



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 08
(Bundesministerium der Finanzen) für die
Beratungen zum Bundeshaushalt 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	4
3	Wesentliche Ausgaben	6
3.1	Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801)	6
3.2	Treuhandnachfolgeeinrichtungen (Kapitel 0803)	7
3.3	Anteil des Bundes am Vorhaben KONSENS (Kapitel 0810 Titel 632 01)	8
3.4	Haushaltstransparenz bei den zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und –ausgaben (Kapitel 0811)	10
3.5	Zollverwaltung (Kapitel 0813)	11
3.6	Bundeszentralamt für Steuern (Kapitel 0815)	15
3.7	Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816)	17
4	Wesentliche Einnahmen	20
5	Ausblick	21

1 Überblick

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht für den Einzelplan 08 Ausgaben in Höhe von 7,4 Mrd. Euro vor. Sie liegen damit um 3,3 % über dem Soll des Jahres 2019. Die Einnahmen sind mit 300 Mio. Euro um 2,9 % höher veranschlagt als im Jahr 2019.

Im Jahr 2018 betrugen die Ausgaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) 6,3 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,8 % des Bundeshaushalts. Größter Einzelbereich war mit 2,3 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben des BMF standen Einnahmen von 446 Mio. Euro gegenüber.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 08 Bundesministerium der Finanzen

	2018 Soll	2018 Ist ^a	Abwei- chung Ist/Soll ^b	2019 Soll	2020 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2019/ 2020 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 554,9	6 329,2	-225,7	7 180,4	7 417,3	3,3
darunter:						
• Zoll	2 509,5	2 335,4	-174,1	2 765,3	2 877,8	4,1
• Ausgaben für Versor- gungsempfänger ^c	1 122,3	1 153,5	31,3	1.217,6	1 239,8	1,8
• Wiedergutmachungen des Bundes	915,5	826,9	-88,6	985,9	1 038,4	5,3
• Ministerium	212,1	198,1	-14,0	226,9	246,7	8,7
Einnahmen des Einzel- plans	281,1	446,2	165,1	291,5	299,9	2,9
darunter:						
• Treuhandnachfolgeein- richtungen	130,0	131,4	1,4	130,0	130,0	0,0
• Zoll	97,7	122,5	24,7	101,5	109,3	7,7
Verpflichtungsermächti- gungen	654,4 ^d	209,0	-445,4	960,4	899,2	-6,4
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	46 100	41 063 ^e	-5 037	47 190 ^f	47 904	1,5

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, 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 außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.

^f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: 42 106 Planstellen/Stellen.

Die Behörden im Geschäftsbereich des BMF sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

	Einnahmen 2020 (Soll)	Ausgaben 2020 (Soll)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2019	Planstellen-/ Stellen-Soll für das Jahr 2020
	in Mio. Euro			
Bundesministerium der Finanzen	17,7	246,7	1 792	1 974
Zollverwaltung	109,3	2 877,8	36 011	40 637
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	9,3	702,6	1 761	2 142
Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund)	0,3	687,0	2 542	3 151

Quelle: Für das Jahr 2019: Bundesregierung; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Nach dem Haushaltsentwurf 2020 erhöhen sich die Ausgaben gegenüber dem Soll 2019 um 236,9 Mio. Euro auf 7,4 Mrd. Euro. Von den zusätzlichen Ausgaben entfallen 112,5 Mio. Euro auf die Zollverwaltung und 52,5 Mio. Euro auf Wiedergutmachungen. Die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein wurde Ende 2018 aufgelöst. Das Kapitel 0820 ist dementsprechend mit dem Haushalt 2019 entfallen.

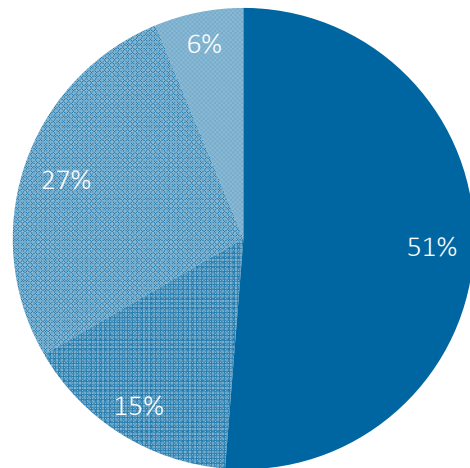
Wie sich die Ausgaben des BMF nach dem Haushaltsentwurf 2020 auf die wesentlichen Ausgabenbereiche verteilen, kann Abbildung 1 entnommen werden:

Abbildung 1

Struktur des Einzelplans 08 im Jahr 2020

Anteil an den Gesamtausgaben in Prozent^a

- Personalausgaben
3,8 Mrd. Euro
- Sächliche Verwaltungsausgaben
1,1 Mrd. Euro
- Zuweisungen und Zuschüsse
2,0 Mrd. Euro
- Investitionen
0,5 Mrd. Euro



Quelle: Haushaltsentwurf für den Bundeshaushalt 2020.

