



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 08 (Bundesministerium der Finanzen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 1 - 2021 - 0186

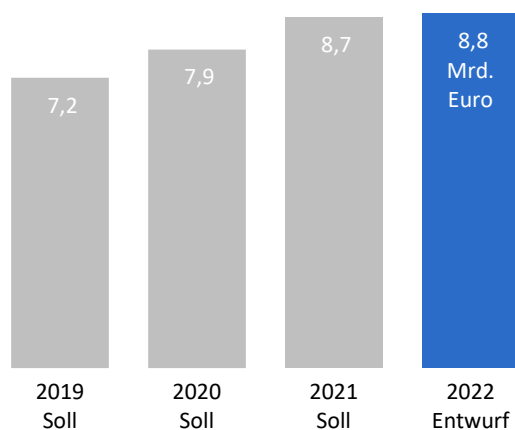
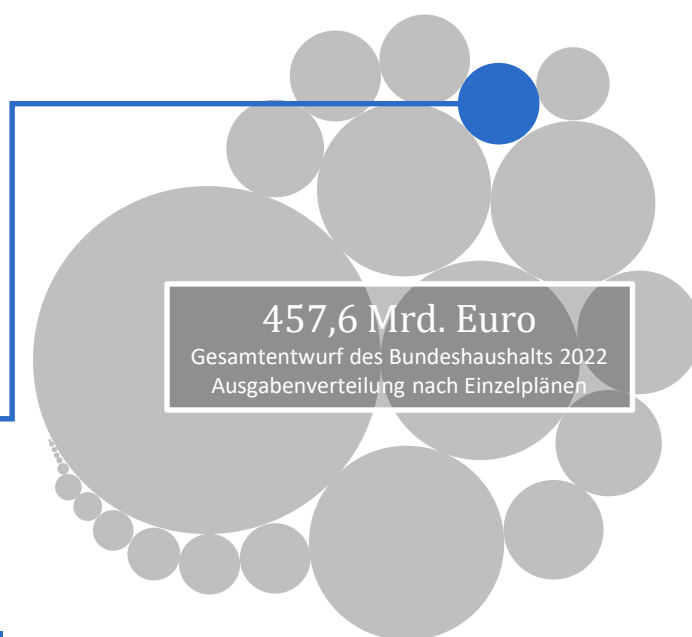
Potsdam, den 11. April 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesministerium der Finanzen

Ausgaben

8,8 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen und Stellen

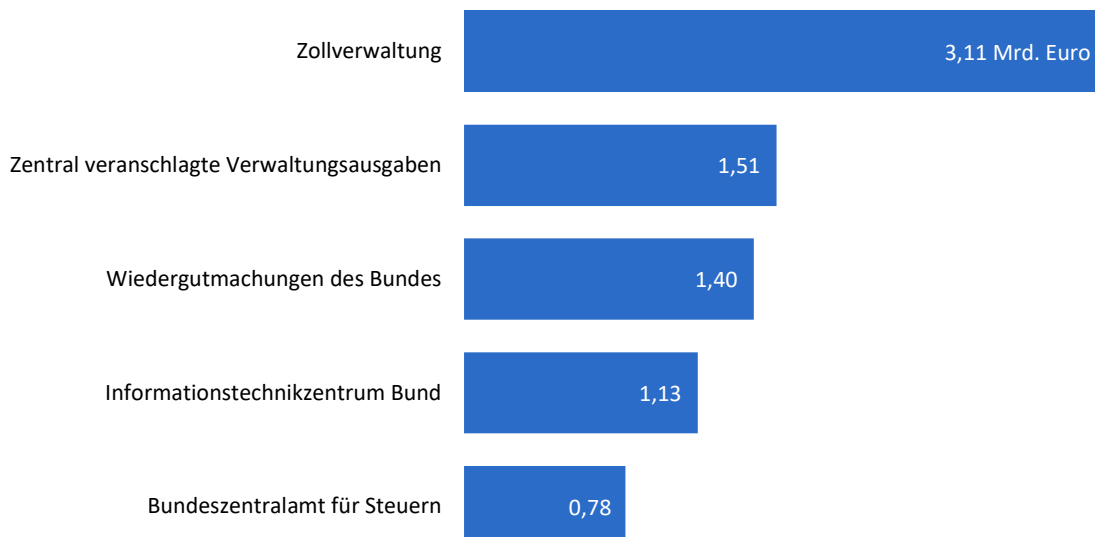
Veränderung zum Vorjahr

51 255

+ 1 431

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801)	8
3.2	Treuhandnachfolgeeinrichtungen (Kapitel 0803)	9
3.3	Sonstige Bewilligungen (Kapitel 0810)	11
3.3.1	Vorhaben KONSENS (Titel 632 01)	11
3.3.2	IT-Betriebskonsolidierung Bund (Titelgruppe 04)	12
3.4	Zollverwaltung (Kapitel 0813)	14
3.4.1	Stellenentwicklung	15
3.4.2	Generalzolldirektion	16
3.5	Bundeszentralamt für Steuern (Kapitel 0815)	17
3.5.1	Erstattung von Verwaltungskosten (Titel 636 01 und 636 02)	17
3.5.2	Bundesbetriebsprüfung	20
3.6	Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816)	21
3.6.1	Haushaltsmittel	21
3.6.2	Stellenentwicklung	23
3.7	Kapitelübergreifende Erkenntnisse zum Einzelplan 08	25
3.7.1	Subventionsbericht der Bundesregierung	25
3.7.2	IT-Projektarbeit der Bundesfinanzverwaltung	26
3.7.3	Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung und des BMF	27
4	Wesentliche Einnahmen	28
5	Personal	29
6	Ausblick	30

Abkürzungsverzeichnis

B

BA *Bundesagentur für Arbeit*

BEG *Bundesentschädigungsgesetz*

BFV *Bundesfinanzverwaltung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – heute Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BvS *Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben*

BVVG *Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

D

DRV Bund *Deutsche Rentenversicherung Bund*

F

FiFo *Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*

Finanzausschuss *Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*

G

GZD *Generalzolldirektion*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IT-K *IT-Konsolidierung*

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

J

JCC *Jewish Claims Conference*

L

LMBV *Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

1 Überblick

Kernaufgabe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist es, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes langfristig zu sichern. Es bündelt die finanziellen Belange der Bundesregierung.¹

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht im Einzelplan 08 Ausgaben in Höhe von 8,8 Mrd. Euro vor. Sie liegen 82,7 Mio. Euro über dem Soll des Jahres 2021. Dies entspricht einer Steigerung von 0,9 % (vgl. Tabelle 1). Größter Einzelbereich ist mit 3,1 Mrd. Euro die Zollverwaltung gefolgt von den Wiedergutmachungen des Bundes (1,4 Mrd. Euro), den Ausgaben für Versorgung² (1,3 Mrd. Euro) und dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund mit 1,1 Mrd. Euro). Die Einnahmen sind mit 0,6 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2020 betrugen die Ausgaben des BMF 7,5 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,7 % des Bundeshaushalts. Gegenüber dem Jahr 2019 waren die Ausgaben um gut 0,5 Mrd. Euro gestiegen. Den Ausgaben des BMF standen Einnahmen von knapp 0,4 Mrd. Euro gegenüber.

