



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 16
(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit) für die Haushaltsberatungen 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Überblick	6
1.1	Entwicklung des Einzelplans 16	6
1.2	Geschäftsbereich des BMU	8
1.3	Zusätzliche Mittel aus dem Einzelplan 60	9
2	Finanziell bedeutsame Titel des BMU	11
2.1	Die vier größten Ausgabetitel	11
2.2	Bedeutsame Einnahmen	11
3	Wesentliche Bereiche des Programmhaushalts	12
3.1	Umwelt- und Naturschutz (Kapitel 1601 und 1604)	12
3.2	Klimaschutz (Kapitel 1602)	12
3.3	Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle (Kapitel 1603 und anteilig Kapitel 1616)	13
3.3.1	Endlagerung und Standortauswahlverfahren: Veränderte Organisation und Finanzierung	13
3.3.2	Zwischenlagerung: Neue Zuständigkeit des Bundes	15
3.3.3	Umsetzung der neuen Zuständigkeiten im Bundeshaushalt	15
3.3.4	Projekte im Bereich der Endlagerung	17
3.3.5	Einnahmen aus der Zwischen- und Endlagerung	18
3.4	Verwaltungsausgaben (Kapitel 1611 – 1615, Kapitel 1616 anteilig)	19
4	Ausblick und Risiken	19

0 Zusammenfassung

Zur Vorbereitung auf die parlamentarischen Beratungen des 2. Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2018 hat der Bundesrechnungshof eine Analyse zum Einzelplan 16 erstellt. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hatte Gelegenheit, zum Entwurf dieser Analyse Stellung zu nehmen.

Die geplante Entwicklung der Ausgaben, Einnahmen, Verpflichtungsermächtigungen sowie der Planstellen/Stellen ist wesentlich vom Neuzuschnitt des Ressorts infolge des Organisationserlasses der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 geprägt. Demnach sind zahlreiche bisherige Zuständigkeiten des Ressorts auf das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat übergegangen.

0.1 Das BMU finanziert aus seinem Einzelplan 16 Ausgaben für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz, die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie die Reaktorsicherheit und den Strahlenschutz. Vier nachgeordnete Bundesoberbehörden unterstützen es bei seinen Fachaufgaben. Für das Jahr 2018 plant das BMU Ausgaben von rund 2 Mrd. Euro. Dies sind 3,6 Mrd. Euro weniger als im Haushaltsjahr 2017. Es rechnet für das Jahr 2018 mit Einnahmen von 621,8 Mio. Euro (Bundeshaushalt 2017: 764,8 Mio. Euro, Tzn. 1.1 und 1.2).

0.2 Das BMU bewirtschaftet mehrere Titel aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF), dessen Wirtschaftsplan als Anlage 3 im Kapitel 6002 des Bundeshaushaltes dargestellt ist. Die vorgesehenen Ausgaben im Haushaltsjahr 2018 belaufen sich auf 333,8 Mio. Euro (Vorjahr: 333,3 Mio. Euro).

Bei den Versteigerungserlösen aus dem Emissionshandel geht das BMU von Einnahmen von 1,6 Mrd. Euro aus (Vorjahr: 1 Mrd. Euro, Tzn. 1.3 und 2.2).

0.3 Bei den vier größten Ausgabetiteln, die das BMU im Haushaltsjahr 2018 bewirtschaften soll, sind Ausgaben von insgesamt 1,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht 65 % der geplanten Gesamtausgaben des Ressorts aus den Einzelplänen 16 und 60 (Tz. 2.1).

- 0.4 Das BMU finanziert Klimaschutz- und Biodiversitätsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in Transformationsstaaten (Internationale Klimaschutzinitiative). Im Entwurf des Bundeshaushalts 2018 sind dafür 436,8 Mio. Euro und damit deutlich mehr Mittel als im Vorjahr (386,8 Mio. Euro) vorgesehen.

Weiterer Ausgabenschwerpunkt im Bereich Klimaschutz ist die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI). Dabei fördert das BMU Projekte, die dazu beitragen sollen, dass Deutschland seine nationalen Klimaschutzziele erreicht. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 (einschließlich EKF) enthält insgesamt 329,2 Mio. Euro für die NKI und damit vergleichbare Ansätze wie im Vorjahr (329 Mio. Euro, Tz. 3.2).

- 0.5 Der Entwurf des Bundeshaushalts 2018 spiegelt die weitgehenden Veränderungen der Aufgaben bei der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle wider: Anstelle des Bundesamtes für Strahlenschutz ist die Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) seit April 2017 Bauherrin und Betreiberin der Endlager des Bundes. Seit dem Jahr 2017 hat der Bund erstmals auch Zuständigkeiten für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle. Die Aufgabe der Zwischenlagerung wird seit dem 1. August 2017 durch die bundeseigene BGZ Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH wahrgenommen.

Die veranschlagten Ausgaben von 744,1 Mio. Euro für die Zwischen- und Endlagerung sind in zwei Kapiteln des Einzelplans ausgewiesen, nämlich im neuen Kapitel 1603 (726,9 Mio. Euro für Zahlungen an die BGE und die BGZ) und im Kapitel 1616 (17,3 Mio. Euro für Personalausgaben des Bundesamtes für Strahlenschutz für Beschäftigte mit Aufgaben im Bereich Endlagerung). Die im neuen Kapitel 1603 veranschlagten Einnahmen von 577 Mio. Euro stammen in erheblichem Umfang aus dem Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung, in den die Kernkraftwerksbetreiber rund 24,1 Mrd. Euro einzahlen (Tz. 3.3).

