für KONSENS weitere 807 Mio. Euro an Haushaltsmitteln vorgesehen. Auf den Bundeshaushalt werden davon 148 Mio. Euro entfallen. Jährlich sind dies rund 30 Mio. Euro bzw. 18 % der Gesamtausgaben. Der Anstieg geht einher mit der Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung. Diese war Bestandteil der Neure-

gelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017. Mit dem KONSENS-Gesetz verfügt der Bund ab dem Jahr 2019 über deutlich erweiterte Einwirkungs- und Weisungsrechte im Vorhaben KONSENS. Hierfür ist im Geschäftsbereich des BMF der Einsatz zusätzlichen Personals erforderlich. In einem ersten Schritt hat das BMF 23 neue Planstellen in den Jahren 2018 und 2019 vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO (Haushaltsausschussdrucksache 19/0068) im März 2018 über erste Bewertungen zum Stand der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes informiert. Er hat es für erforderlich gehalten, dass das BMF die Risiken des Transformationsprozesses kritisch überwacht und frühzeitig steuernd eingreift. Das BMF muss zudem messbare Ziele und geeignete Kennzahlen festlegen, um spätere Erfolgskontrollen zu ermöglichen. In einem vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum

1. August 2018 angeforderten Bericht hat das BMF u. a. dargestellt, dass Kennzahlen des IT-Controllings für Zwecke der Erfolgskontrolle noch vor dem 1. Januar 2019 festgelegt werden sollen. Aus Anlass der Ausführungen des BMF beabsichtigt der Bundesrechnungshof, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages einen gesonderten Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu übersenden. Dieser wird eine aktuelle Einschätzung zu fortbestehenden und neu aufgetretenen Risiken für die beabsichtigte Beschleunigung der Entwicklung und des Einsatzes der Software im Vorhaben KONSENS enthalten.

Aktuelle Prüfungserkenntnisse der Rechnungshöfe von Bund und Ländern zeigen immer wieder Defizite beim Vollzug der Steuergesetze infolge mangelnder, verzögerter oder uneinheitlicher IT-Unterstützung auf. So hat der Bundesrechnungshof das BMF aktuell auf erhebliche Risiken hingewiesen, dass die Finanzämter nicht rechtzeitig vor Eintritt der Verjährung in die Lage versetzt werden, für im Ausland erzielte, bislang nicht erklärte Einnahmen deutscher Steuerpflichtiger Steuernachzahlungen festzusetzen. Die Daten liegen im BZSt bereits seit mehreren Jahren vor, sind jedoch bislang mangels einsatzbereiter KONSENS-Verfahren nicht an die Länder weitergeleitet worden. Das BMF geht ungeachtet der bereits eingetretenen Verzögerungen von einer planmäßigen und fristgerechten Weiterleitung der Daten aus (siehe auch Information zur Entwicklung des Einzelplans 60, Tz. 2.1.6).

3.4 Zollverwaltung (Kapitel 0813)

Die Zollverwaltung ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auch im Haushaltsjahr 2019 und bei der weiteren Finanzplanung in folgenden Bereichen haushaltswirksamen Risiken ausgesetzt:

(1) Personal

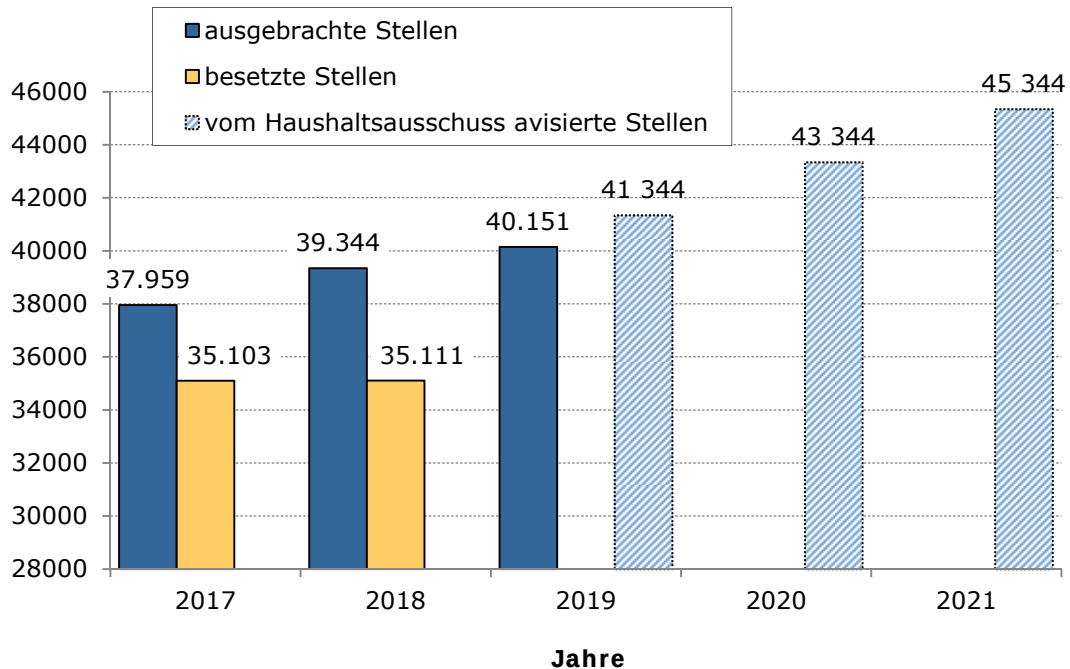
Im Jahr 2018 verfügte die Zollverwaltung über 39 344 Planstellen und Stellen (im Folgenden nur „Stellen“), von denen 35 111 am 1. Juni 2018 besetzt waren. Im Vorjahr 2017 waren am 1. Juni 35 103 von insgesamt 37 959 Stellen besetzt. Personalmangel in der Zollverwaltung ist seit Jahren ein Dauerthema. Die Bundesregierung berichtete am 17. Dezember 2010 anlässlich einer Kleinen Anfrage von 3 650 fehlenden Arbeitskräften (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4331). Die Gewerkschaften beklagen die Personalnot beim Zoll seit langem und fordern bis zu 8 000 zusätzliche Beschäftigte. Politik und Presse kritisieren in den vergangenen Jahren vor allem das fehlende Personal für die Bekämpfung der Schwarzarbeit, für Kontrollen des Mindestlohns sowie für die Einrichtung der Financial Intelligence Unit (FIU). Unzureichende und/oder fehlerhafte Aufgabenerledigung kann häufig auch auf fehlendes Personal zurückgeführt werden.