Der Einzelplan 08 ist ein personalintensiver Verwaltungshaushalt. Im Juni 2021 waren gut 44 600 Planstellen und Stellen (Stellen) besetzt, der Haushaltsentwurf 2022 sieht insgesamt knapp 51 300 Stellen vor. Daher ist der Einzelplan 08 durch einen hohen Anteil an Personalausgaben und den damit zusammenhängenden Verwaltungsausgaben geprägt. Auch personell ist der Zoll mit seinen 37 700 besetzten Stellen der größte Einzelbereich. Ihm folgen das ITZBund mit knapp 3 200, das BMF mit knapp 1 900 und das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) mit gut 1 800 besetzten Stellen (jeweils Stand 1. Juni 2021³).

Mit dem ITZBund gehört der zentrale IT-Dienstleister der Bundesverwaltung zum Geschäftsbereich des BMF. Es soll die Verwaltung mit moderner IT unterstützen und sie für die digitale Zukunft rüsten.

¹ Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 08, Vorwort.

² Kapitel 0811 „Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben“, Titelgruppe (Tgr.) 57 sowie Titel 424 01 und 634 03.

³ Bisher ist der 1. Juni im Haushaltsplan als Stichtag für die Ist-Besetzung festgelegt. Ab dem Jahr 2023 ist der 1. Oktober als Stichtag vorgegeben (vgl. Tz. 5).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 08

Bundesministerium der Finanzen

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	7 916,4	7 502,0	-414,4	8 742,3	8 825,0	0,9
darunter:						
• Zoll	2 887,8	2 643,3	-244,5	2 965,4	3 112,6	5,0
• Ausgaben für Versorgung ^f	1 239,8	1 258,1	18,3	1 282,4	1 343,8	4,8
• Wiedergutmachungen des Bundes	1 038,4	1 198,5	160,0	1 427,8	1 400,9	-1,9
• ITZBund	690,4	792,2	101,9	849,3	1 132,1	33,3
• BMF	254,2	228,9	-25,2	279,5	306,0	9,5
Einnahmen	318,7	378,8	60,2	620,4	622,5	0,3
darunter:						
• Treuhandnachfolgeeinrichtungen	130,0	131,3	1,3	430,0	430,0	0,0
• Zoll	109,3	102,2	-7,1	110,3	108,3	-1,8
Verpflichtungsermächtigungen	1 423,4 ^c	500,0	-923,4	2 143,0	5 384,6	151,3
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	48 170	43 004 ^d	-5 166	49 824 ^e	51 255	2,9

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 44 625 Planstellen/Stellen.

Einschließlich Ausbringung von zwei Planstellen und Stellen nach § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021.

^f Kapitel 0811 „Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben“, Tgr. 57 sowie Titel 424 01 und 634 03.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022.

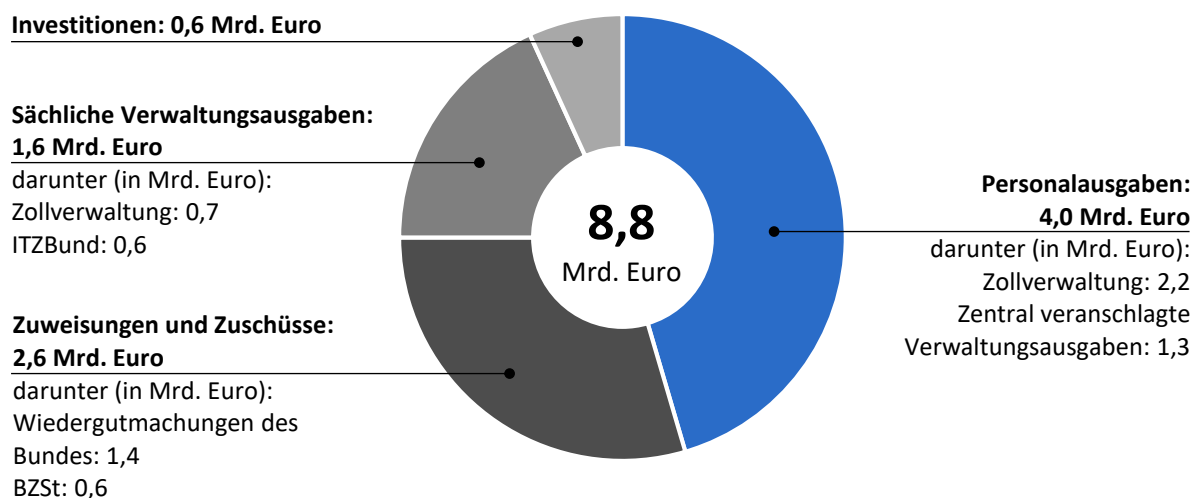
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Größter Ausgabenblock im Einzelplan 08 sind wie in den Vorjahren die Personalausgaben. Der Haushaltsentwurf 2022 sieht hierfür 4,0 Mrd. Euro vor. Danach folgen die Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Sächlichen Verwaltungsausgaben (im Einzelnen vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Einzelplan 08 ist durch Personalausgaben geprägt

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht Ausgaben von 8,8 Mrd. Euro vor. Davon entfällt mit 4,0 Mrd. Euro fast die Hälfte auf Personalausgaben^a.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Einzelplan 08, Haushaltsentwurf 2021.

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

Nach dem Haushaltsentwurf 2022 erhöhen sich die Ausgaben gegenüber dem Soll 2021 um 82,7 Mio. Euro auf 8,8 Mrd. Euro. Dabei sollen die geplanten Ausgaben für das ITZBund (Kapitel 0816) um 282,8 Mio. Euro und den Zoll (Kapitel 0813) um 147,3 Mio. Euro steigen. Demgegenüber sinkt der Plafond für die IT-Betriebskonsolidierung Bund (Kapitel 0810, Tgr. 04) um 314,5 Mio. Euro.

Gegenüber dem Ist 2020 erhöhen sich die Ausgaben um 1,3 Mrd. Euro. Die wesentlichen Steigerungen sind hierbei

- 469,3 Mio. Euro für die Zollverwaltung (Kapitel 0813),
- 339,9 Mio. Euro für das ITZBund (Kapitel 0816) und
- 202,4 Mio. Euro für die Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801).

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Wiedergutmachungen des Bundes (Kapitel 0801)

Die Wiedergutmachungen des Bundes sind im Wesentlichen Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Im Haushaltsentwurf 2022 machen sie 96 % der Ausgaben des Kapitels 0801 aus. Dagegen haben die Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und der Lastenausgleich nur geringes Gewicht (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes

Aufgabenbereich	2020 Ist ^a	2021 Soll	2022 Soll
	<i>in Mio. Euro</i>		
Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Tgr. 03)	1 138,9	1 369,8	1 345,8
Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen (Tgr. 02)	52,0	50,6	49,6
Lastenausgleich (Tgr. 01)	7,5	7,4	5,6
Wiedergutmachungen des Bundes gesamt^b	1 198,5	1 427,8	1 400,9

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022.