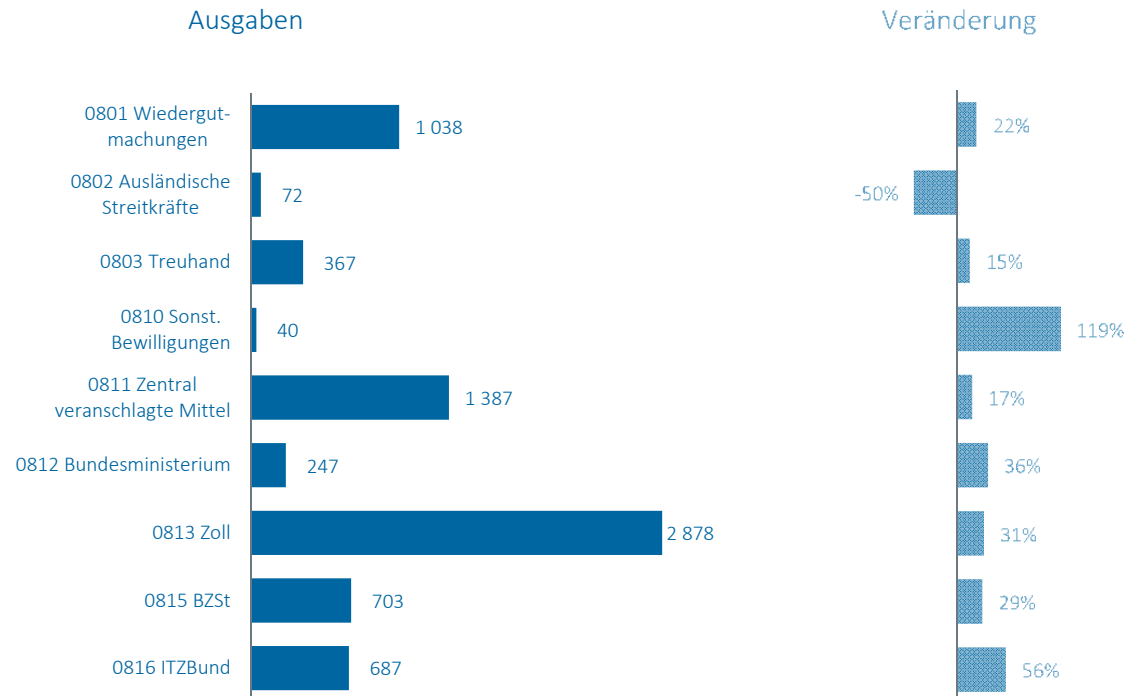
Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Das Ausgabensoll 2020 in allen Kapiteln des Einzelplans 08 und seine prozentuale Veränderung in den letzten fünf Jahren ergeben sich aus Abbildung 2:

Abbildung 2

Ausgaben in den Kapiteln des Einzelplans 08

Ausgaben in Mio. Euro und Veränderung 2016 (Ist)^a – 2020 (Soll) in Prozent



Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

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

Die größte Ausgabensteigerung in absoluten Zahlen (+ 680 Mio. Euro) ist bei Kapitel 0813 (siehe Nummer 3.5) zu verzeichnen. Sie geht im Wesentlichen auf den Stellenaufwuchs bei der Zollverwaltung zurück. Prozentual (+ 119 %) ist die Steigerung bei Kapitel 0810 am größten. Hauptursache sind die gestiegenen Ausgaben des Bundes für das Vorhaben KONSENS (siehe Nummer 3.3).

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801)

Zu den Wiedergutmachungen des Bundes gehören die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, die Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und der Lastenausgleich.

Tabelle 3

Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes

Aufgabenbereich	2018	2019	2020
	Ist^a	Soll^b	Soll^b
	in Mio. Euro		
Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung	769,9	911,0	984,6
Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen	47,4	65,6	45,5
Lastenausgleich	9,6	9,3	8,4
Wiedergutmachungen des Bundes gesamt	826,9	985,9	1038,4

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf 2020.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Die Wiedergutmachungen des Bundes werden mit einem finanziellen Anteil von 95 % vor allem durch die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung geprägt. Der Großteil dieser Mittel wird aufgewendet, um Opfer des NS-Regimes in Härtefällen zu unterstützen. Schwerpunkte dieser Härteleistungen sind laufende Beihilfen an jüdische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung und Zuschüsse an Institutionen für die häusliche Pflege (Homecare). Im Vergleich zum Ist des Jahres 2018 und Soll des Jahres 2019 erhöht sich der Bedarf für das Jahr 2020. Gründe hierfür sind im Wesentlichen die zunehmenden Leistungen für Homecare sowie die Angleichung der laufenden Beihilfen an jüdische Verfolgte von monatlich 415 Euro an die jeweilige Mindestrente nach dem Bundesentschädigungsgesetz (BEG) von derzeit monatlich 580 Euro. Die Angleichung erfolgt über drei Jahre jeweils zum 1. Januar 2019, 2020 und 2021 und führt bereits rückwirkend zum 1. Januar 2019 zu einer Erhöhung der Beihilfen um 7,3 %.

3.2 Treuhandnachfolgeeinrichtungen (Kapitel 0803)

Nachfolgerin der ehemaligen Treuhandanstalt ist die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS). Sie fungiert nur noch als Rechts- und Vermögensträgerin ohne eigenes Personal. Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend

selbst. Im Jahr 2020 soll sie – wie bereits im Jahr 2019 – 130 Mio. Euro an den Bund abführen.

Die operative Tätigkeit übernimmt u. a. die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG). Sie privatisiert die ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Im Jahr 2018 veräußerte sie insgesamt 7 700 Hektar landwirtschaftliche Flächen und 1 300 Hektar Wald sowie 750 Hektar Umwidmungsflächen. Sie erwirtschaftete einen Überschuss von 205 Mio. Euro, den sie an die BvS abführte. Ende des Jahres 2018 verfügte die BVVG noch über einen Bestand von 117 000 Hektar landwirtschaftlicher und 6 500 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen. Für das Jahr 2019 erwartet die BVVG einen Überschuss von 200 Mio. Euro. Für das im Koalitionsvertrag vereinbarte Programm „Nationales Naturerbe“ soll die BVVG 20 000 Hektar geeigneter Flächen unentgeltlich an Länder, Naturschutzorganisationen bzw. Stiftungen übertragen. Dadurch erwartet die BVVG geringere Einnahmen bzw. Überschüsse, was zu einer Reduzierung künftiger Einnahmen der BvS führen wird.

Die Treuhandnachfolgeeinrichtungen Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) und EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH werden nicht von der BvS finanziert, sondern erhalten Zuwendungen des Bundes, um weitere Aufgaben der ehemaligen Treuhandanstalt zu Ende zu führen. Dafür sind im Jahr 2020 insgesamt 366,7 Mio. Euro veranschlagt (EWN: 168,9 Mio. Euro, LMBV: 197,8 Mio. Euro). Im Jahr 2019 beträgt das Gesamt-Soll 372,7 Mio. Euro.