0.6 Risiken für künftige Haushaltsjahre beim Einzelplan 16 ergeben sich vor allem aus den Aufgaben des Bundes bei der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle:

- Die prognostizierten Ausgaben für die Endlagerung beruhen auf Kalkulationen gemäß dem Wirtschaftsplanentwurf der BGE. Das BMU hat darauf hingewiesen, dass die bisher in den Bundeshaushalten veranschlagten Mittel die Bildung von Ausgaberesten zugelassen hätten und mithin im Wesentlichen auskömmlich gewesen seien. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich daraus keine Rückschlüsse für die künftig zu leistenden Ausgaben ziehen.
- Die prognostizierten Ausgaben für die Zwischenlagerung beruhen auf Kalkulationen gemäß dem Wirtschaftsplanentwurf der BGZ. Das BMU geht davon aus, dass der Bund mit der Aufgabe der Zwischenlagerung über einen langen Zeitraum von ungewisser Dauer bis zum Abschluss des Standortauswahlverfahrens und zur Errichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle befasst sein wird.

1 Überblick

1.1 Entwicklung des Einzelplans 16

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) ist federführend für die Umweltpolitik des Bundes. Neben seinen Verwaltungsausgaben finanziert es aktuell aus dem Einzelplan 16 Ausgaben für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz, für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie für die Reaktorsicherheit und den Strahlenschutz (Programmhaushalt des BMU). Nach dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 sind seine bisherigen Zuständigkeiten für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten, für Stadtentwicklung, Wohnen, Ländliche Infrastruktur und öffentliches Baurecht, für die Stadtentwicklungsangelegenheiten der Raumordnung sowie für den demografischen Wandel auf das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat übertragen worden.

Für das Jahr 2018 plant das BMU Ausgaben von rund 2 Mrd. Euro im Einzelplan 16. Dies sind 3,6 Mrd. Euro und damit 65 % weniger als im Haushaltsjahr 2017 (5,6 Mrd. Euro). Der Rückgang resultiert im Wesentlichen aus dem kleineren Ressortzuschnitt des BMU.

Für das Jahr 2018 rechnet das BMU mit Einnahmen von 621,8 Mio. Euro (Bundeshaushalt 2017: 764,8 Mio. Euro). Auch hier ist für den Rückgang im Wesentlichen der neue Ressortzuschnitt des BMU verantwortlich. Erstmals erwartet das BMU Einnahmen für seine neuen Aufgaben bei der Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle.

Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 sieht Verpflichtungsermächtigungen von 1,1 Mrd. Euro vor (Bundeshaushalt 2017: 2,7 Mrd. Euro). Im Jahr 2016 nahm das BMU 1,3 Mrd. Euro und damit lediglich 67,5 % der veranschlagten 1,9 Mrd. Euro in Anspruch.

Gemäß dem 2. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 sind 21 neue Planstellen für eine neue Abteilung EU im BMU vorgesehen (Sofortprogramm Personal der Bundesregierung). Einzelheiten zu Aufgaben, Organisation und Umfang der geplanten neuen Abteilung sind dem Bundesrechnungshof derzeit nicht bekannt. Verhandlungen über verbleibende Personalforderungen des BMU für den Bundeshaushalt 2018 sollen nach den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen erst zusammen mit den Verhandlungen über den Bundeshaushalt 2019 geführt werden.

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 16

	2016 Soll	2016 Ist ^a	Ab- weichung Ist/Soll ^b	2017 Soll	2018 2. Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2017/ 2018 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben Einzelplan	4 544,4	4 308,8	-235,6	5 621,3	1 972,6	-64,9
Ausgabenschwerpunkte:						
• Umweltschutz	129,6	99,3	-30,3	148,5	152,0	2,3
• Klimaschutz	418,0	403,1	-14,8	478,0	528,0	10,5
• Naturschutz	65,9	60,0	-6,0	71,5	76,4	6,9
• Zwischen- und Endlagerung ^c	433,3	430,5	-2,8	476,7	744,1	56,1
• Wohnungswesen/Städtebau ^d	2 826,6	2 692,7	-133,9	3 686,0		
• Hochbau- und Förderungs- maßnahmen in Berlin u. Bonn ^d	159,5	92,4	-67,1	234,8		
• Verwaltungsausgaben ^e	456,7	479,6	22,9	476,4	399,2	-16,2
Einnahmen Einzelplan	659,3	1 090,5	431,1	764,8	621,8	-18,7
darunter:						
• Rückflüsse aus Wohnungs- baudarlehen des Bundes ^d	333,1	668,9	335,8	413,8		
• Zahlungen künftiger Benutzer von Zwischen- und Endlagern ^f	245,6	216,3	-29,3	278,2	577,0	107,4
Verpflichtungsermächtigungen ^g	1 909,6	1 289,8	-619,8	2 701,2	1 113,6	-58,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 557	4 240 ^h	-317	4 799 ⁱ	3 601	-25,0

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Für das Jahr 2016: Kapitel 1616 Titelgruppe 02; für das Jahr 2017: Kapitel 1615 und Kapitel 1616, jeweils Titelgruppe 02; für das Jahr 2018: Kapitel 1603 Titel 891 01 und 891 02 und Kapitel 1616 Titelgruppe 02 (jeweils ohne die Titel 686 01 und 686 03).

^d Aufgrund des Organisationserlasses der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 ab dem Haushaltsjahr 2018 im Einzelplan 06 veranschlagt.