Der Haushaltsgesetzgeber hat auf diese Entwicklung reagiert. Die Haushaltsjahre 2018 und 2019 sind von einem deutlichen Stellenzuwachs in der Zollverwaltung gekennzeichnet. Im Jahr 2018 wurden 1 385 Stellen zusätzlich ausgebracht; der Haushaltsentwurf 2019 sieht einen Aufwuchs von 807 Stellen vor.

Für die Jahre 2019 - 2021 hat der Haushaltsausschuss personelle Unterstützung von jeweils 2 000 neuen Stellen in Aussicht gestellt. Sofern diese tatsächlich ausgebracht werden, würden in den vier Jahren 2018 - 2021 insgesamt über 7 000 zusätzliche Stellen geschaffen.

Zu den Stichtagen 1. Juni 2017 und 1. Juni 2018 waren jedoch 2 856 bzw. 4 233 Stellen bei der Zollverwaltung unbesetzt. Dies verdeutlicht, dass allein neue Stellen im Bundeshaushalt das Personaldefizit der Zollverwaltung nicht beheben können.

Diagramm 2

Stellenentwicklung bei der Zollverwaltung in den Jahren 2017 - 2019

Quelle: Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan 2018: Haushaltsplan 2018 und Bundesregierung; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf 2019 und eigene Erkenntnisse; für die Jahre 2020 und 2021: eigene Erkenntnisse.

Der Bundesrechnungshof hat zur Stellenentwicklung bei der Zollverwaltung folgende Hinweise:

- Die Ausbildungskapazitäten der Zollverwaltung müssen deutlich gesteigert werden, um die freien Stellen zu besetzen und Altersabgänge kompensieren zu können. Nach unseren Feststellungen zu Schwächen der Aus- und Fortbildung (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200, Nr. 16) arbeitet die Zollverwaltung an einem zukunftsfähigen Aus- und Fortbildungskonzept. Aktuell schließen jährlich circa 1 400 neue Beschäftigte ihr Studium oder ihre Ausbildung ab. Diesen stehen für das Jahr 2019 etwa 600 Altersabgänge gegenüber. Die Zahl der Altersabgänge steigt kontinuierlich auf bis zu rund 1 600 im Jahr 2031. Die Mittel für die Aus- und Fortbildung bei Kapitel 0813 Titel 525 01 wurden für das Haushaltsjahr 2018 um 7,5 Mio. Euro auf 15,7 Mio. Euro und im Entwurf für das Haushaltsjahr 2019 um 1,3 Mio. Euro auf 17 Mio. Euro angehoben. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind hier erhebliche weitere Ausgaben zu erwarten.