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

Seit dem Jahr 2007 arbeiten der Bund und die Länder im Vorhaben KONSENS¹ an der Entwicklung, Einführung und fortlaufenden Pflege einer einheitlichen, leistungsfähigen und modernen Steuer-IT. Bislang sind hierfür Ausgaben in Höhe von über 1 Mrd. Euro angefallen. Das Vorhaben leidet zunehmend unter Verzögerungen. Wann das Ziel einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT erreicht sein wird, ist nicht absehbar.

Im Jahr 2017 hat der Gesetzgeber mit dem KONSENS-Gesetz das Zusammenwirken von Bund und Ländern neu geregelt. Grundlegende Veränderungen

¹ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

in den Strukturen und Prozessen sollen die Entwicklung und den Einsatz einheitlicher Steuer-IT beschleunigen. Ab dem 1. Januar 2019 ist das KONSENS-Gesetz anzuwenden. Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des KONSENS-Gesetzes in den letzten beiden Jahren intensiv begleitet. In insgesamt drei Berichten nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages² hat er auf Risiken hingewiesen und aufgezeigt, wo nachgesteuert werden muss. Das BMF soll Anfang des Jahres 2021 erstmals überprüfen, ob das Ziel der Beschleunigung mit den ergriffenen Maßnahmen erreicht wurde. Belastbare Erkenntnisse sind von dieser ersten Erfolgskontrolle nur dann zu erwarten, wenn alle Handlungsfelder mit geeigneten Kennzahlen besetzt und durchgängig messbare Zielwerte festgelegt sind. Dies hat das BMF in der Planungsphase versäumt. Eine Erfolgskontrolle ohne tragfähige Grundlagen ist jedoch zum Scheitern verurteilt. Der Bundesrechnungshof sieht hier Handlungsbedarf. Er hat in seinem letzten Bericht wichtige Hinweise gegeben, um die Grundlagen für eine anforderungsgerechte Erfolgskontrolle nachzubessern. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, hierzu den Rechnungsprüfungsausschuss nochmals gesondert zu unterrichten.

Absehbar ist zudem, dass das KONSENS-Budget in den nächsten Jahren nicht ausreichen wird. Es ist für die Jahre 2019 bis 2023 auf jährlich 160 Mio. Euro festgelegt. Der Bund trägt hiervon 29,5 Mio. Euro. Der um 2 Mio. Euro geringere Ansatz im Haushaltsentwurf 2020 beruht auf Rückerstattungen. Beschäftigte des BMF, des BZSt sowie des ITZBund erbringen verstärkt Leistungen außerhalb der Softwareentwicklung, die über das Budget abrechenbar sind. Gleiches gilt für Beschäftigte der Länder. Zudem erhöhen sich jährlich die Verrechnungssätze für die Personalkosten. Zusammen mit dem ständig steigenden Aufwand für die Pflege der bereits eingesetzten Software führt dies dazu, dass für die Entwicklung neuer Software immer weniger Mittel zur Verfügung stehen. Konnten für das Jahr 2019 noch über 250 Softwareprodukte beauftragt werden, werden diese nach derzeitigem Planungsstand im Jahr 2020 nur noch für weniger als 200 Produkte reichen.

² Haushaltsausschussdrucksachen 19(8)68, 19(8)1648, 19(8)3380.

Das BMF und die Länder müssen rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, um den absehbaren Mehrbedarf im KONSENS-Budget abzudecken. Sonst drohen weitere Verzögerungen bei der Vereinheitlichung der Steuer-IT.

3.4 Haushaltstransparenz bei den zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und –ausgaben (Kapitel 0811)

Für seine Ausgaben anlässlich der deutschen G20-Präsidentschaft richtete das BMF im Jahre 2017 eine gesonderte Haushaltsstelle mit einem Ausgabevolumen von 20,5 Mio. Euro ein (Kapitel 0811 Titel 546 01). Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich nach der Haushaltsrechnung für das Jahr 2017 auf 7,9 Mio. Euro. Bis Ende 2019 fallen weitere Ausgaben in Höhe von voraussichtlich 0,5 Mio. Euro an, die aus Haushaltsresten finanziert werden.

Weitere Ausgaben in Höhe von 15,9 Mio. Euro, die aus Anlass der G20-Präsidentschaft entstanden sind, verbuchte das BMF auf anderen Titeln im Einzelplan 08. Diese Titel enthielten keinen Hinweis darauf, dass ein Teil der Ausgaben mit der G20-Präsidentschaft zusammenhing.

Die Veranschlagungspraxis des BMF leistet keinen Überblick über die insgesamt für seine G20-Aktivitäten benötigten Haushaltsmittel. Eine transparente Darstellung würde aufzeigen, dass das BMF bis Ende 2019 nicht 8,4 Mio. Euro, sondern 24,3 Mio. Euro an Haushaltsmitteln für die Finanzierung seiner G20-Aktivitäten benötigen wird.

Im Gegensatz zu der Veranschlagungspraxis im Einzelplan 08 richtete das BMF für die Ausgaben des Auswärtigen Amtes anlässlich der G20-Präsidentschaft zwei Titel im Einzelplan 05 ein, in denen sämtliche Ausgaben des Auswärtigen Amtes anlässlich der G20-Präsidentschaft veranschlagt waren.

Im Lichte dieser Feststellungen hat der Bundesrechnungshof dem BMF empfohlen, seine Ausgaben für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 transparent darzustellen, indem es einen besonderen Titel im Einzelplan 08 mit entsprechender Zweckbindung einrichtet und daraus alle anfallenden Ausgaben finanziert. Das BMF möchte dieser Empfehlung für das eigene Ressort nicht folgen. Hingegen wird es die Ausgaben des Auswärtigen Amtes anlässlich der EU-Ratspräsidentschaft im Haushaltsplan 2020 im Sinne unserer Empfehlung veranschlagen. Die notwendige Transparenz im Einzelplan 08 will das BMF dadurch sicherstellen, dass es die Ausgaben in den Unterlagen für die Berichtserstatter gesondert ausweist. Der Tendenz, dass sich das erhöhte Ausgabesoll

bei den zahlreichen betroffenen Titeln in den Folgejahren ungerechtfertigt verstetigt, will es mit Titelerläuterungen vorbeugen.