Der Haushalt 2022 sieht für die Entschädigung von Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung 1 345,8 Mio. Euro zugunsten von Menschen vor, die aus Gründen des Glaubens, der Rasse oder der Weltanschauung oder wegen politischer Gegnerschaft verfolgt wurden. Dies umfasst insbesondere die gesetzlichen Wiedergutmachungsleistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz (BEG) sowie außergesetzliche Härteleistungen an jüdische Verfolgte auf Grundlage der sogenannten Artikel 2-Vereinbarung mit der Jewish Claims Conference (JCC) aus dem Jahr 1992.

Die Entschädigungen nach dem BEG sind anteilig vom Bund und den alten Bundesländern zu tragen. Der Bundesanteil ist aufgrund der sinkenden Anzahl von Rentenbeziehenden seit Jahren rückläufig und für 2022 mit 54,0 Mio. Euro veranschlagt (Titel 632 31). Der Bedarf für die außergesetzlichen Härteleistungen gemäß der Artikel 2-Vereinbarung mit der JCC, mit denen der Bund jüdische NS-Verfolgte durch laufende Beihilfen, Einmalbeihilfen und häusliche Pflegeleistungen unterstützt, stieg hingegen in den vergangenen Jahren deutlich an (Titel 699 31). Während im Haushalt 2020 hierfür noch 860,4 Mio. Euro vorgesehen waren,

beträgt der Haushaltsansatz 2022 mit 1 216,3 Mio. Euro rund 41 % mehr als 2020. Gründe hierfür sind vom BMF mit der JCC verhandelte Erweiterungen des Kreises der Anspruchsberechtigten und Leistungsarten (COVID-19-bedingte Zusatzzahlung, Übergangsleistung an hinterbliebene Eheleute) sowie zunehmende Leistungen für häusliche Pflege.

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 und wird von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben als Abwicklerin vertreten.

Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend selbst. Aus ihrer Tätigkeit heraus ist die BvS Anspruchsgegnerin diverser konkreter oder potenzieller Ansprüche Dritter. Diese Risiken bildet die BvS in ihrem Wirtschaftsplan mit einer Risikorücklage ab, die sie jeweils als Überschuss in das nächste Haushaltsjahr überträgt. Der kumulierte Überschuss wird in der Finanzplanung – wie schon im Haushaltsjahr 2021 – schrittweise auf die Höhe der aktuell absehbaren Risiken reduziert. Die **Abführung der BvS an den Bundeshaushalt** für das Haushaltsjahr 2022 beträgt wie im Vorjahr 430,0 Mio. Euro (Titel 121 01 Einnahmen aus Beteiligungen – Treuhand-Nachfolgeeinrichtungen).

Die operative Tätigkeit übernimmt u. a. die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG). Sie privatisiert die ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Im vergangenen Jahr hat die BVVG 8 500 Hektar Acker- und Grünland veräußert sowie 17 000 Hektar neu verpachtet. Außerdem verkaufte die BVVG jeweils 600 Hektar Wald sowie Umwidmungsflächen. 8 000 Hektar hat die BVVG identifiziert, um sie für das Nationale Naturerbe unentgeltlich an die Länder oder von ihnen benannte Stiftungen und Organisationen zu übertragen. Die BVVG verfügt derzeit noch über 91 000 Hektar landwirtschaftliche Fläche sowie 5 100 Hektar Wald. Sie erwirtschaftete im Jahr 2021 einen Überschuss von 251 Mio. Euro (Vorjahr 216 Mio. Euro), den sie an die BvS abführte.

Aktuell verkauft die BVVG keine landwirtschaftlichen Flächen zum Verkehrswert. Hintergrund ist der Koalitionsvertrag vom Dezember 2021. Darin heißt es: „Die BVVG-Flächen werden für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Klima- und Artenschutz genutzt. Dabei werden landwirtschaftlich genutzte Flächen vorrangig an nachhaltig beziehungsweise ökologisch wirtschaftende Betriebe verpachtet und nicht veräußert.“ Die Bundesressorts prüfen gegenwärtig, welche Konsequenzen sich aus dem Koalitionsvertrag für die BVVG-Flächen ergeben.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Nicht von der BvS finanziert werden die Treuhandnachfolgeeinrichtungen Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH⁴ und Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV). Diese erhalten **Zuwendungen des Bundes** (Tgr. 02 und 03).

Zur Finanzierungsverantwortung für die Braunkohlesanierung in der Lausitz und in Mitteldeutschland vertreten der Bund und die betroffenen Länder teilweise gegensätzliche Rechtspositionen. Diese stellten sie in Verwaltungsabkommen durch „Kompromissfinanzierung“ wiederholt zurück. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF nicht allein die Schwierigkeit einer Einigung mit den Ländern zum Maßstab seines Handelns macht. Stattdessen sollte es alle geeigneten Möglichkeiten vergleichen, die Braunkohlesanierung rechtssicher und wirtschaftlich zu verfolgen. Der Bundesrechnungshof hat dazu dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Mai 2021 berichtet⁵. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat daraufhin das BMF aufgefordert, den Haushaltsausschuss

- umfänglich über die Finanzierung der Braunkohlesanierung in der Lausitz und im Mitteldeutschen Revier sowie alle rechtlichen Grundlagen zu unterrichten (turnusmäßig erstmalig zum 30. November 2021) und
- diesem gegenüber auch darzustellen, ob andere Varianten der Finanzierung der Braunkohlesanierung möglich sind⁶.

Der Haushaltsausschuss hat die Berichte des BMF am 12. Januar 2022 zur Kenntnis genommen.

Bei der aktuellen Haushaltsaufstellung will das BMF bei den Zuwendungen an die LMBV eine Verpflichtungsermächtigung von 3,3 Mrd. Euro einstellen. Dies sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Das BMF hat bisher nicht hinreichend dargelegt, dass die Voraussetzungen für diese Verpflichtungsermächtigung erfüllt sind. Insbesondere hat es nicht ausreichend begründet, dass der Mitteleinsatz in der Höhe notwendig ist. Eine Finanzierungszusage (insbesondere über das Jahr 2027 hinaus) sollte erst erteilt werden, nachdem das BMF noch weitere Varianten der Finanzierung der Braunkohlesanierung untersucht hat, um dauerhaft Rechtssicherheit zu schaffen.

⁴ Bis 1. Februar 2017 Energiewerke Nord GmbH.

⁵ Haushaltsausschussdrucksache 19/8665.

⁶ Haushaltsausschussdrucksache 19/8875.