^e Summe der Ausgaben aus Kapitel 1611 bis 1617 (ab Haushaltsjahr 2018 bis 1616) mit Ausnahme der Titelgruppen 02 und 03 in Kapitel 1616 und im Haushaltsjahr 2017 ohne Titelgruppen 02 und 03 in Kapitel 1615.

^f Für das Jahr 2016: Kapitel 1616 Titel 111 02 und 341 01; für das Jahr 2017: Kapitel 1615 Titel 111 02 und 341 01; für das Jahr 2018: Kapitel 1603 Titel 341 01.

^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^h Ist-Besetzung am 1. Juni 2016.

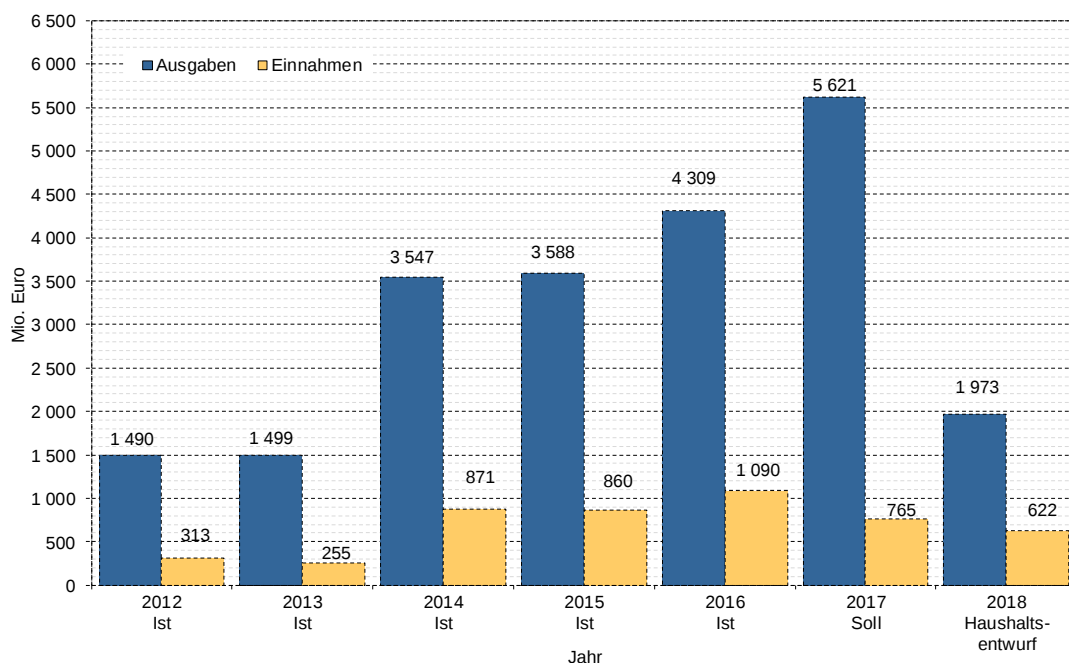
ⁱ Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2017: 4 425 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Haushaltsentwurf.

Die Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen seit dem Jahr 2012. Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 wurden seinerzeit Zuständigkeiten aus dem Geschäftsbereich des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf das BMU übertragen. Durch den hiermit verbundenen Neuzuschnitt des Einzelplans 16 stiegen dessen Ausgaben und Einnahmen ab dem Jahr 2014 erheblich an. Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 wurden die im Jahr 2013 übertragenen Zuständigkeiten auf das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat übertragen. Aufgrund dieses nochmaligen Neuzuschnitts werden die Ausgaben im Einzelplan 16 ab dem Jahr 2018 mehr als halbiert.

Abbildung 1

Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Einzelplan 16



Quelle: Eigene Darstellung: Für die Jahre 2012 bis 2016: Haushaltsrechnung, davon für die Jahre 2014 bis 2016 bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen; für das Jahr 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Haushaltsentwurf 2018.

1.2 Geschäftsbereich des BMU

Das BMU hat vier nachgeordnete Bundesoberbehörden, nämlich das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für

kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Sie vollziehen Aufgaben des Bundes, unterstützen das BMU fachlich und wissenschaftlich und betreuen Förderprogramme. Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über ihre Einnahmen, Ausgaben und Personalausstattung. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung wurde mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat neu zugeordnet.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des BMU

	Einnahmen 2016 (Ist)^{ab}	Ausgaben 2016 (Ist)^{ab}	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2016	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2017
	in Mio. Euro			
Bundesministerium	0,0	119,7	1 022	1 104
Umweltbundesamt	7,2	121,6	1 091	1 106
Bundesamt für Naturschutz	1,0	30,1	251	256
Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ^c	0,0	1,2	12	88
Bundesamt für Strahlenschutz ^d	24,8	52,1	747	747
<u>Nachrichtlich:</u> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ^e	4,5	85,0	1 117	1 125

Erläuterungen: ^a Ohne die zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und -ausgaben aus Kapitel 1611.

^b Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes 2016, Übersicht Nr. 4.9).

^c Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit wird seit dem Jahr 2014 neu aufgebaut.

^d Ohne Einnahmen und Ausgaben für die Endlagerprojekte und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen (Einnahmen Titel 111 02 und 341 01, Ausgaben Titelgruppen 02 und 03, im Bundeshaushalt 2016 jeweils im Kapitel 1616).

^e In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 gehörte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung noch zum Geschäftsbereich des damaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Haushaltsentwurf.