- Die Ausbildungskapazitäten dürfen nicht zu Lasten notwendiger Fortbildung gesteigert werden. Dies ist nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes jedoch zu befürchten, da für die Aus- und Fortbildung teilweise die gleichen sachlichen und personellen Ressourcen genutzt werden. Die Ausbildung wird hoch-, die Fortbildung heruntergefahren. Bei einem geringeren Fortbildungsangebot können Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung nicht ausgeschlossen werden.
- In einem ersten Schritt sind deswegen bei Titel 518 02 im Haushaltsentwurf 2019 zusätzlich 3 Mio. Euro für die Errichtung von Unterkünften und Lehrsälen an der Hochschule des Bundes – Fachbereich Finanzen – in Münster vorgesehen.
- Die Zollverwaltung hat viele unterschiedliche Aufgaben. Einige Bereiche standen in der jüngeren Vergangenheit weniger im Fokus, obwohl sie für die Einnahmen des Bundes von herausragender Bedeutung sind, so z. B. die Erhebung der ausschließlich dem Bund zustehenden Verbrauchsteuern. Die Zollverwaltung erhebt Verbrauch- und sonstige Steuern in einem Umfang von rund 130 Mrd. Euro pro Jahr. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes fehlt insbesondere hier Personal, damit u. a. die teilweise komplexen Regelungen bei Strom- und Energiesteuerbefreiungen sachgerecht angewendet werden können.
- Zur Deckung des hohen Personalbedarfs benötigt die Zollverwaltung eine belastbare Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden. Nur auf dieser Basis können neue Stellen bedarfsgerecht ausgebracht werden.
- Die neuen Stellen im Haushalt werden kegelgerecht ausgebracht. Das bedeutet, dass auch höherwertige Stellen z. B. der Besoldungsgruppen A 12 und A 13, dem Endamt des gehobenen Dienstes, veranschlagt werden. Da neue Zöllnerinnen und Zöllner zunächst ausgebildet und dann im Eingangsamt ihrer Besoldungsgruppe angestellt werden, kann der Nachwuchs von den neuen höheren Stellen mittelfristig nicht profitieren. Vielmehr werden damit die Beförderungsmöglichkeiten für die vorhandenen – auch vergleichsweise jungen – Beschäftigten deutlich verbessert. Diese werden die höher bewerteten Stellen für einen langen Zeitraum besetzen. Es besteht die Gefahr, dass für den Nachwuchs dann auf längere Sicht keine oder nur wenige Beförderungsmöglichkei-

ten verbleiben. Damit wäre die Zollverwaltung für neu einzustellende Beschäftigte wenig attraktiv und die Personalgewinnung würde erschwert. Die Zollverwaltung sollte die Besetzung von Beförderungsstellen deshalb vorausschauend steuern und dabei die Entwicklungsmöglichkeiten sowohl der vorhandenen Beschäftigten als auch des Nachwuchses berücksichtigen.

- Die Zollverwaltung muss in Ballungszentren präsent sein. Hier befinden sich regelmäßig Verkehrsknoten, wie etwa Flughäfen. Die Zollverwaltung kontrolliert dort den Reise- und Güterverkehr. Diese Aufgabe trägt zu großen Teilen der mittlere Dienst. Hohe Lebenshaltungskosten in Ballungszentren, insbesondere für Wohnraum, können aus Sicht des Bundesrechnungshofes dazu führen, dass die Zollverwaltung die erforderliche Beschäftigtenzahl im mittleren Dienst dort nicht mehr ohne weiteres gewinnen kann.

Der Bundesrechnungshof wird voraussichtlich noch in diesem Jahr zu den Personalaspekten der Zollverwaltung berichten.

(2) Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist Teil der Zollverwaltung. Sie bekämpft Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Die FKS prüft zudem, ob die Arbeitsbedingungen nach dem Mindestlohngesetz beachtet werden. Sie erarbeitete in der jüngeren Vergangenheit ein neues strategisches Konzept. Ziel ist eine stärkere Ausrichtung auf organisierte Formen der Schwarzarbeit, was aufwendige Ermittlungen zur Folge hat. Für die Kontrolle des Mindestlohns sind für die FKS 1 600 neue Stellen verteilt auf die Jahre 2017 bis 2021 ausgebracht worden (vgl. Tabelle 4). Diese wurden im Haushaltsgesetz 2015 über einen Haushaltsvermerk bei Kapitel 0813 Titel 422 01 für die Jahre 2017 bis 2022 abgebildet.

Tabelle 4

Neue Stellen für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit

	Haushaltsjahre						
Stellen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Summe
Mittlerer Dienst	200	200	200	200	66	-	866
Gehobener Dienst	-	151	151	151	151	130	734
Summe	200	351	351	351	217	130	1 600

Quelle: 13. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 26. Juni 2017, Bundestagsdrucksache 18/12755.

Die FKS wird außerdem voraussichtlich von dem bei (1) angesprochenen Personalzuwachs der Zollverwaltung profitieren.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass auch bei der FKS Stellen in erheblichem Umfang unbesetzt sind. Zum 1. Juli 2018 waren 735 von 7 211 Stellen unbesetzt. Die haushaltswirksame Zuweisung weiterer Stellen führt nicht unmittelbar zu einer verbesserten Bekämpfung der Schwarzarbeit. Vielmehr muss auch die FKS ihr Personal zunächst ausbilden und einarbeiten. Die Zollverwaltung sollte für die Bekämpfung der Schwarzarbeit verstärkt auch externe Fachkräfte gewinnen. Personen mit betriebswirtschaftlicher, steuerrechtlicher und/oder beruflicher Expertise verfügen über Schlüsselqualifikationen, die bei der FKS benötigt werden.