3.3 Sonstige Bewilligungen (Kapitel 0810)

3.3.1 Vorhaben KONSENS (Titel 632 01)

Seit dem Jahr 2007 arbeiten der Bund und die Länder im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) zusammen an der Entwicklung, Einführung und fortlaufenden Pflege einer einheitlichen Steuer-IT. Es ist das größte Digitalisierungsprojekt in der Steuerverwaltung. Mit KONSENS sollen Steuereinnahmen des Bundes und der Länder von jährlich über 600 Mrd. Euro besser verwaltet werden. Bislang sind für KONSENS Ausgaben der Länder und des Bundes in Höhe von insgesamt knapp 1,6 Mrd. Euro angefallen. Das BMF stuft das Vorhaben wegen seiner Bedeutung für die Steuerverwaltung und seines finanziellen und personellen Volumens als „Megaprojekt“ ein. Das Vorhaben leidet unter Verzögerungen. Wann das Ziel einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT erreicht sein wird, ist noch nicht absehbar.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2021 den Haushaltsausschuss auf Versäumnisse und Risiken im Vorhaben KONSENS hingewiesen.⁷ Der Rechnungsprüfungsausschuss hat daraufhin beschlossen, dass das BMF

- die Softwareentwicklung stärker auf die Kernverfahren im Vorhaben KONSENS ausrichten soll und
- die für die weitere Planung im Haushalt entscheidenden Fragen zur zeitlichen Zielsetzung sowie zum finanziellen und personellen Aufwand für die Ablösung der Kernverfahren beantworten muss.

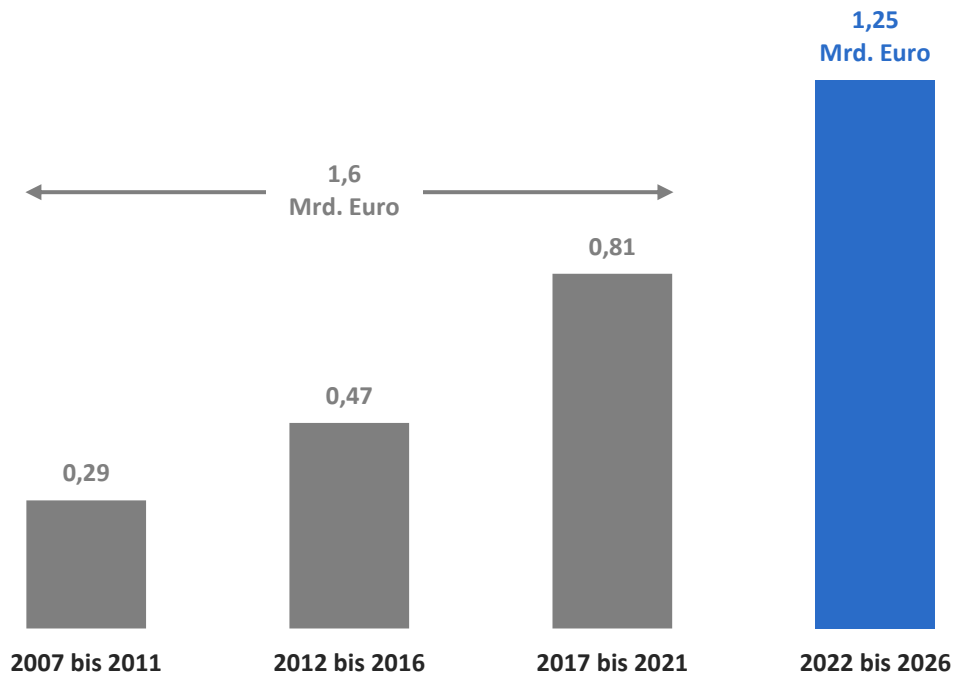
Fest steht bereits, dass das KONSENS-Budget in den nächsten Jahren deutlich erhöht wird: Die Finanzminister der Länder und des Bundes haben auf der Finanzministerkonferenz am 11. November 2021 einvernehmlich den Vorhabens- und Budgetplan 2022 bis 2026 für KONSENS beschlossen. Für diese fünf Jahre sind insgesamt knapp 1,3 Mrd. Euro eingeplant (vgl. Abbildung 2). Hiervon soll der Bund 206,5 Mio. Euro tragen.

⁷ Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zum aktuellen Stand und zu den Fortschritten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Vorhaben KONSENS, Gz.: VIII 1 - 2021 - 0693, Haushaltsausschussdrucksache 19/8542.

Abbildung 2

Ausgaben in KONSENS steigen rasant

Seit 2007 sind für KONSENS Gesamtausgaben in Höhe von knapp 1,6 Mrd. Euro angefallen. Für den Zeitraum 2022 bis 2026 sind knapp 1,3 Mrd. Euro eingeplant.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Vorhaben KONSENS.

3.3.2 IT-Betriebskonsolidierung Bund (Titelgruppe 04)

Die Bundesregierung startete im Jahr 2015 das Projekt IT-Konsolidierung (IT-K) Bund. Ziel des Projektes ist es, die IT des Bundes bis zum Jahr 2025 zu bündeln und zu standardisieren. Damit die Bundesverwaltung insgesamt wirtschaftlicher und sicherer agieren kann, sollen die IT-Betriebe der Behörden in wenigen Rechenzentren konzentriert (Betriebskonsolidierung) und die IT-Lösungen für gleichartige Anwendungsfälle konsolidiert werden (Dienstekonsolidierung). Der zentrale IT-Dienstleister der Bundesverwaltung, das ITZBund, nimmt als Generalunternehmer für das Projekt IT-K Bund eine entscheidende Rolle wahr (Tz. 3.6).

Bis Ende 2019 verantwortete das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – heute Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) – das Projekt IT-K Bund. Die entsprechenden Haushaltsmittel veranschlagte die Bundesregierung zentral im Einzelplan 06. Für die Jahre 2020 bis 2023 waren dort 2,4 Mrd. Euro eingeplant. Im Jahr 2019 organisierte die Bundesregierung das Projekt IT-K Bund neu. Sie wollte dieses stringenter und

zielerorientierter umsetzen und gleichzeitig die Komplexität des Vorhabens reduzieren.⁸ Die Bundesregierung teilte das Projekt und die dafür veranschlagten Haushaltsmittel auf. Die Betriebskonsolidierung übertrug sie ab dem Jahr 2020 dem BMF und finanziert diese seitdem aus dem Einzelplan 08. Für die Jahre 2022 bis 2024 übernahm das BMF zunächst rund 1,6 Mrd. Euro aus dem Haushalt des BMI in die neue Tgr. 04. Die Dienstekonsolidierung blieb im BMI und wird weiterhin aus dem Einzelplan 06 finanziert.

Ende 2020 stellte das BMF gemeinsam mit den Ressorts einen neuen Reihenfolgeplan für die Betriebskonsolidierung auf.⁹ Das Projektende wurde um drei Jahre nach hinten verschoben. Abweichend von der ursprünglichen Planung des BMI sollen die Behörden ab Mitte 2022 in Wellen Teile ihrer IT-Betriebe nunmehr bis Ende 2028 zentralisieren. Das BMF plante den Mittelbedarf¹⁰ der Betriebskonsolidierung neu und passte die Ausgabenplanung an den neuen Reihenfolgeplan an. Über 400 Mio. Euro des ursprünglichen Budgets verschob es in die Jahre 2026 bis 2028.

⁸ Haushaltsausschussdrucksachen 19(8)3545, 19(8)5337 und 19(8)5600.