Der Bundesrechnungshof wird das Abschmelzen der betreffenden Titel ab dem Jahr 2021 nachhalten.

3.5 Zollverwaltung (Kapitel 0813)

(1) Personal

Im Jahr 2019 verfügte die Zollverwaltung über 40 100 Planstellen und Stellen (im Folgenden nur „Stellen“), von denen 36 011 am 1. Juni 2019 besetzt waren. Im Vorjahr waren am 1. Juni 35 111 von insgesamt 39 344 Stellen besetzt. Die Zahl der Stellen ist vom Jahr 2018 bis zum Jahr 2019 um 756 gestiegen, die der besetzten Stellen um 900.

Von den am 1. Juni 2019 unbesetzten 4 089 Stellen sind 1 224 Stellen für die Nachwuchskräfte des mittleren und gehobenen Dienstes vorgesehen. Diese Stellen werden benötigt, um die bereits in den Zolldienst eingestellten Anwärtinnen und Anwärter nach ihrer Ausbildung zu übernehmen. Weitere 1 364 Stellen sollen durch geplante oder bereits laufende Personalzuführungsmaßnahmen mit externen Bewerberinnen und Bewerbern besetzt werden.

Sollte es dem BMF gelingen, diese insgesamt 2 588 Stellen zu besetzen, würde sich eine Quote von 3,7 % unbesetzter Stellen im Vergleich zum Stellen-Soll ergeben. Allerdings müssen die externen Kräfte erst gefunden werden. Bei den 1 364 zu besetzenden Stellen handelt es sich daher eher um eine Planungsgröße. Das BMF wird nachweisen müssen, dass die externen Kräfte auch tatsächlich in den Zolldienst eingestellt wurden.

Alle Beschäftigten der Zollverwaltung müssen in den Ausbildungseinrichtungen ausgebildet werden. Da die Ausbildungskapazitäten jedenfalls nicht kurzfristig signifikant angehoben werden können, erhöht jeder weitere Stellenaufwuchs den Anteil unbesetzter Stellen.

Im Haushaltsentwurf 2020 wachsen die Stellen im Saldo um 537 auf insgesamt 40 637 Stellen auf, davon mehr als die Hälfte für zusätzlich ausgebildete Zöllnerinnen und Zöllner. Zum Vollzug des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (siehe dazu Nummer 4) sind 198 Stellen vorgesehen. Die ursprünglich geplanten 65 Stellen für die Verwaltung der Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) sind aufgrund des Urteils des Europäischen

Gerichtshofes hinfällig geworden. Sie sind im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten.

(2) Ausbildungskapazitäten

Die Zollverwaltung steht vor der Herausforderung, ihre Ausbildungskapazitäten deutlich zu erhöhen, um neue und freie Stellen zu besetzen und Altersabgänge kompensieren zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die neu eingestellten Zöllnerinnen und Zöllner erst nach zweijähriger (mittlerer Dienst) bzw. dreijähriger (gehobener Dienst) Ausbildungsdauer ihren Dienst aufnehmen können.

Das BMF hat die Notwendigkeit anerkannt, das Verhältnis der Laufbahngruppen des mittleren und gehobenen Dienstes zugunsten des gehobenen Dienstes in Teilbereichen der Zollverwaltung zu verschieben. Über den Bereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit hinaus beabsichtigt das BMF, das Personal des gehobenen Dienstes insbesondere in den Sachgebieten B (Abgabenerhebung) und D (Prüfungsdienst) der Hauptzollämter aufzustocken.

Die Generalzolldirektion hat mittlerweile ein „Standortkonzept für die Aus- und Fortbildung der Zollverwaltung“ erarbeitet, das auch auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zurückgeht.³

Das Standortkonzept legt Anforderungen an die Standortgröße fest und enthält Vorschläge für die regionalen Zukunftsstandorte. Grundlage hierfür sind die Zahl und die bundesweite Verteilung der Aus- und Fortzubildenden.

Demzufolge erfolgt die theoretische Laufbahnausbildung des gehobenen Dienstes (mit Ausnahme der Praxislehrgänge und Arbeitsgemeinschaften) zentral am Standort Münster. Entsprechend kommt es dort bei einer Verschiebung des Verhältnisses der Laufbahngruppen zugunsten des gehobenen Dienstes zu Aufwüchsen.

Die Einstellungszahlen im gehobenen Zolldienst für das Jahr 2019 sind von 500 im Vorjahr auf 700 Nachwuchskräfte angestiegen. Für das Jahr 2020 ist ein Anstieg auf 800 Nachwuchskräfte beabsichtigt. Hierfür müssen die räumlichen und personellen Kapazitäten in Münster ausgebaut werden. Mit der Um-

³ Vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200, Nummer 16.

setzung hat das BMF begonnen. Einen weiteren Standort für die Ausbildung des gehobenen Dienstes hält das BMF derzeit nicht für erforderlich. Es geht davon aus, dass der bewährte Standort Münster die gestiegenen Belastungen für die Ausbildung des gehobenen Dienstes bewältigen kann. Um Kapazitäten in Münster zu schaffen, ist beabsichtigt, den ressortübergreifenden Studiengang Verwaltungsinformatik vom Standort Münster vollständig auszulagern. Damit geht am Standort Münster technologisches Know-how auf dem Gebiet der IT verloren.

Trotz dieser Anstrengungen, die Ausbildungskapazitäten auszubauen, kann die Schere zwischen den neu ausgebrachten und den unbesetzten Stellen jedenfalls mittelfristig nicht geschlossen werden. Auch stößt der Ausbau des Standortes Münster an Grenzen. Um hier Abhilfe zu schaffen, müsste ein zweiter Ausbildungsstandort für den gehobenen Dienst eröffnet werden. Die übrigen Standorte stehen allein wegen notwendiger Baumaßnahmen erst mittelfristig zur Verfügung.

Die Mittel für die Aus- und Fortbildung bei Kapitel 0813 Titel 525 01 wurden im Entwurf für das Haushaltsjahr 2020 deutlich um 16 Mio. Euro auf 33 Mio. Euro angehoben.