Die neue Strategie der FKS und zunehmende Verschleierungsstrategien der Gegenseite führen zu steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten in der Zollverwaltung. Gleichwohl ist das Verhältnis des gehobenen Dienstes zum mittleren Dienst aktuell regelmäßig 1:2. Perspektivisch soll das Verhältnis zugunsten des gehobenen Dienstes verändert werden. Das BMF strebt sukzessive ein Verhältnis von 1:1 an. Es wird sich zeigen, ob dies ausreicht, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden. Der Bundesrechnungshof unterstützt diesen Ansatz und wird die weitere Entwicklung beobachten.

Neben einer auskömmlichen Personalausstattung muss die FKS über die erforderlichen Instrumente verfügen, um die Schwarzarbeit wirksam zu bekämpfen. Daran fehlt es teilweise. So kann z. B. in komplexen Ermittlungsverfahren häufig keine Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) erfolgen, da die Strafprozessordnung diese effektive Ermittlungsmaßnahme für das Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt nicht vorsieht. Das BMF überlegt aktuell,

weitere Aufgaben und Befugnisse in der FKS zu bündeln und wird dabei auch Aspekte der TKÜ einbeziehen.

Der Datenaustausch mit den Finanzbehörden der Länder sollte verbessert werden, da er für eine effektive Bekämpfung der Schwarzarbeit besonders wichtig ist. Hier hindern rechtliche und technische Probleme die beteiligten Behörden daran, die erforderlichen Daten umfänglich auszutauschen.

Der Bundesrechnungshof prüft aktuell die FKS sowie deren Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden der Länder.

(3) Financial Intelligence Unit

Das BMF richtete die FIU im Zuge der Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie im Jahr 2017 ein. Sie ist Teil der Generalzolldirektion. Die FIU erhebt und analysiert Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Sie gibt Informationen an die zuständigen Stellen weiter, um entsprechende Taten zu verhindern, aufzuklären und zu verfolgen.

Die FIU wird ihrer Aufgabe noch nicht voll gerecht. Polizei, Justiz und Medien kritisieren sie dafür intensiv. Ursächlich sind hierfür nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes insbesondere folgende Schwächen:

- Ein ursprünglich zu niedrig festgesetzter Personalbedarf, der durch die Generalzolldirektion nun neu ermittelt und korrigiert wurde (von 165 auf 475 Beschäftigte),
- informationstechnische Probleme und
- die Qualität der durch die FIU weitergeleiteten Meldungen.

In einer aktuellen Prüfung geht der Bundesrechnungshof diesen Fragestellungen nach.

(4) Informationstechnik (Titel 532 01)

a) Elektronisches Vollstreckungssystem der Zollverwaltung

Der Bundesrechnungshof hat in einer Bemerkung die erhebliche Ausgabensteigerung für das IT-Verfahren zur Elektronischen Vollstreckung (eVS) sowie die zeitliche Verzögerung des Vorhabens kritisiert (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200, Nr. 15). Die Kosten sind um mehr als 20 Mio. Euro gestiegen und das Projekt hat sich um mehr als vier Jahre verzögert. Dies wurde im Wesentlichen dadurch verursacht, dass die Entwickler das

anzuwendende „Modell für die Planung und Durchführung von IT-Projekten (V-Modell XT Bund)“ nicht anwendeten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMF aufgefordert, die Vorgaben des V-Modell XT Bund einzuhalten und weitere verbindliche Regelungen zur Zusammenarbeit mit dem ITZBund zu beachten. So können bei der zukünftigen Planung und Umsetzung von IT-Projekten Mängel vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof wird die IT-Projekte in der Zollverwaltung weiter intensiv beobachten, um Fehlentwicklungen und dadurch verursachten Mehrkosten zu begegnen, so auch das folgende Projekt sowie das Vorhaben zur „Modernisierung des Verbrauch- und Verkehrssteuervollzugs der Zollverwaltung - MOEVE“.

b) Projekt „Elektronisches Selbstabfertigungsverfahren“

Die Generalzolldirektion wurde vom BMF beauftragt, die Entwicklung und Konzeption des Projekts „Elektronisches Selbstabfertigungsverfahren“ (IT-AKZ) voranzubringen. Vor einer Auftragsvergabe eines solchen IT-Verfahrens an das ITZBund müssen noch die notwendigen technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen geklärt werden. Außerdem ist eine förmliche Zustimmung der Bundesländer einzuholen. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet dazu einen Bericht des BMF zum 31. Oktober 2018.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind mit der geplanten Einführung des Systems erhebliche – auch finanzielle – Risiken verbunden. Mängel bestehen in folgenden Bereichen:

- Notwendigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit des Systems insgesamt, insbesondere nach Einführung einer Wertgrenze,
- Kostenrahmen,
- Akzeptanz bei den Länderfinanzverwaltungen,
- Akzeptanz bei Wirtschaft und Käufern,
- Betrugsanfälligkeit,
- Datenschutz,
- Ausgestaltung der Risikoanalyse.