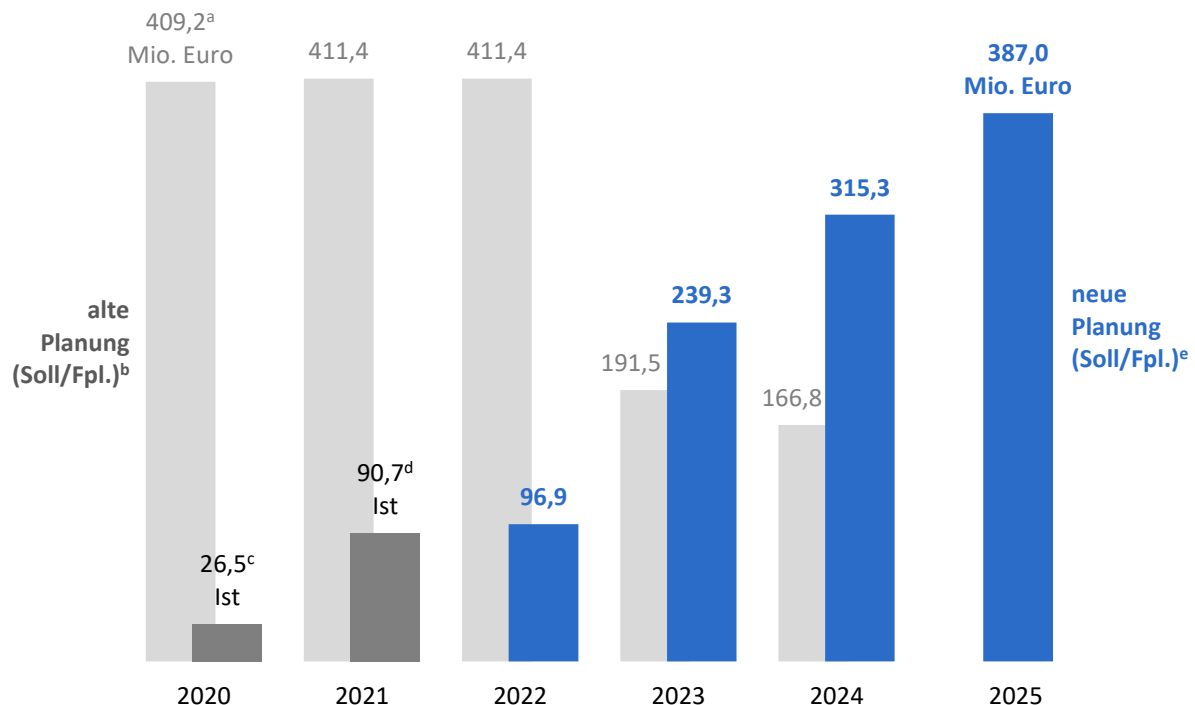
⁹ Haushaltsausschussdrucksache 19(8)8361.

¹⁰ Haushaltsausschussdrucksachen 19(8)6138 und 19(8)8460.

Abbildung 3

Neuer Reihenfolgeplan erfordert neue Haushaltsplafonds

Der neue Reihenfolgeplan sieht vor, dass die Behörden ihre IT-Betriebe erst ab Mitte 2022 zentralisieren. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung des BMI sind daher erhebliche Anpassungen des Haushaltssolls und der Finanzplanung erforderlich.



Quellen und Erläuterungen:

^a Ohne Ausgabereste 2019.

^b Einzelplan 08. Aufstellung Bundeshaushalt 2021, Eckwerte/Gelbdruck 2021 und Finanzplan 2020 bis 2024.

^c Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020).

^d Einzelplan 08. Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) des Bundes, Kapitel 0810 Tgr. 04, Stand zum 31. Dezember 2021.

^e BMF.

3.4 Zollverwaltung (Kapitel 0813)

Die Zollverwaltung ist mit Abstand der größte Teilhaushalt im Einzelplan 08. Ihre Gesamtausgaben lagen im Jahr 2020 bei rund 2,5 Mrd. Euro, von denen 2,0 Mrd. Euro auf Personalausgaben entfielen. Ende 2021 hatte die Zollverwaltung rund 46 500 Beschäftigte.

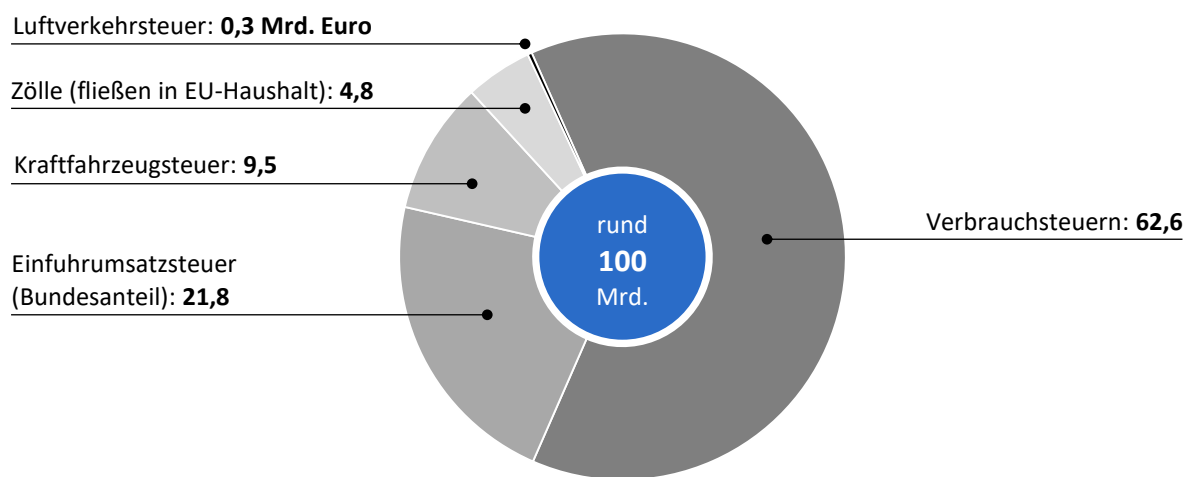
Sie hat die Aufgabe, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, die Zölle, die Kraftfahrzeug- und die Luftverkehrsteuer zu erheben sowie Abgaben und Erstattungen nach den Verordnungen der Europäischen Union durchzuführen. Als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ ist der Zoll mit rund 7 000 seiner Beschäftigten gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz und prüft, ob der gesetzliche Mindestlohn eingehalten wird.

Der Zoll verwaltet die vom Bund erhobenen nationalen Steuern und Zölle. Davon werden im Jahr 2020 rund 100 Mrd. Euro im Bundeshaushalt, Einzelplan 60, ausgewiesen. Das entspricht mehr als einem Drittel seiner gesamten Steuereinnahmen. Der größte Teil entfällt auf die Verbrauchsteuern mit 62,6 Mrd. Euro. Die Zölle von 4,8 Mrd. Euro fließen – um eine Erhebungskostenpauschale von 25 % gemindert – in den EU-Haushalt (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Die Zollverwaltung nahm im Jahr 2020 rund 100 Mrd. Euro für den Bund ein

Den größten Anteil der Einnahmen machen die Verbrauchsteuern aus.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Einzelplan 60, Kapitel 6001, Haushaltsrechnung für das Jahr 2020.