(3) Agrardiesel

Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erhalten auf Antrag eine Steuerentlastung für betrieblich genutzten Dieselmotorkraftstoff (Agrardiesel). Der Bundesrechnungshof hat das Antragsverfahren geprüft und seine Forderungen im Bemerkungsverfahren verfolgt.⁴ Bei der Bearbeitung der Anträge durch die Zollverwaltung kommt es regelmäßig zu Rückständen. Diese können nur mit hohem Aufwand wieder abgebaut werden. Ursache dafür ist, dass die Agrardieselstellen der Zollverwaltung ungleichmäßig ausgelastet sind. Der Bundesrechnungshof hat die langen Bearbeitungszeiten kritisiert. Gerade für kleine landwirtschaftliche Betriebe sind schnelle Entscheidungen über die auszahlende Agrardieselvergütung wichtig. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Bearbeitung durch eine zentrale Stelle zu koordinieren.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500, Nummer 13.

Das BMF hat zwischenzeitlich durch Änderung der Ablauf- und Aufbauorganisation die Arbeitsrückstände fast vollständig abgearbeitet. Organisatorisch hat es die Agrardieselstelle Neubrandenburg in die Agrardieselstelle Löbau integriert. Mittelfristig unterstützt das BMF eine weitere Zentralisierung. Diese könnte durch eine Zusammenführung der Agrardieselstellen Passau und Selb erfolgen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung im Bereich der Agrardieselervergütung in den nächsten Jahren weiterhin kritisch beobachten.

(4) Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden bei der Schwarzarbeitsbekämpfung

Seit dem Jahr 2004 ist das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in Kraft. Es verpflichtet die Zoll- und Steuerbehörden zu einer intensiven Zusammenarbeit, da Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Steuerhinterziehung häufig in unmittelbarem Sachzusammenhang stehen. Das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (siehe Nummer 3.5 (1)) soll die Bekämpfung der Schwarzarbeit stärken. Es erweitert die Prüfungskompetenzen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), insbesondere bei der Geschäftsanbahnung von Schwarzarbeit.

Die Zusammenarbeit von FKS und den Steuerbehörden ist ein aktueller Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes. Er stellte bereits rechtliche und technische Mängel fest:

- Der Datenaustausch zwischen Zoll- und Steuerbehörden wurde teilweise unter nicht nachvollziehbarer Berufung auf das Steuergeheimnis und den Sozialdatenschutz beschränkt.
- Zoll- und Steuerbehörden konnten Daten nicht elektronisch per E-Mail austauschen, da sie unterschiedliche Verschlüsselungssysteme verwendeten.
- Der Steuerverwaltung war der gesetzlich vorgesehene Abruf von Daten aus dem Zentralen Informationssystem der FKS nicht möglich.

Insgesamt behinderten rechtliche und technische Mängel die Zusammenarbeit. Der Bundesrechnungshof erwägt, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Feststellungen in einem gesonderten Bericht zu unterrichten.

Das BMF sieht keine rechtlichen Mängel beim Datenaustausch zwischen Zoll- und Steuerbehörden. Es verweist auf die Regelungen in der bereits bestehen-

den Zusammenarbeitsvereinbarung. Durch die Einführung des neuen zentralen Informationssystems „ProFiS 2.0“ sollen sich die Bedingungen und Möglichkeiten für die Zusammenarbeit signifikant verändern. Dabei werde auch eine standardisierte Schnittstelle für die Zusammenarbeitsbehörden realisiert. Allerdings ist bisher noch völlig offen, wann ProFiS 2.0 in Betrieb gehen soll. Das Roll-Out des Verfahrens wurde in den letzten Jahren schon mehrmals verschoben. ProFiS 2.0 kann deshalb die aktuellen Mängel im Datenaustausch nicht beseitigen.

3.6 Bundeszentralamt für Steuern (Kapitel 0815)

Das BZSt nimmt bundesländerübergreifend zentrale steuerliche Aufgaben mit nationalem und internationalem Bezug nach Maßgabe des Finanzverwaltungsgesetzes wahr. Zusätzliche steuerfachliche Aufgaben im internationalen Bereich, insbesondere der automatische Informationsaustausch über grenzüberschreitende Steuergestaltungen (sogenannte DAC⁵-6-Richtlinie⁶) führen zu einem Aufgabenzuwachs und einer stärkeren internationalen Ausrichtung des BZSt. Nach dem Regierungsentwurf soll das BZSt für diese Aufgaben 84 neue Stellen erhalten. Dadurch wird der Anteil offener Stellen, der zum 1. Juni 2019 bereits bei 14,6 % lag, weiter steigen.

Die Ausgaben für das BZSt beliefen sich im Jahr 2018 auf 593,2 Mio. Euro. Sie sollen im Jahr 2019 auf 666,5 Mio. Euro steigen und im Jahr 2020 voraussichtlich 702,6 Mio. Euro betragen.

69 % der Ausgaben entfallen auf Verwaltungskostenerstattungen an die Bundesagentur für Arbeit (BA) und an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund). Im Haushalt 2020 sind dies in der Summe 483,1 Mio. Euro.