Das BMF gibt an, einige dieser Punkte zwischenzeitlich geklärt zu haben. Der Rechnungsprüfungsausschuss werde hierüber in dem angekündigten Bericht unterrichtet. Der Bundesrechnungshof wird sich zu diesem Bericht im Rahmen der Vorbereitung der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses äußern.

(5) Investitionen

a) Einsatztrainingszentren (Titel 518 02)

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das Konzept des BMF zu den „*Einsatztrainingszentren der Zollverwaltung*“ gebilligt (vgl. Beschluss vom 29. Juni 2018 zu TOP 10). Durch die Einsatztrainingszentren soll insbesondere die Schießausbildung in der Zollverwaltung verbessert werden. Für das erste Einsatztrainingszentrum sind 20 Mio. Euro im Haushaltsentwurf 2019 bei Kapitel 0813 Titel 518 02 veranschlagt. Insgesamt belaufen sich die Investitionen für die Einsatztrainingszentren auf rd. 250 Mio. Euro. Die Kosten fallen im Wesentlichen zunächst bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben an. Die Zollverwaltung refinanziert diese Kosten über Mietzahlungen.

b) Röntgenanlagen

Die Zollverwaltung setzt zur Schmuggelbekämpfung u. a. drei vollmobile Röntgenanlagen (VMR) sowie fünf teilmobile Röntgenanlagen (TMR) ein. Der Einsatzerfolg der VMR erfüllt auch fünf Jahre nach Inbetriebnahme noch nicht die Erwartungen. Es werden zu wenig Schmuggler aufgegriffen. Die entlang der Ostgrenze Deutschlands stationierten TMR sind nach nunmehr 14 Betriebsjahren veraltet. Überdies kann eine Ersatzteilversorgung nicht mehr garantiert werden. Eine Entscheidung über deren Neu- bzw. Ersatzbeschaffung steht noch aus.

Das BMF hat bisher kein Gesamtkonzept für den bundesweiten Einsatz von Röntgentechnik im Zolldienst. Es sollte zunächst den Bedarf ermitteln und Auskunft über das erforderliche Investitionsvolumen geben. Für je eine voll- bzw. teilmobile Röntgenanlage fallen Investitionen in Höhe von 1 bis 2 Mio. Euro an. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet bis zum 31. Oktober 2018 einen Bericht des BMF.

(6) Vollautomatisierung der Abfertigungsprozesse

Die Zollverwaltung erhebt jährlich über 50 Mrd. Euro Einfuhrumsatzsteuer (EUST) mit steigender Tendenz.

Die EUST entsteht auch bei Sendungen mit geringem Wert (sogenannte Kleinsendungen). Es handelt sich dabei um Bestellungen über das Internet und Lieferungen überwiegend per Flugzeug aus Asien. Bis zu einem Warenwert von 22 Euro sind diese Sendungen von der Umsatzsteuer befreit. Das Aufkommen

an einfuhrumsatzsteuerfreien Kleinsendungen wächst explosionsartig. Allein bei einem deutschen Postdienstleister hat sich das Jahresaufkommen zwischen den Jahren 2008 bis 2017 auf 70 Millionen Sendungen nahezu versiebenfacht. Dazu kommen jährlich weitere Kleinsendungen anderer Beförderer im Millionenbereich.

Die Europäische Kommission sieht in dieser Steuerbefreiung einen Wettbewerbsnachteil für die EU-Wirtschaft. Daher hat sie die Befreiung von der Einfuhrumsatzsteuer aufgehoben. Ab dem 1. Januar 2021 ist die EUST auch bei Kleinsendungen ab dem ersten Eurocent zu erheben. Um die bisherigen und noch steigenden Sendungen bewältigen zu können, benötigt die Zollverwaltung neue und zukunftsichere Abfertigungsprozesse. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass das BMF eine Vollautomatisierung der Zollabfertigung vorantreibt. Nur so kann die Tätigkeit wirtschaftlich erledigt werden. Die Risikoanalyse und die Kontrollen müssen hierbei angemessen berücksichtigt werden. Für solche IT-Abfertigungssysteme werden voraussichtlich erhebliche Haushaltsmittel benötigt.