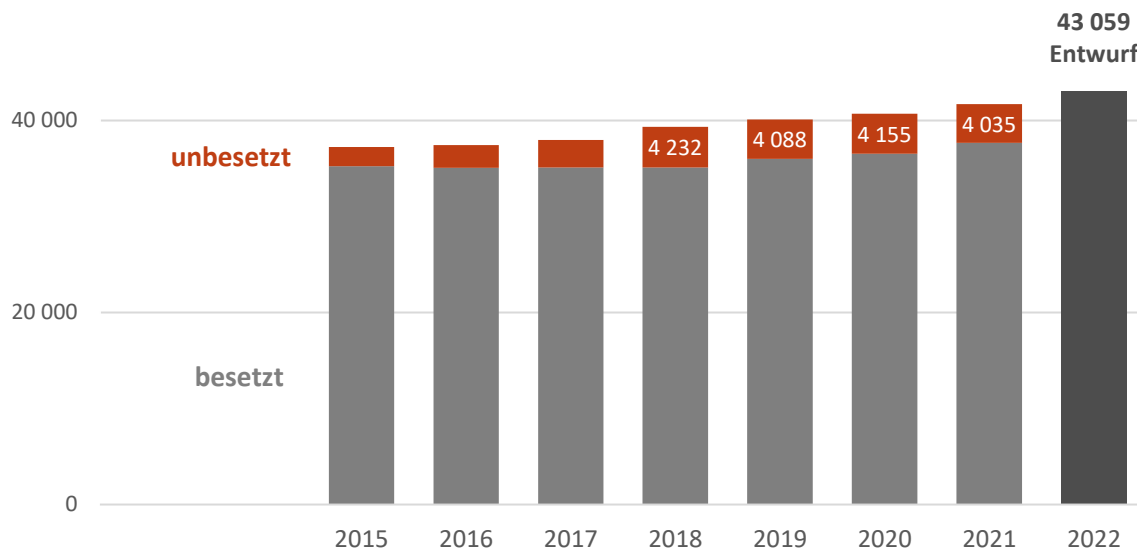
3.4.1 Stellenentwicklung

Die Zollverwaltung ist mit Abstand der größte Verwaltungsbereich in der Zuständigkeit des BMF. Von den in den Stellenplänen seit 2015 im Kapitel 0813 – Zollverwaltung ausgewiesenen Stellen sind rund 4 000 Stellen unbesetzt (Stichtag jeweils 1. Juni). Die Stellenschere zwischen Soll- und Ist-Bestand besteht in dieser Höhe seit Jahren. Gründe dafür sind die demografische Entwicklung und der steigende Personalbedarf wegen neuer Aufgaben (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

Besetzung der Stellen hinkt steigendem Personalbedarf hinterher

Die Zollverwaltung ist mit gut 43 000 Stellen mit Abstand der größte Verwaltungsbereich in der Zuständigkeit des BMF. Ihr Personalbedarf steigt wegen neuer Aufgaben. Seit Jahren sind rund 4 000 Stellen unbesetzt (Stichtag jeweils 1. Juni).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Personalhaushalt Kapitel 0813 der Bundeshaushaltspläne 2016 bis 2021.

Bis zum Jahr 2029 wird das Stellensoll nach den Haushaltsvermerken auf rund 49 100 Stellen anwachsen. Dieser Personalbedarf soll überwiegend mit in der Zollverwaltung ausgebildeten Nachwuchskräften des gehobenen und mittleren Dienstes gedeckt werden. Die Zahl der Einstellungen steigt von 250 Nachwuchskräften des gehobenen Dienstes im Jahr 2012 auf 950 im Jahr 2022. Im mittleren Dienst steigt sie im gleichen Zeitraum von 500 auf 1 650 Nachwuchskräfte. Die Ausbildungszeit beträgt drei bzw. zwei Jahre. Die Nachwuchskräfte werden nach der Ausbildung zum 1. September übernommen.

3.4.2 Generalzolldirektion

Die Zollverwaltung besteht aus der Generalzolldirektion (GZD), 41 Hauptzollämtern – einschließlich ihrer Dienststellen (250 Zollämtern) – und acht Zollfahndungsämtern. Das BMF hat die GZD zum 1. Januar 2016 gegründet und in ihr die Aufgaben der bisherigen Bundesfinanzdirektionen sowie die nicht zum unmittelbaren ministeriellen Kernbereich gehörenden Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung des BMF zusammengeführt. Sie hat rund 7 500 Beschäftigte und ist für die operative Steuerung der Zollverwaltung zuständig.

Die GZD hat ihren Hauptsitz in Bonn und unterhält weitere Dienstsitze im Bundesgebiet, darunter die Standorte

- der früheren Bundesfinanzdirektionen (Hamburg, Potsdam, Köln, Neustadt/Weinstraße und Nürnberg),
- des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung (BFV; Münster, Sigmaringen und Plessow)
- und des Zollkriminalamts sowie der Financial Intelligence Unit in Köln.

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 2020 auf 666,0 Mio. Euro. Sie sollten im Jahr 2021 auf 777,7 Mio. Euro steigen und im Jahr 2022 voraussichtlich 782,5 Mio. Euro betragen. Am 1. Juni 2021 waren 1 844 von 2 256 Stellen besetzt. Der Anteil der unbesetzten Stellen lag mit 18,3 % deutlich über dem Durchschnitt des Einzelplans (10,4 %). Gemäß Koalitionsvertrag¹¹ beabsichtigt die Bundesregierung das BZSt zu stärken.

3.5.1 Erstattung von Verwaltungskosten (Titel 636 01 und 636 02)

Wie bereits im Vorjahr entfallen 70 % der Ausgaben des BZSt auf Verwaltungskostenerstattungen

- an die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Durchführung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs (Zahlung von Kindergeld) sowie
- an die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) für die Erledigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung von Altersvermögen und der Besteuerung der Alterseinkünfte.

Die BA und die DRV Bund führen diese Aufgaben in Organleihe für das BZSt durch.¹² Im Haushalt 2022 sind dies in der Summe 549,9 Mio. Euro (vgl. Abbildung 6).

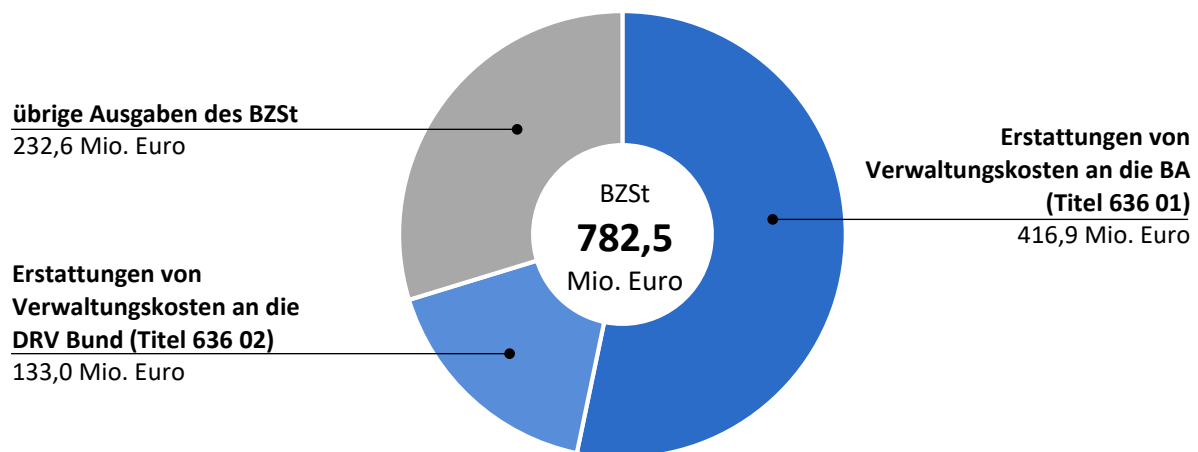
¹¹ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Vollzug, Vereinfachung und Digitalisierung, Zeilen 5624 ff.