1.3 Zusätzliche Mittel aus dem Einzelplan 60

Über den Einzelplan 16 hinaus stehen dem BMU auch Mittel aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) zur Verfügung. Der Wirtschaftsplan für dieses Sondervermögen ist als Anlage 3 im Kapitel 6002 des Bundeshaushaltes dargestellt. Im Jahr 2018 sind dort für das BMU 333,8 Mio. Euro eingeplant. Im Jahr 2017 waren 333,3 Mio. Euro aus dem EKF für das Ressort vorgesehen.

Die Tabelle 3 gibt einen Überblick über die vom BMU bewirtschafteten Titel im EKF für die Jahre 2016 bis 2018. Aufgrund des Organisationserlasses der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 bewirtschaftet künftig nicht mehr das BMU, sondern das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat den Titel für die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung.

Tabelle 3

Vom BMU bewirtschaftete Titel im Energie- und Klimafonds

	2016 Soll	2016 Ist	Abwei- chung Ist/Soll ^a	2017 Soll	2018 2. Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2017/ 2018 ^a
	in Mio. Euro					in %
Gesamtausgaben des EKF	3 271,8	3 411,4	139,6	3 210,7	6 007,4	87,1
Summe der vom BMU bewirtschafteten Ausgaben:	175,9	123,7	-52,3	333,3	333,8	0,1
• Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung ^b	22,4	9,2	-13,3	14,5		
• Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität ^c	31,5	30,0	-1,5	31,5	46,5	47,6
• Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Klimaschutzplan 2050	5,0	3,7	-1,3	8,0	8,0	0,0
• Nationale Klimaschutzinitiative	103,2	72,9	-30,3	263,8	263,8	0,0
• Waldklimafonds ^d	8,8	5,3	-3,5	9,8	9,8	0,0
• Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel	5,0	2,6	-2,4	5,7	5,7	0,0
Gesamteinnahmen des EKF	3 271,8	3 411,4	139,6	3 210,7	6 007,4	87,1
davon:						
• Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandel ^e	1 258,8	833,5	-425,3	1 022,4	1 592,0	55,7

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Aufgrund des Organisationserlasses der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 ab dem Haushaltsjahr 2018 weiterhin im Einzelplan 60 „Sondervermögen EKF“ veranschlagt, nun allerdings in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.

^c Ausschließlich Förderungen durch das BMU. Den Titel bewirtschaften drei weitere Bundesministerien.

^d Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das BMU bewirtschaften den Titel zu jeweils 50 % unter gemeinsamer Federführung.

^e Die Erlöse aus dem Emissionshandel werden durch das BMU bewirtschaftet.

Quelle: Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für 2017: Haushaltsplan; für 2018: 2. Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2016 waren für das BMU einmalig im Einzelplan 60 weitere 267 Mio. Euro für Zukunftsinvestitionen veranschlagt, darunter auch Mittel für die Nationale Klimaschutzinitiative.

2 Finanziell bedeutsame Titel des BMU

2.1 Die vier größten Ausgabetitel

Die nachfolgende Tabelle 4 gibt einen Überblick über die vier größten Ausgabetitel des BMU.

Tabelle 4

Die vier größten Ausgabetitel des BMU

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Soll 2018	Soll 2017	Ist 2016
in Mio. Euro					
1603 (Neu)	891 01	Endlagerung und Standortauswahlverfahren ^a	452,2	451,7	412,0
1602	896 05	Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland	436,8	386,8	336,3
1602	686 05				
6092	686 05	Nationale Klimaschutzinitiative im Epl. 16 und 60 ^{b / c}	329,2	329,0	125,5
6002	686 35				
1603 (Neu)	891 02	Zwischenlagerung ^d	274,6	0,0	0,0
Summe			1.492,9	1.167,5	873,8

Erläuterungen: ^a Für das Jahr 2017: Kapitel 1615 Titel 518 21, 527 21, 532 24, 542 21, 547 21, 712 22, 712 23, 712 24, 712 25, 712 26, 712 27, 811 21, 812 21 und 812 22; für das Jahr 2016 die entsprechenden Titel bei Kapitel 1616.

^b Die Summen für die Jahre 2017 und 2018 setzen sich aus den Mitteln für die Nationale Klimaschutzinitiative im Einzelplan 16 und im Einzelplan 60 (EKF) zusammen. Die zusätzlichen Mittel im Einzelplan 60 für die Nationale Klimaschutzinitiative aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm wurden im Jahr 2017 in den EKF überführt.

^c Die Summe für das Jahr 2016 setzt sich aus den Mitteln für die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) im Einzelplan 16 und im Einzelplan 60 (Ansätze im EKF und als Zukunftsinvestitionen des BMU) zusammen.

^d Ausgaben für Zwischenlagerung erstmals im Haushaltsentwurf 2018 veranschlagt.

Quelle: Eigene Darstellung: Zahlenangaben für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2018 soll das BMU insgesamt 2,3 Mrd. Euro Ausgaben bewirtschaften, nämlich 2 Mrd. Euro im Einzelplan 16 sowie weitere 334 Mio. Euro aus dem EKF (siehe Tz. 1.3). Die vorgesehenen Ausgaben bei den vier größten Ausgabetiteln (1,5 Mrd. Euro) entsprechen 65 % dieser geplanten Gesamtausgaben des BMU aus den Einzelplänen 16 und 60.