(7) Verpflichtungsermächtigungen

Aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen sind bis zum Haushaltsjahr 2024 weitere erhebliche Ausgaben für die Zollverwaltung absehbar (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

**Verpflichtungsermächtigungen im Kapitel 0813 (Zollverwaltung) für
die Haushaltsjahre 2020 bis 2024**

Titelbezeichnung	Verpflichtungsermächtigungen in Mio. Euro
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.	8,0
Mieten und Pachten im Zusammenhang mit den Einheitlichen Liegenschaftsmanagement	536,0
Mieten und Pachten	6,0
Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik	11,4
Vermischte Verwaltungsausgaben	3,5
Erwerb von Fahrzeugen	10,0
Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT)	32,1
Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik	1,0
Summe	608,0

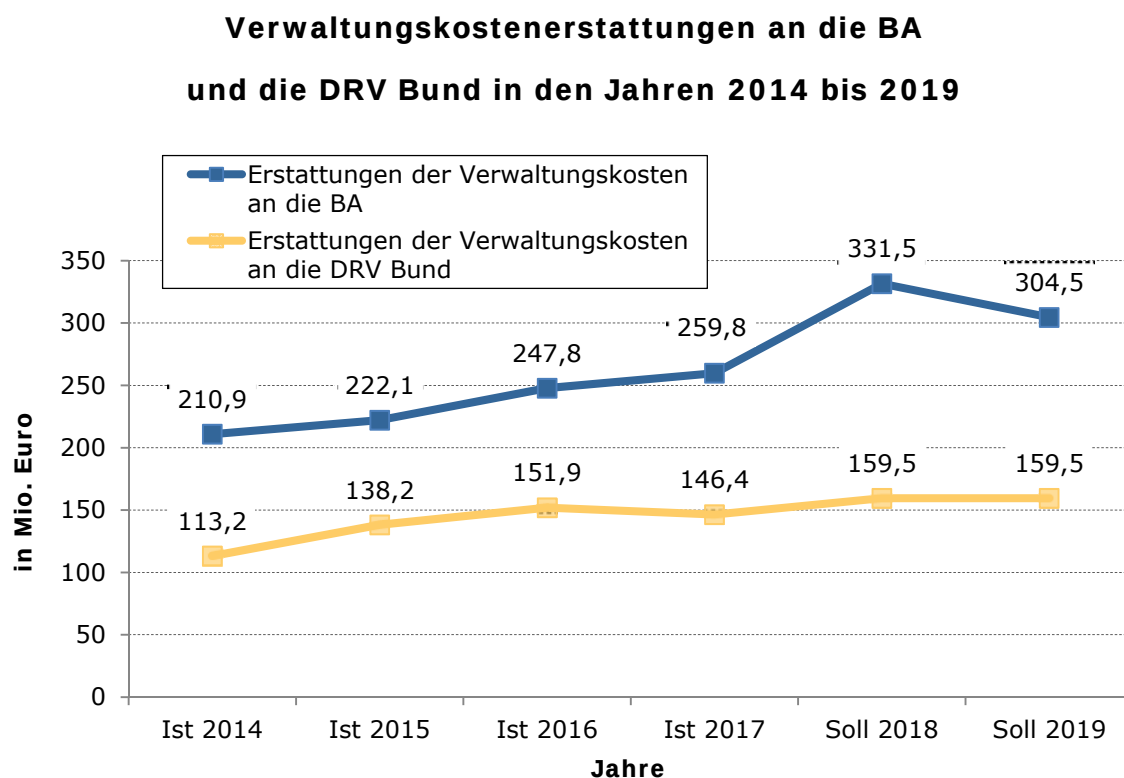
Quelle: Haushaltsentwurf 2019.

3.5 Bundeszentralamt für Steuern (Kapitel 0815)

Das BZSt nimmt bundesländerübergreifend zentrale steuerliche Aufgaben nach Maßgabe des Finanzverwaltungsgesetzes wahr. Die Ausgaben für das BZSt beliefen sich im Jahr 2017 auf 567,6 Mio. Euro. Sie sollen im Jahr 2018 auf 673,9 Mio. Euro steigen und im Jahr 2019 voraussichtlich 670,5 Mio. Euro betragen.

70 % der Ausgaben des BZSt entfallen auf Verwaltungskostenerstattungen an die Bundesagentur für Arbeit (BA) und an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund). Im Haushalt 2019 sind dies in der Summe 464 Mio. Euro.

Diagramm 3



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0815, Titel 636 01 und 636 02. Für die Jahre 2014 bis 2017: Haushaltsrechnungen des Bundes; für das Jahr 2018: Haushaltsplan 2018; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf 2019.

(1) Verwaltungskostenerstattungen an die Bundesagentur für Arbeit
(Titel 636 01)

Die BA führt in Organleihe für das BZSt den steuerlichen Familienleistungsausgleich durch. Dabei geht es um Entlastungen, die den Mehraufwand ausgleichen sollen, der Familien für den Unterhalt und die Ausbildung der Kinder entsteht. Das BZSt erstattet der BA die Verwaltungskosten, die mit dem steuerlichen Familienleistungsausgleich im Zusammenhang stehen. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2010 Mängel bei der Erstattung der Verwaltungskosten an die BA fest. Zentrale Punkte der Kritik waren die schwache Ausgestaltung der Fachaufsicht des BZSt über die BA und nicht nachvollziehbare Abrechnungen, denen nicht sachgerecht ermittelte Fallpauschalen zugrunde lagen. Der Bundesrechnungshof empfahl, diese Mängel beim Abschluss einer neuen Verwaltungsvereinbarung zu beheben.