¹² Zu den Gründen: siehe Haushaltsausschussdrucksache 19(8)6283, Tz. 3.5.

Abbildung 6

70 % der Ausgaben des BZSt für Verwaltungskostenerstattungen an BA und DRV Bund

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht insgesamt 549,9 Mio. Euro für die Verwaltungskostenerstattungen an die BA und die DRV Bund vor.



Grafik: Bundesrechnungshof.

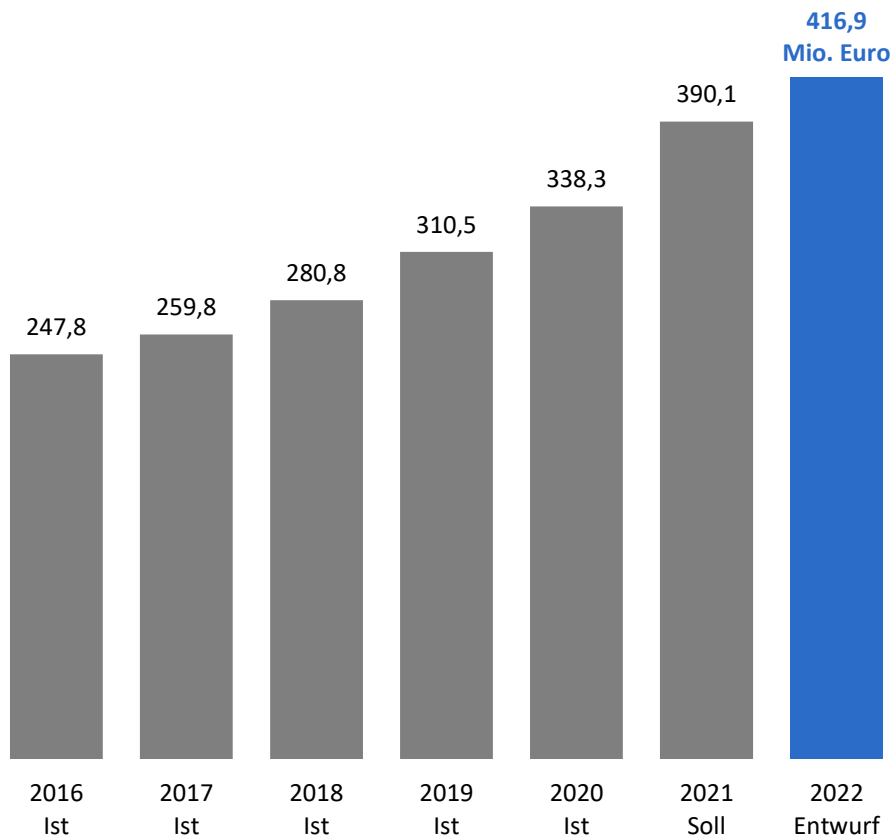
Quelle: Haushaltsentwurf 2022.

Eine Organisationsuntersuchung durch das Bundesverwaltungsamt im Jahr 2019 ergab, dass das eingesetzte Personal der BA nicht ausreicht, um eine sachgerechte Durchführung des steuerlichen Familienleistungsausgleich zu gewährleisten. Der Personaleinsatz sei dauerhaft zu erhöhen. Als Folge steigen die vom BZSt zu erstattenden Verwaltungskosten (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7

Erstattung der Verwaltungskosten an die BA steigen stark

Seit dem Jahr 2016 sind die Verwaltungskosten an die BA um rund 170 Mio. Euro gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 08, Kapitel 0815, Titel 636 01 und 636 02.

Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

Haushaltsentwurf 2022.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2020 und 2021 untersucht, wie das BZSt seine Rechts- und Fachaufsicht im Bereich des Forderungsmanagements der Familienkassen der BA ausgeübt hat. So hat er einen in den letzten Jahren stetig anwachsenden Forderungsbestand von zuletzt fast 1 Mrd. Euro aus überzahltem Kindergeld beanstandet. Das BMF muss hier unverzüglich handeln und umfangreiche Maßnahmen ergreifen.¹³ Die BA hat auf Anregung des BMF zumindest das Inkasso für den Bereich des steuerlichen Kindergeldes zum 1. Januar 2022 neu organisiert.

¹³ Bemerkung „BMF ignoriert Reformbedarf: Forderungsbestand von fast einer Milliarde Euro überzahltem Kindergeld bei Familienkassen“, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 39, zu finden unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/finanzverwaltung/2021-39> (abgerufen am 30. März 2022).

3.5.2 Bundesbetriebsprüfung

Die Bundesbetriebsprüfung im BZSt hat die Aufgabe, an Außenprüfungen der Länder mitzuwirken. Sie soll die Interessen des Bundes in Bezug auf Steuern wahren, die diesem ganz oder zum Teil zufließen. Im Jahr 2005 hatte das BMF entschieden, die Bundesbetriebsprüfung um 500 Prüfer/-innen zu verstärken (sog. Aufwuchs) und strategisch neu auszurichten. Hierdurch sollte die Mitwirkungsquote an Außenprüfungen der Länder bei Großbetrieben von 1 auf 5 % steigen. Dies hätte einer Erhöhung von 400 auf 2 000 Fälle pro Jahr entsprochen und sollte vor allem eine gleichmäßigere Besteuerung sicherstellen. Hintergrund war, dass der Bund seine Stellung bei Außenprüfungen als nicht ausreichend stark ansah, um standort- und wirtschaftspolitisch motivierte Entscheidungen der Länder zu Lasten des Steueraufkommens des Bundes zu verhindern.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2014 auf massive Verzögerungen hingewiesen und Konsequenzen angemahnt. In einem aktuellen Bericht¹⁴ an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) hat er festgestellt, dass der Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung nach mehr als 15 Jahren immer noch nicht abgeschlossen ist. Der vereinbarte Personaltransfer aus den Ländern ist gerade einmal zur Hälfte vollzogen. Zudem mindern hohe Vakanzen nach wie vor die Schlagkraft der Bundesbetriebsprüfung. Dieser personelle Engpass wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich nicht wesentlich verbessern. In einem weiteren Bericht¹⁵ an den Finanzausschuss hat der Bundesrechnungshof überdies Defizite bei der Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung festgestellt. Der Bund hat seine Ziele auch hier nicht erreicht: Dem BMF und dem BZSt ist es nicht gelungen, die Mitwirkungsquote der Bundesbetriebsprüfung auf 5 % zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung umfassend zu überprüfen und dabei auch die bisherigen Zielgrößen neu zu bewerten. Das BMF sollte zunächst konkretisieren, wie eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung in Zukunft ausgestaltet sein soll und mit wieviel und welchem Personal dies am besten zu erreichen ist. Das BMF hat die Defizite bei der Mitwirkung und die Fehlentwicklungen beim Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung eingeräumt und zugesichert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF nun zügig ein Gesamtkonzept mit Zeitplan und inhaltlichen Eckwerten für die Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung erarbeitet. Es sollte den Deutschen Bundestag baldmöglichst beteiligen. Das BMF muss bei der Aufstellung des Personalhaushalts des BZSt für das Jahr 2022 darlegen, wie sich die geplanten Stellenhebungen bei der Bundesbetriebsprüfung in das Gesamtkonzept einfügen sollen.