2.2 Bedeutsame Einnahmen

Die finanziell bedeutsamsten Einnahmen im Einzelplan 16 sind die Zahlungen im Zusammenhang mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle und der Durchführung des Standortauswahlverfahrens. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 sieht entsprechende Einnahmen von 577 Mio. Euro (92,8 % der veranschlagten Gesamteinnahmen von 621,8 Mio. Euro) vor.

Das BMU bewirtschaftet im EKF die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz. Für das Jahr 2018 prognostiziert es eine Steigerung der Einnahmen im Vergleich zum

Vorjahr um 55,7 % auf 1,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 erzielte der Bund aus der Versteigerung 833,5 Mio. Euro.

3 Wesentliche Bereiche des Programmhaushalts

3.1 Umwelt- und Naturschutz (Kapitel 1601 und 1604)

Für das Jahr 2018 plant das BMU Ausgaben von 152 Mio. Euro für den Umweltschutz. Darin sind – wie im Vorjahr – 25,4 Mio. Euro für Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen (Umweltinnovationsprogramm Inland) und 56,4 Mio. Euro für die Ressortforschung (im Vorjahr 57,6 Mio. Euro) enthalten.

Für den Naturschutz sind 76,4 Mio. Euro im Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 vorgesehen (71,5 Mio. Euro im Bundeshaushalt 2017). Die Ausgabenschwerpunkte sollen – wie in den Vorjahren – auf der Förderung von Maßnahmen aus dem Bundesprogramm Biologische Vielfalt (25 Mio. Euro), der Ressortforschung (16,3 Mio. Euro) und den Zuweisungen zur Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung (14 Mio. Euro) liegen.

3.2 Klimaschutz (Kapitel 1602)

Aus Kapitel 1602 Titel 896 05 finanziert das BMU seit dem Jahr 2008 Klimaschutz- und Biodiversitätsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in Transformationsstaaten (Internationale Klimaschutzinitiative – IKI). Mit der Durchführung der Projekte beauftragt das BMU verschiedene Organisationen. Der Großteil der Mittel fließt in Projekte, die die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder multilaterale Organisationen durchführen. Daneben gewährt das BMU auch Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 sieht bei diesem Titel Ausgaben von 436,8 Mio. Euro und damit eine deutliche Steigerung zum Vorjahr 2017 (386,8 Mio. Euro) vor. Im Haushaltsjahr 2016 gab das BMU für die IKI 336,3 Mio. Euro aus.

Weiterer Ausgabenschwerpunkt im Bereich Klimaschutz ist die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI). Mit der NKI fördert das BMU Projekte, die dazu beitragen sollen, dass Deutschland seine nationalen Klimaschutzziele erreicht. So sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 % und bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 % gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert werden.

Mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 beschloss die Bundesregierung im Dezember 2014 ein konkretes Maßnahmenpaket, mit dem das Minderungsziel bis zum Jahr 2020 erreicht werden soll. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 sieht insgesamt 329,2 Mio. Euro für die NKI vor und zwar 65,4 Mio. Euro im Einzelplan 16 und 263,8 Mio. Euro im Einzelplan 60 (siehe Tz. 1.3). Im Haushaltsjahr 2017 waren 329 Mio. Euro für die NKI im Bundeshaushalt veranschlagt, davon 65,2 Mio. Euro im Einzelplan 16 und 263,8 Mio. Euro im Einzelplan 60. Im Jahr 2016 gab das BMU 48,4 Mio. Euro für die NKI aus dem Einzelplan 16 sowie 77,1 Mio. Euro aus dem Einzelplan 60 aus, also insgesamt 125,5 Mio. Euro.

Im Kapitel 1602 sind seit dem Jahr 2015 jährlich 2 Mio. Euro für Maßnahmen zur Klimaneutralisierung von Dienstreisen der Bundesregierung und der Bundesverwaltung veranschlagt (Titel 531 02). Die Bundesregierung gleicht die bei Dienstreisen anfallenden klimaschädlichen Treibhausgasemissionen aus. Das UBA erwirbt die entsprechende Anzahl von Emissionsminderungszertifikaten aus klimafreundlichen Projekten in Entwicklungs- und Schwellenländern und legt diese im Anschluss still. Als Ergebnis einer Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMU zugesichert, den Ausgleich der Treibhausgasemissionen künftig an den strengen Vorgaben des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung auszurichten. Es habe die Dienstreisen zusätzlicher Bundesbehörden in den Ausgleich einbezogen und erfasse die Treibhausgasemissionen genauer als bisher.

3.3 Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle (Kapitel 1603 und anteilig Kapitel 1616)

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2018 spiegelt die weitgehenden Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung durch den Bund bei der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle wider.

3.3.1 Endlagerung und Standortauswahlverfahren: Veränderte Organisation und Finanzierung

Der Bund ist für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle verantwortlich. Außerdem soll er über ein Auswahlverfahren den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle ermitteln (Standortauswahlverfahren).

Aufgrund des Gesetzes zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung hat der Bund die Wahrnehmung seiner Aufgaben einem privatrechtlich organisierten Dritten übertragen, dessen alleiniger Gesellschafter er ist. Die im Jahr 2016 gegründete Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) ist seit April 2017 anstelle des BfS Bauherrin und Betreiberin der Endlager des Bundes. Sie führt auch das Standortauswahlverfahren durch (Vorhabenträgerin). Das BfE ist Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde des Bundes beim Umgang mit radioaktiven Abfällen, ihrem Transport und ihrer Endlagerung. Im Standortauswahlverfahren prüft es u. a. die Vorschläge der Vorhabenträgerin, überwacht den Vollzug des Verfahrens und ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Bis Ende 2017 wurde die BGE durch die Gesellschaft für Betriebsführung und Schließung der Schachanlage Asse II (Asse-GmbH) und die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE) bei ihren Aufgaben in der Endlagerung unterstützt. Am 20. Dezember 2017 wurden die Asse-GmbH und die DBE auf die BGE verschmolzen. Damit ist auch das bisher bei diesen beiden Gesellschaften beschäftigte Personal auf die BGE übergegangen. Das ehemals für die Endlagerung zuständige Fachpersonal aus dem BfS ist für die BGE im Wege der Personalgestellung und Zuweisung tätig.