Bei einer Kontrollprüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass auch die im Jahr 2013 abgeschlossene neue Verwaltungsvereinbarung unzulänglich ist. So waren weiterhin die fachaufsichtlichen Rechte des Bundes nicht eindeutig

geregelt und die Fallpauschalen nicht nachvollziehbar. Die Berechnungsweise der BA war nicht transparent und darüber hinaus fehlerbehaftet.

(2) Verwaltungskostenerstattungen an die Deutsche Rentenversicherung Bund (Titel 636 02)

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof die Erstattungen des Bundes an die DRV Bund für Aufwendungen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (Zulagenstelle). Die Zulagenstelle ist eine Abteilung der DRV Bund und erledigt im Wege der Organleihe Aufgaben des BZSt im Zusammenhang mit der Förderung von Altersvermögen und der Besteuerung der Alterseinkünfte. Auch hier bemängelte der Bundesrechnungshof die unzulängliche Ausgestaltung der Fachaufsicht in der Verwaltungsvereinbarung und die intransparente Abrechnung. Er empfahl, die Vereinbarung aus dem Jahr 2006 zu überarbeiten und insbesondere die Regelung der Fachaufsicht und das Abrechnungsverfahren nachzubessern. Bis heute ist es dem BMF nicht gelungen, eine neue Verwaltungsvereinbarung mit der DRV Bund abzuschließen. Ein von der DRV Bund formulierter Entwurf aus dem Jahr 2014 sah vor, die Fachaufsichtsrechte des BMF und des BZSt sogar noch weiter einzuschränken.

(3) Weitere Ausgabenschwerpunkte

Weitere Ausgabenschwerpunkte im Haushaltsentwurf 2019 sind mit 118 Mio. Euro die Personalausgaben und mit 68 Mio. Euro die bei Titel 532 01 veranschlagten Ausgaben für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik.

Mit dem Haushalt 2018 hat das BZSt 161 zusätzliche Stellen erhalten. Ab Juli 2018 sind damit insgesamt 1 989 Stellen besetzbar. 1 701 Stellen waren am 1. Juni 2018 besetzt. Auch wenn ein Teil der freien Stellen für die Übernahme von Anwärtern und Auszubildenden im 2. Halbjahr 2018 vorgesehen ist, weist der Stellenplan des BZSt bereits seit einigen Jahren eine hohe Anzahl an Vakanzen aus. Im Haushaltsentwurf 2019 sind für das BZSt weitere 70 Stellen eingeplant.

Das BZSt muss die Personalgewinnung intensivieren, um die Vakanzen deutlich zu reduzieren. Sonst helfen zusätzliche Stellen wenig. Der Bedarf muss durch angemessene aktuelle Personalbedarfsermittlungen nachgewiesen werden. Dazu gehört auch, dass geprüft wird, ob der Bedarf nicht durch Einspa-

rungen an anderer Stelle aufgefangen werden kann. Der Bundesrechnungshof wird die Personalanforderungen kritisch hinterfragen.

Das BZSt nutzt für die Entwicklung, die Pflege und den Betrieb seiner administrativen und steuerlichen IT-Verfahren das ITZBund (s. Tz. 3.6) als Auftragnehmer. Dort anfallende Kosten werden aus dem Haushalt des BZSt als Auftraggeber finanziert. Für zusätzliche Anforderungen an die IT-Unterstützung, insbesondere im Bereich des internationalen Steuerdatenaustausches, erhält das BZSt über einen Zeitraum von vier Jahren (2019 – 2022) im Titel 532 01 jährlich 20 Mio. Euro.

3.6 Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816)

Das ITZBund ist neben der zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung zählenden BWI GmbH (BWI) ein zentraler IT-Dienstleister des Bundes. Bis Ende 2023 sollen das ITZBund und die BWI den überwiegenden Teil der IT-Betriebe der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung übernommen haben.

Am 1. Juni 2018 waren beim ITZBund 2 499 (2017: 2282) von insgesamt 2 536 Stellen besetzt. Im Juli 2018 hat das ITZBund 278 zusätzliche Stellen mit Inkrafttreten des Haushalts 2018 erhalten. Damit hat es nun insgesamt 2814 Stellen. Der Haushaltsentwurf 2019 sieht weitere 223 neue Stellen vor. Ferner sollen die Stellen des IT-Betriebspersonals der zu überführenden Behörden mit dem betrieblichen Übergang zum ITZBund überführt werden (§ 50 BHO).

Im Haushaltsjahr 2019 sind für das ITZBund Ausgaben von 697,8 Mio. geplant. Damit steigt der Mittelbedarf von ehemals 505 Mio. Euro im Jahr 2017 erheblich.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2017 die Korruptionsprävention beim ITZBund. Er stellte u. a. fest, dass das ITZBund die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention nicht hinreichend beachtete. Es setzte die für besonders korruptionsgefährdete Bereiche zwingend vorgesehene Maßnahme der Personalrotation nicht um. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung des ITZBund die Korruptionsprävention gemäß der Richtlinie leistet.