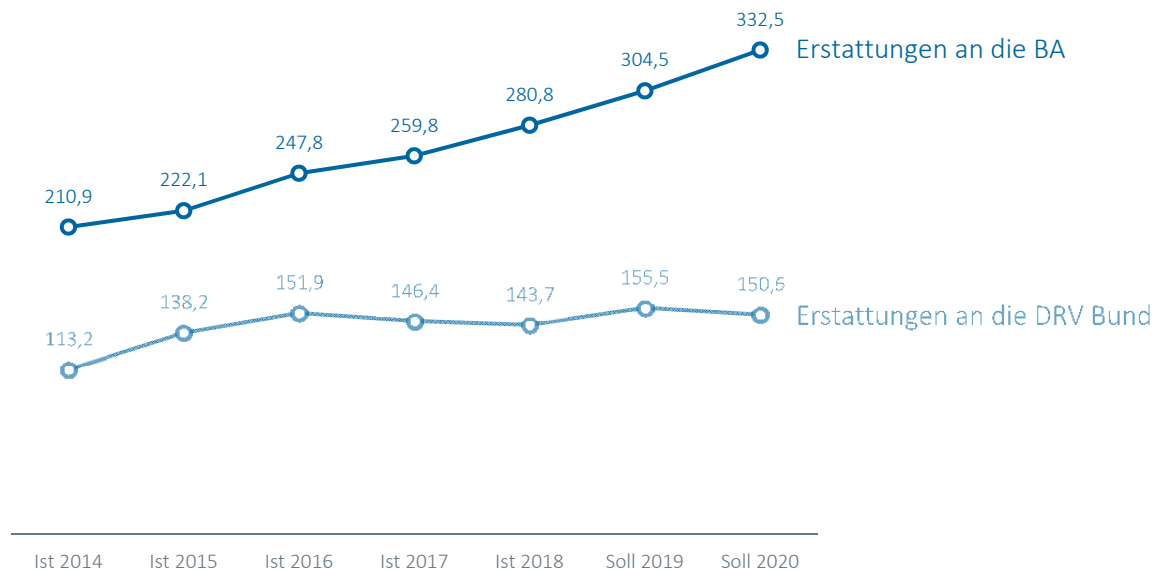
⁵ Directive on Administrative Cooperation in the Field of Taxation.

⁶ Richtlinie 2018/822/EU zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU.

Abbildung 3

Verwaltungskostenerstattungen an die BA und die DRV Bund in den Jahren 2014 bis 2020

Je Haushaltsjahr in Mio. Euro



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0815, Titel 636 01 und 636 02. Für die Jahre 2014 bis 2018: Haushaltsrechnungen des Bundes; für das Jahr 2019: Haushaltsplan 2019; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf 2020.

(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 (Kindergeld). Das BZSt erstattet der BA die Verwaltungskosten, die mit der Bearbeitung des Kindergeldes im Zusammenhang stehen. Grundlage für diese Erstattung ist eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Behörden. Die aktuelle Vereinbarung ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Der Bundesrechnungshof wird untersuchen, ob die neue Vereinbarung seine Vorschläge zur Stärkung der fachaufsichtlichen Rechte des BZSt gegenüber der BA umsetzt und ob die ausgehandelten Fallpauschalen nachvollziehbar ermittelt wurden.

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

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. Der Bundesrechnungshof bemängelte 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.

3.7 Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816)

Das ITZBund ist ein zentraler IT-Dienstleister des Bundes. Es berät Bundesbehörden bei IT-Vorhaben, entwickelt, pflegt und betreibt IT-Verfahren, stellt bundesweit Basis-IT-Infrastrukturen bereit und beschafft Hard- und Software zentral. Bis Ende 2023 soll es die IT-Betriebe weiterer Bundesbehörden übernehmen. Hierzu hat sich das ITZBund in den Jahren 2016 bis 2018 ertüchtigt. Es gab für sein Ertüchtigungsprojekt insgesamt 69,5 Mio. Euro aus.⁷ An dem Ertüchtigungsprojekt arbeiteten zu 50 % externe Dienstleister, weil internes Personal fehlte. Das ITZBund konnte nicht alle gesetzten Projektziele erreichen. Es hat daher ein Anschlussprojekt „Nachhaltige Etablierung des Ertüchtigungsprojekts“ gestartet, das es bis Ende 2019 abschließen will. Hierfür hat es 3,4 Mio. Euro eingeplant.

(1) Personal

Am 1. Juni 2019 hatte das ITZBund 2 542 von insgesamt 3 054 Stellen besetzt. Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2020 sind neben Umsetzungen aus anderen Einzelplänen 85 neue Stellen für das ITZBund vorgesehen. Das ITZBund hat zur Personalgewinnung Marketinginitiativen gestartet und versucht, langfristig durch verstärkte Ausbildung Personal zu erhalten und dieses mit Verbeamten zu binden. Trotzdem hatte das ITZBund zum Stichtag 1. Juni 2019 nur 43 Stellen mehr besetzt als im Juni 2018. Der Anteil unbe-

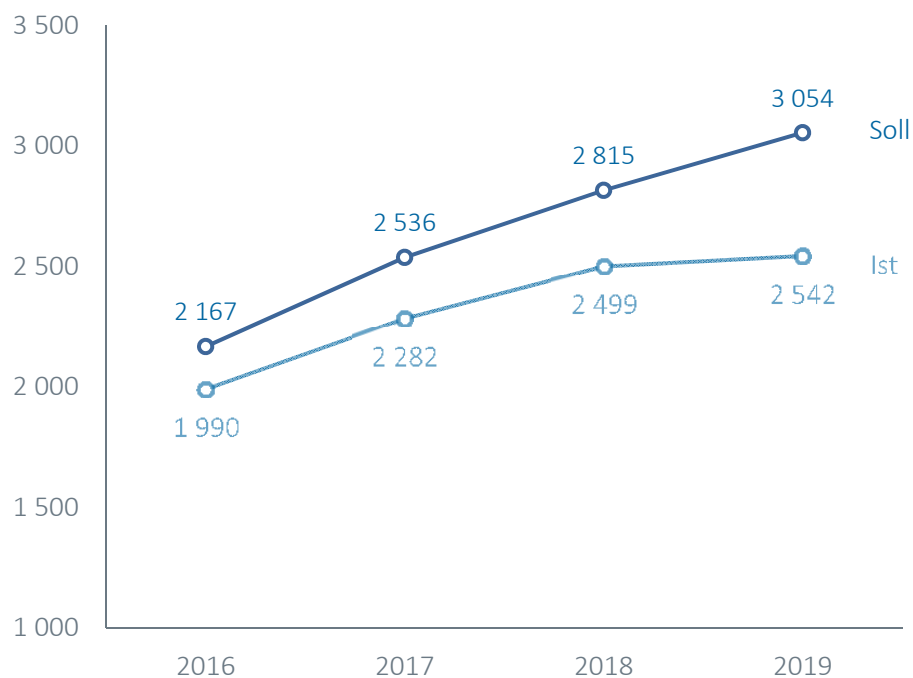
⁷ Die Ertüchtigung der Rechenzentrumsflächen in Höhe von 10,9 Mio. Euro wurde aus dem Einzelplan 06 des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat finanziert und ist daher in den 69,5 Mio. Euro nicht enthalten.

setzter Stellen hatte sich seit dem Jahr 2016 von 8 % auf 16,8 % mehr als verdoppelt.