Im April 2017 schloss der Bundesrechnungshof eine Prüfungsvereinbarung mit der BGE. Danach darf er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der BGE prüfen.

Die Kernkraftwerke in Deutschland sollen bis zum Jahr 2022 abgeschaltet und im Anschluss stillgelegt und rückgebaut werden. Nach dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 ist künftig allein der Bund für die Durchführung und Finanzierung der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle aus der gewerblichen Nutzung der Kernenergie zur Erzeugung von Elektrizität in Deutschland verantwortlich. Zu diesem Zweck zahlten die Kernkraftwerksbetreiber rund 24,1 Mrd. Euro in den Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung. Der Fonds ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Aus dem Fonds werden vor allem der Aufwand des Bundes für das Endlagerprojekt Konrad und das Standortauswahlverfahren erstattet. Diese Erstattungen werden im Einzelplan 16 vereinnahmt.

3.3.2 Zwischenlagerung: Neue Zuständigkeit des Bundes

Das Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung legt erstmals Zuständigkeiten des Bundes für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle fest. Danach sollen die Kernkraftwerksbetreiber ihre radioaktiven Abfälle, sofern bestimmte technische Voraussetzungen erfüllt sind, an einen Dritten abgeben, den der Bund mit der Zwischenlagerung dieser Abfälle beauftragt hat. Am 1. März 2017 wurde in Abstimmung mit dem BMU die neue BGZ Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH (BGZ) durch die Gesellschaft für Nuklear-Service mbH (GNS) gegründet. Die GNS ist ein Unternehmen der Energieversorger, die in Deutschland Kernkraftwerke betreiben.

Der Bund übernahm am 1. August 2017 sämtliche Geschäftsanteile an der BGZ ohne Zahlung eines Kaufpreises. Mit der Übernahme erwarb er mittelbar auch sämtliche Anteile an den Zwischenlagergesellschaften Ahaus und Gorleben, deren Alleingesellschafterin jeweils die BGZ ist. Anfang 2019 werden die zwölf dezentralen Zwischenlager an den Kernkraftwerkstandorten in die Zuständigkeit der BGZ übergehen. Bis zum Jahr 2020 wird die BGZ auch die Verantwortung für die zwölf Lager mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen aus dem Betrieb und Rückbau der Atomkraftwerke übernehmen.

Das BMU wird der BGZ die Aufwendungen für die Zwischenlagerung aus dem Einzelplan 16 erstatten. Der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (siehe Tz. 3.3.1) wiederum erstattet dem Bund diese Zahlungen an die BGZ. Diese Erstattungen durch den Fonds werden im Einzelplan 16 vereinbart. Ende 2017 schloss der Bundesrechnungshof auch mit der BGZ eine Vereinbarung, dass er ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung prüfen darf.

3.3.3 Umsetzung der neuen Zuständigkeiten im Bundeshaushalt

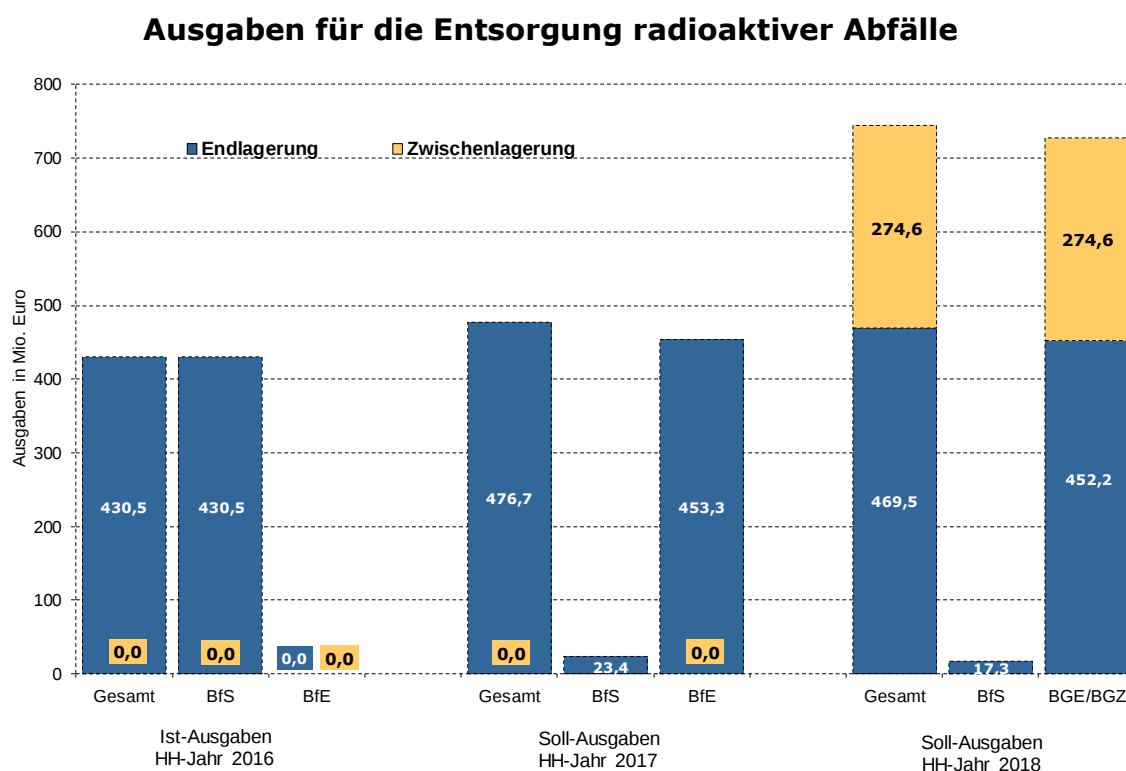
Der Entwurf des Bundeshaushalts 2018 enthält ein neues Kapitel 1603 für Ausgaben und Einnahmen im Bereich der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle. Bis zum Haushaltsjahr 2016 waren sämtliche Ausgaben und Einnahmen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Titelgruppe 02 im Kapitel 1616 (BfS) veranschlagt. Im Hinblick auf den Übergang dieser Aufgaben vom BfS auf die BGE (siehe Tz. 3.3.1) waren im Bundeshaushalt 2017 die Einnahmen vollständig und die Ausgaben weitgehend im Kapitel 1615 (BfE) veranschlagt (Titelgruppe 02). Davon ausgenommen waren insbesondere Ausgaben für einen Teil des Personals, das weiterhin im BfS beschäftigt war