Infolge der Prüfung „IT-Sicherheit in Rechenzentren – Dienstleistungszentren“ hat das ITZBund einen Prozess initiiert, durch die das ITZBund Sicherheitskonzepte schneller erstellen, aktualisieren und vereinheitlichen will.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Haushaltsjahr 2017 lagen die Einnahmen im Einzelplan 08 bei 455,0 Mio. Euro und damit um 146,5 Mio. Euro über dem Soll. Sie überschreiten regelmäßig bei weitem das Soll. Das liegt insbesondere an den Erstattungen der ausländischen Streitkräfte für die Nutzung von Liegenschaften. Sie lagen im Jahre 2017 bei 75,1 Mio. Euro (Kapitel 0802 Titel 286 02). Diese Einnahmen verstärken die Ausgaben beim Titel Mieten und Pachten (Kapitel 0802 Titel 518 01). Das BMF veranschlagt weder die Einnahmen noch die Ausgaben (zulässige Nettoveranschlagung nach § 6 Absatz 2 Haushaltsgesetz).

Die weiteren überplanmäßigen Einnahmen setzen sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

- Beim Besteuerungsverfahren der Umsatzsteuer besteht für die EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2018 die Möglichkeit, Verwaltungskosten einzubehalten. Dies führte zu Mehreinnahmen von 22,6 Mio. Euro (Kapitel 0815 Titel 119 99).
- Das ITZBund erbrachte Verwaltungsdienstleistungen für Dritte und erhielt Erstattungen von 10,9 Mio. Euro (Kapitel 0816 Titel 119 99).

Für das Haushaltsjahr 2018 rechnet das BMF mit Einnahmen von 281,1 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt 27,4 Mio. Euro unter dem Soll 2017. Der geringere Haushaltsansatz ist nach Darstellung des BMF im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Veräußerungserlöse der Treuhandnachfolgeeinrichtungen aufgrund einer vereinbarten Streckung des Privatisierungszeitraumes um 15 Mio. Euro zurückgehen. Außerdem geht das BMF von rückläufigen Vollstreckungsanordnungen aus, so dass die Einnahmen der Zollverwaltung aus Vollstreckungspauschalen im Jahre 2018 um 11 Mio. Euro zurückgehen.

Im Haushaltsjahr 2019 sind Einnahmen in Höhe von 291,5 Mio. Euro veranschlagt. Sie werden im Wesentlichen aus den Beteiligungen des Bundes an den Treuhandnachfolgeeinrichtungen (130,0 Mio. Euro) sowie aus Gebühren, Geldstrafen, Veräußerungserlösen u. ä. der Zollverwaltung (101,5 Mio. Euro) erwartet.

5 Ausblick

Im Finanzplan 2016 – 2020 ging das BMF noch davon aus, dass sein Mittelbedarf bis zum Jahre 2019 geringfügig zurückgehen würde. Für das Jahr 2019 prognostizierte es Ausgaben in Höhe von 5 948 Mio. Euro gegenüber 5 996 Mio. Euro im Jahre 2017 (vgl. Tabelle 6). Trotz allgemeiner Ausgabensteigerungen erschien diese Annahme realistisch, da z. B. die Ausgaben für die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, die mit Auslaufen des Branntweinmonopols zum 31. Dezember 2018 aufgelöst wird (vgl. Tabelle 2), im Jahre 2019 wegfallen.

Tabelle 6

Übersicht über die Finanzpläne –Ausgaben- für den Einzelplan 08

Finanzplan	Plafond für die Haushaltsjahre (in Mio. Euro)					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2016 - 2020	5 996,4	5 914,3	5 948,0	5 945,3		
2017 - 2021		6 281,5	6 406,7	6 287,5	6 300,1	
2018 – 2022			7 179,4	7 258,1	7 248,0	7 235,2

Quelle: Bundesregierung

Der Haushaltsvoranschlag 2019 sieht hingegen Ausgaben in Höhe von 7 179 Mio. Euro vor (+ 20,7 % gegenüber dem Finanzplan 2016 - 2020). Diese Ausgabensteigerung läuft den ursprünglichen Einsparplänen entgegen. Der zusätzliche Finanzbedarf von 2017 (Ist) bis 2019 (Soll) ist darauf zurückzuführen, dass

- für die Zollverwaltung (siehe Tz. 3.4) zusätzlich 524,1 Mio. Euro benötigt werden,
- für das ITZBund (siehe Tz. 3.6) weitere 193,2 Mio. Euro anfallen und
- für die Wiedergutmachungen des Bundes (siehe Tz. 3.1) zusätzlich 145,1 Mio. Euro veranschlagt sind.

Nach der Finanzplanung 2018 – 2022 soll sich der Mittelbedarf im Einzelplan 08 von 2019 – 2022 um 55,8 Mio. Euro (0,8 %) erhöhen.