Abbildung 4

Entwicklung von Stellen-Soll und Ist-Besetzung

Anzahl der Stellen je Haushaltsjahr



Quelle: Haushaltspläne 2016 - 2019

Inzwischen konnte das ITZBund 119 weitere Stellen besetzen, so dass zum 1. Juli 2019 nur noch 12,9 % der Stellen unbesetzt waren. Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Bundesverwaltung werden weitere Aufgaben auf das ITZBund zukommen. Einen weiteren Anstieg der Vakanzen kann das ITZBund nur verhindern, indem es seine Initiativen zur Personalgewinnung fortsetzt und nachhaltig weiter stärkt. Ob die bereits ergriffenen Maßnahmen langfristig wirken oder die positive Entwicklung im Juni 2019 eine Ausnahme war, bleibt zu beobachten. Falls die Vakanzen wieder steigen, sollte das BMF auf weitere Stellenforderungen für das Jahr 2021 verzichten.

(2) Verwendung von Ausgaberesten und überschüssigen Einnahmen

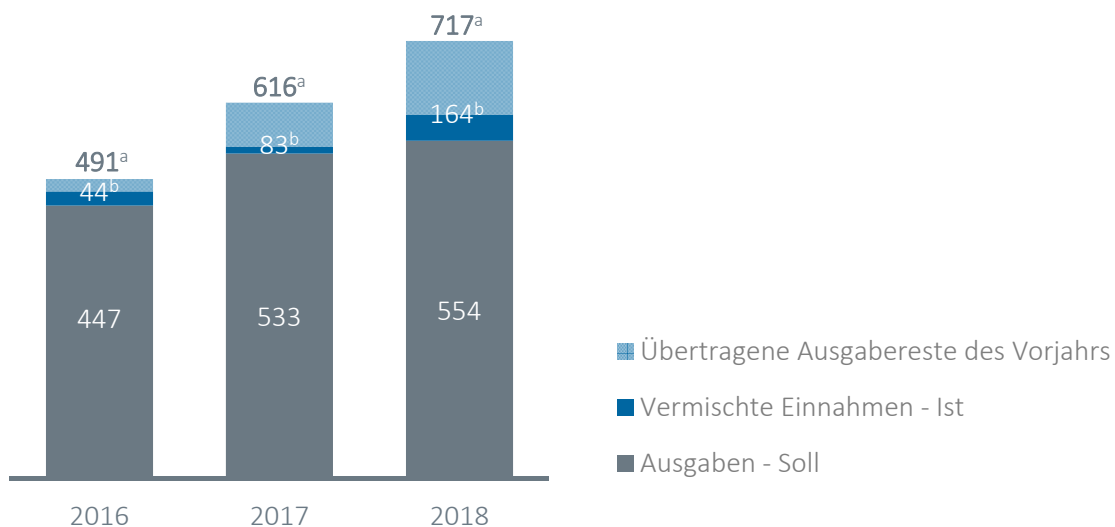
Mehreinnahmen gegenüber dem Soll-Ansatz bei den Verwaltungseinnahmen (Titel 119 99) kann das ITZBund gemäß Haushaltvermerk für Mehrausgaben in allen flexibilisierten Bereichen verwenden. Der Soll-Ansatz für das Jahr 2020 ist mit 250 000 Euro wie in den Vorjahren zu niedrig veranschlagt. Die tatsächlichen Verwaltungseinnahmen in den Jahren 2016 bis 2018 waren erheb-

lich höher. Daneben hat das ITZBund beträchtliche Ausgabereste in das jeweilige Folgejahr übertragen. Durch Ausgabereste und Einnahmeüberschuss konnte das ITZBund im Jahr 2018 seine Soll-Ausgaben von 554 Mio. Euro um 164 Mio. Euro verstärken (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

Zur Verfügung stehende Haushaltsmittel

In Mio. Euro



Quelle:

Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen 2016 - 2018

Erläuterungen:

^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Abzüglich Sollansatz des betreffenden Jahres bei den vermischten Einnahmen.

Das ITZBund begründete die Ausgabereste u. a. mit Projektverzögerungen, die in Teilen die Auftraggeber verursacht hätten. Dies habe dazu geführt, dass IT-Beschaffungen verschoben werden mussten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, zu erwartende Verwaltungseinnahmen nach dem Prinzip der Haushaltswahrheit und -klarheit sachgerecht zu veranschlagen. Ausgabereste sind, soweit möglich, bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel für das Jahr 2020 zu berücksichtigen.

(3) Bestandsverwaltung

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2017 und 2018 u. a. die Beschaffungen sowie die operative IT-Sicherheit beim ITZBund. Er stellte dabei fest, dass das ITZBund die Bestände seiner beweglichen Sachen nicht ordnungsgemäß nachwies. Hochwertige technische Geräte lagerte es über mehrere Jahre, ohne diese einzusetzen. Der Bundesrechnungshof forderte das ITZ-

Bund auf, seine Bestände zu erfassen sowie nicht benötigte Geräte unverzüglich auszusondern. Dies gilt umso mehr, als das ITZBund demnächst die IT-Betriebe weiterer Behörden übernehmen wird.