(veranschlagt in Kapitel 1616 Titelgruppe 02). Mit der geplanten überwiegen- den Verlagerung der Ausgaben für die Endlagerung in das neue Kapitel 1603 will das BMU die funktionale Trennung zwischen der Errichtung und dem Betrieb von Endlagern durch die BGE einerseits und der atomrechtlichen Genehmigung und Aufsicht durch das BfE andererseits auch im Bundeshaus- halt abbilden.

Erstmals veranschlagt die Bundesregierung in ihrem Entwurf für den Bundes- haushalt konkrete Ansätze für Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Zwischenlagerung (jeweils 274,6 Mio. Euro).

Die nachfolgende Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Veränderungen bei der Veranschlagung der Ausgaben für die Entsorgung radioaktiver Abfälle in den Jahren 2016 – 2018.

Abbildung 2



Erläuterungen: Im Jahr 2016 entsprechen die Ist-Ausgaben BfS den Ausgaben aus Kapitel 1616 Titelgruppe 02 (ohne Zuweisungen zum Salzgitter- und zum Assefonds). Im Jahr 2017 entsprechen die Soll-Ausgaben BfS den veranschlagten Ausgaben im Kapitel 1616 Titelgruppe 02, die Soll-Ausgaben BfE den veranschlagten Ausgaben im Kapitel 1615 Titelgruppe 02 (ohne Zuweisungen zum Salzgitter- und zum Assefonds). Im Jahr 2018 entsprechen die Soll-Ausgaben BfS den veranschlagten Ausgaben im Kapitel 1616 Titelgruppe 02, die Soll-Ausgaben BGE/BGZ den veranschlagten Ausgaben bei Kapitel 1603 Titel 891 01 und 891 02.

Quelle: Eigene Darstellung: Zahlenangaben für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Haushaltsentwurf.

3.3.4 Projekte im Bereich der Endlagerung

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2018 sind 408,4 Mio. Euro für die zwei Endlagerprojekte Schacht Konrad und Morsleben sowie für die Stilllegung der Schachanlage Asse II vorgesehen. Im Bundeshaushalt 2017 waren für die drei Projekte 418 Mio. Euro vorgesehen. Im Jahr 2016 gab das BMU 375,4 Mio. Euro für diese drei Projekte aus. Zu den Projekten ist Folgendes anzumerken:

- Umbau von Schacht Konrad seit dem Jahr 2008 zu einem Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle: Für das Jahr 2018 sind Ausgaben von 249,2 Mio. Euro vorgesehen. Der Ansatz für das Jahr 2017 betrug 240 Mio. Euro. Die bisherigen Ausgaben für die Errichtung beliefen sich bis Ende 2016 auf 1,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 gab das BfS 209 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hatte bei einer Prüfung festgestellt, dass das BMU neun Jahre nach Baubeginn des Endlagers Konrad immer noch nicht verlässlich beurteilen konnte, wann es fertiggestellt sein wird und wie hoch die voraussichtlichen Gesamtkosten sein werden. Der vorgesehene Fertigstellungstermin war mehrfach verschoben worden, zuletzt auf Ende des Jahres 2022. Die geschätzten Gesamtkosten hatten sich mit 3,4 Mrd. Euro fast verdoppelt (Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/11990 Nummer 5). Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte das BMU aufgefordert dafür zu sorgen, dass die BGE – soweit möglich – eine belastbare Prognose zum Fertigstellungstermin und zu den Gesamtkosten des Endlagers Konrad erstellt. Das BMU sollte außerdem gewährleisten, dass die bisherigen Planungen und Errichtungsarbeiten in einer Projektstatusübersicht erfasst werden, bevor die BGE die Errichtung des Endlagers übernimmt (Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses vom 29. Juni 2017). Im März 2018 teilte die BGE als neue Bauherrin und Betreiberin von Schacht Konrad mit, dass sich der Termin für die Inbetriebnahme des Endlagers noch einmal um voraussichtlich fünf Jahre auf das erste Halbjahr 2027 verschieben werde.

- Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben nach einem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren: Für das Jahr 2018 sind Ausgaben von 49,8 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2017 waren 48 Mio. Euro veranschlagt. Die bisherigen Ausgaben beliefen sich bis Ende 2016 auf 1,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 gab das BfS für das Endlager 44,2 Mio. Euro aus.
- Stilllegung der Schachtanlage Asse II: Im Entwurf des Bundeshaushalts 2018 sind Ausgaben von 109,4 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2017 waren 130 Mio. Euro veranschlagt. Die Ausgaben seit dem Jahr 2009 (Übergang der Zuständigkeit für das Projekt auf das BMU) beliefen sich bis Ende 2016 auf 771 Mio. Euro. Im Jahr 2016 gab das BfS für die Schachtanlage Asse II 122,2 Mio. Euro aus.

3.3.5 Einnahmen aus der Zwischen- und Endlagerung

Im Zusammenhang mit der Zwischen- und Endlagerung erzielt der Bund auch Einnahmen.

- Die Abfallverursacher haben Vorausleistungen an den Bund für die Errichtung des Endlager Konrads nach der Endlagervorausleistungsverordnung zu bezahlen. Handelt es sich um radioaktive Abfälle der Kernkraftwerksbetreiber, zahlt anstelle der Kernkraftwerksbetreiber künftig der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung die Vorausleistungen (siehe Tz. 3.3.1).
- Außerdem haben die Abfallverursacher Umlagen nach dem Standortauswahlgesetz zu entrichten. Auch diese Zahlungen an das BMU leistet für die Kernkraftwerksbetreiber nun der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (siehe Tz. 3.3.1).
- Außerdem hat der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung dem Bund die Kosten für die Zwischenlagerung der Abfälle der Kernkraftwerksbetreiber zu erstatten (siehe Tz. 3.3.2).

Im Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 geht die Bundesregierung von 577 Mio. Euro Einnahmen aus. Dazu gehören erstmals auch Einnahmen zur Deckung der Ausgaben für die Zwischenlagerung (274,6 Mio. Euro). Im Jahr 2017 erwartete sie 278,2 Mio. Euro Einnahmen. Im Jahr 2016 vereinbarte das BMU 216,3 Mio. Euro.

3.4 Verwaltungsausgaben (Kapitel 1611 – 1615, Kapitel 1616 anteilig)

Die Kapitel 1611 – 1616 enthalten – abgesehen von bestimmten Ausgaben für die Endlagerung (siehe Tz. 3.3) und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen – ausschließlich die Verwaltungsausgaben des BMU und seiner nachgeordneten Behörden. Zu diesen Verwaltungsausgaben zählen Personalausgaben zuzüglich Erstattungen des Bundes für Versorgungslasten und Zuweisungen an den Versorgungsfonds, sächliche Verwaltungsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse und Ausgaben für Investitionen.

Im Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 sieht die Bundesregierung 399,2 Mio. Euro Verwaltungsausgaben im Einzelplan 16 vor. Davon entfallen 293,3 Mio. Euro auf Personalausgaben einschließlich Erstattungen des Bundes für Versorgungslasten und Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Der Einzelplan 16 im Jahr 2017 enthielt 476,4 Mio. Euro Verwaltungsausgaben, davon 355,4 Mio. Euro für Personalausgaben einschließlich der v. g. Versorgungsausgaben. Im Jahr 2016 gab das BMU 479,6 Mio. Euro für Verwaltungszwecke aus. Die Personalausgaben einschließlich der v. g. Versorgungsausgaben beliefen sich auf 334,8 Mio. Euro. Der Rückgang bei den Verwaltungsausgaben beruht vor allem auf dem neuen, verkleinerten Ressortzuschnitt des BMU.

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des UBA geprüft. Als Ergebnis hat das UBA unter anderem zugesagt, die Wirtschaftlichkeit von 160 laufenden Verträgen mit Vertragsschluss vor dem Jahr 2012 zu untersuchen. Dabei wolle es vorrangig Verträge mit hohen Auftragswerten und Laufzeiten von mehr als vier Jahren überprüfen. Ggf. werde es Verträge kündigen und die von ihm benötigten Lieferungen und Leistungen neu ausschreiben.

4 Ausblick und Risiken

Risiken für künftige Haushaltsjahre ergeben sich vor allem aus den Aufgaben des Bundes bei der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle.

Die prognostizierten Ausgaben für die Endlagerung beruhen derzeit auf Kalkulationen gemäß dem Wirtschaftsplanentwurf der BGE. Das BMU hat erklärt, dass die bisher in den Bundeshaushalten veranschlagten Mittel die Bildung von Ausgaberesten zugelassen hätten und mithin im Wesentlichen auskömmlich

gewesen seien. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich daraus keine Rückschlüsse für die künftig zu leistenden Ausgaben ziehen.

Die prognostizierten Ausgaben für die Zwischenlagerung beruhen auf Kalkulationen gemäß dem Wirtschaftsplanentwurf der BGZ. Das BMU geht davon aus, dass der Bund mit der Zwischenlagerung über einen langen Zeitraum von ungewisser Dauer bis zum Abschluss des Standortauswahlverfahrens und zur Errichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle befasst sein wird. Die Zwischenlagerung stelle hohe Anforderungen an Personal- und Sachressourcen.

Reinert

Schmidt-Wegner