(4) Informationssicherheit

Die Bundesregierung beschloss im Jahr 2015, die IT des Bundes bei wenigen IT-Dienstleistern zu bündeln. Sie will damit u. a. die Informationssicherheit stärken. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das ITZBund bei Kundenbehörden IT-Systeme mit veralteten Versionsständen betrieb. Dies gefährdete die Informationssicherheit anderer IT-Systeme, die über dasselbe Netz angeschlossen sind. Zudem fehlte im ITZBund ein angemessenes Notfallmanagement. Der Bundesrechnungshof hatte dem ITZBund empfohlen, wirksame Informationssicherheitsprozesse zu etablieren. Das ITZBund hat dies zugesagt.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Haushaltsjahr 2018 lagen die Einnahmen im Einzelplan 08 bei 446,2 Mio. Euro und damit um 165,1 Mio. Euro über dem Soll. Die Ist-Einnahmen überschreiten regelmäßig bei weitem das Soll. Das liegt insbesondere an den Erstattungen der ausländischen Streitkräfte für die Nutzung von Liegenschaften. Sie lagen im Jahre 2018 bei 53,3 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 setzten sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

- Das ITZBund erbrachte Verwaltungsdienstleistungen für Dritte. Die Erstattungen dafür waren 42,3 Mio. Euro höher als das Haushaltssoll (Kapitel 0816 Titel 119 99).
- Beim Besteuerungsverfahren der Umsatzsteuer bestand für die EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2018 die Möglichkeit, Verwaltungskosten einzubehalten. Dies führte zu Mehreinnahmen von 23,1 Mio. Euro (Kapitel 0815 Titel 119 99).

Für das Haushaltsjahr 2019 rechnet das BMF mit Einnahmen von 291,5 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt 10,5 Mio. Euro über dem Soll 2018.

Im Haushaltsjahr 2020 sind Einnahmen in Höhe von 299,9 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 (109,3 Mio. Euro) erwartet.

5 Ausblick

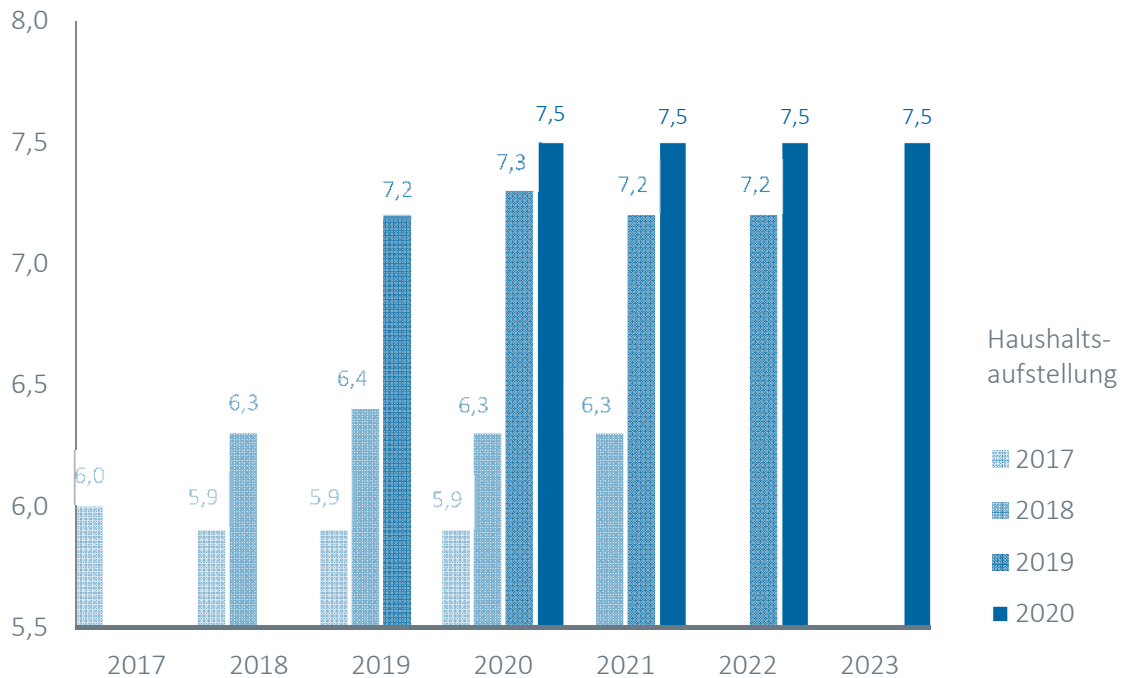
Bei der Haushaltsaufstellung 2017 ging das BMF noch davon aus, dass sein Mittelbedarf bis zum Jahre 2020 geringfügig zurückgehen würde. Für das Jahr 2020 prognostizierte es Ausgaben in Höhe von 5 945 Mio. Euro gegenüber 5 996 Mio. Euro im Jahre 2017 (vgl. Abbildung 6). Trotz allgemeiner Ausgabensteigerungen erschien diese Annahme realistisch, da z. B. die Ausgaben für die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, die mit Auslaufen des Branntweinmonopols zum 31. Dezember 2018 aufgelöst wurde, ab dem Jahre 2019 wegfielen.

Der Haushaltsvoranschlag 2020 sieht hingegen Ausgaben in Höhe von 7 417 Mio. Euro vor (+ 24,8 % gegenüber der Finanzplanung bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2017). Diese Ausgabensteigerung läuft den ursprünglichen Plänen, den Finanzbedarf im Einzelplan 08 mittelfristig konstant zu halten, entgegen.

Abbildung 6

Prognostizierter Mittelbedarf des BMF

Finanzplanung für den Einzelplan 08 – Eingeplante Mittel je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Quelle: Für alle Haushaltsjahre: Kabinettsbeschlüsse der Bundesregierung.

Der zusätzliche Finanzbedarf von 2017 bis 2020 ist u. a. darauf zurückzuführen, dass

- für die Zollverwaltung (siehe Tz. 3.5) zusätzlich 636,6 Mio. Euro benötigt werden,
- für die Wiedergutmachungen des Bundes (siehe Tz. 3.1) zusätzlich 197,6 Mio. Euro veranschlagt sind und
- für das ITZBund (siehe Tz. 3.7) weitere 182,3 Mio. Euro anfallen.

Das BMF sollte sich angesichts dieses deutlich erhöhten Plafonds bei der Anmeldung künftiger Haushalte verstärkt darum bemühen, zusätzlichen Bedarf ggf. durch Einsparungen innerhalb des Einzelplans 08 auszugleichen.