¹⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0295 (Bericht/2), vom 17. März 2022.

¹⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0295 (Bericht/1), vom 17. März 2022.

3.6 Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816)

Das ITZBund ist der zentrale IT-Dienstleister für die unmittelbare Bundesverwaltung¹⁶. Es hat die Aufgabe, IT-Leistungen für Behörden und Organisationen des Bundes zu entwickeln, bereitzustellen und zu pflegen. Dafür stellt es u. a. IT-Lösungen und Hardwareleistungen bereit. Das ITZBund ist außerdem Generalunternehmer für das Projekt IT-K Bund. In diesem Projekt will die Bundesregierung die IT der Bundesverwaltung bündeln und standardisieren (Tz. 3.3.2).

Zum 1. Januar 2021 wurde das ITZBund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt.¹⁷ Über einen Verwaltungsrat können die Auftraggeber das ITZBund gemeinsam steuern.

3.6.1 Haushaltsmittel

Die Ausgaben des ITZBund steigen kontinuierlich an. Seit seiner Gründung im Jahr 2016 sind die Ist-Ausgaben von 440,3 auf 944,6 Mio. Euro¹⁸ im Jahr 2021 gestiegen. Dies ist ein Zuwachs von über 500 Mio. Euro. Der Haushaltsentwurf 2022 sieht Soll-Ausgaben von 1 132,1 Mio. Euro vor (vgl. Abbildung 8).

¹⁶ Ausnahmen bilden die Geschäftsbereiche des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Verteidigung und des Bundesrechnungshofes.

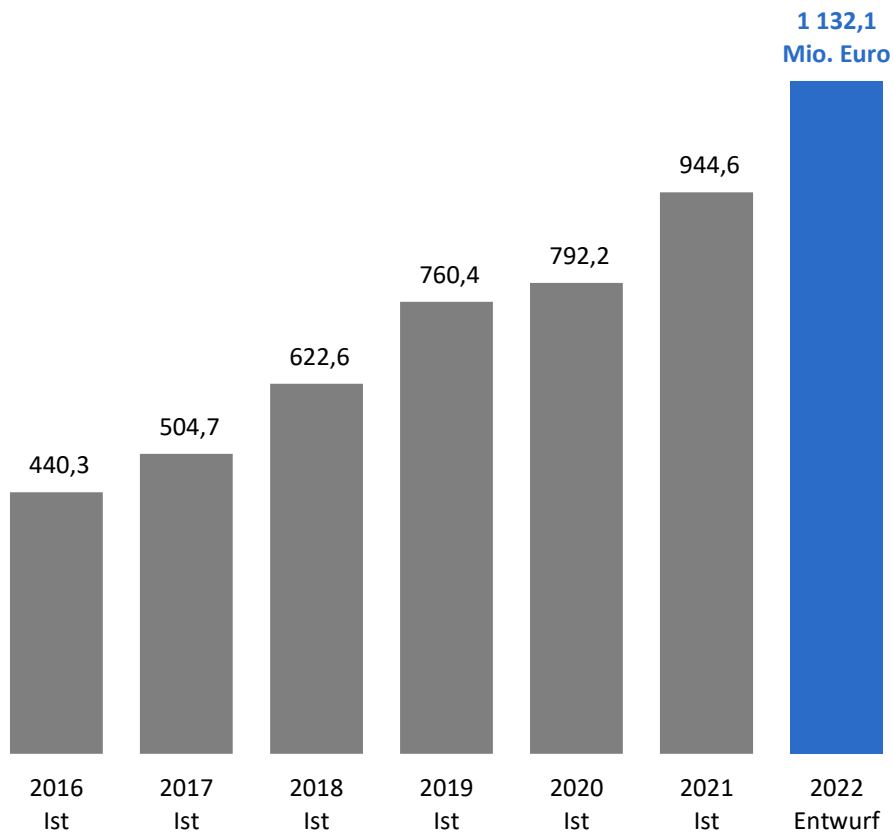
¹⁷ Vgl. Gesetz über die Umwandlung des Informationstechnikzentrums Bund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (ITZBund-Umwandlungsgesetz – ITZBundG).

¹⁸ Die Ist-Ausgaben 2021 basieren auf vorläufigen Ergebnissen.

Abbildung 8

Ausgaben des ITZBund steigen massiv

Die Ausgaben des ITZBund haben sich seit dem Jahr 2016 mehr als verdoppelt und sollen auch im Jahr 2022 weiter anwachsen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen des Bundes für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020.

Für das Ist 2021: HKR-Verfahren des Bundes, Kapitel 0816, Stand zum 31. Dezember 2021.

Haushaltsentwurf 2022.

Das ITZBund nahm in den Jahren 2018 bis 2021 durchschnittlich 27,0 Mio. Euro ein. Diese **Verwaltungseinnahmen** resultierten aus Erstattungen von Verwaltungsleistungen, wie Beratungs- und Rechnerleistungen. Eingeplant hatte es demgegenüber Einnahmen von jeweils nur 0,3 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof regte gegenüber dem ITZBund an, die Verwaltungseinnahmen sachgerecht zu veranschlagen. Mit der Haushaltsaufstellung 2022 erhöht es den entsprechenden Ansatz auf 15,3 Mio. Euro (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Verwaltungseinnahmen sachgerecht veranschlagen

Verwaltungseinnahmen des ITZBund (Kapitel 0816).

Jahr	Soll	Ist	Differenz Ist-Soll
	<i>in Mio. Euro</i>		
2018	0,3	42,5	42,2
2019	0,3	32,8	32,5
2020	0,3	15,5	15,2
2021	0,3	17,2	16,9
2022	15,3	-/-	-/-

Quellen:

Haushaltspläne für die Jahre 2018 bis 2021 (inkl. Nachträge).

HKR-Verfahren des Bundes, Kapitel 0816, Stand zum 31. Dezember 2021; mit Ausgaberesten und interner Verrechnung für das Jahr 2021.

Haushaltsentwurf 2022.

3.6.2 Stellenentwicklung

Zum 1. Juni 2021 hatte das ITZBund 3 151 von insgesamt 3 676 Stellen besetzt. Mit der Haushaltsaufstellung 2022 soll es 100 neue Planstellen erhalten. Da wiederum rund 28 Stellen wegfallen sollen, weist das ITZBund nunmehr 3 748 Stellen aus (vgl. Abbildung 9).

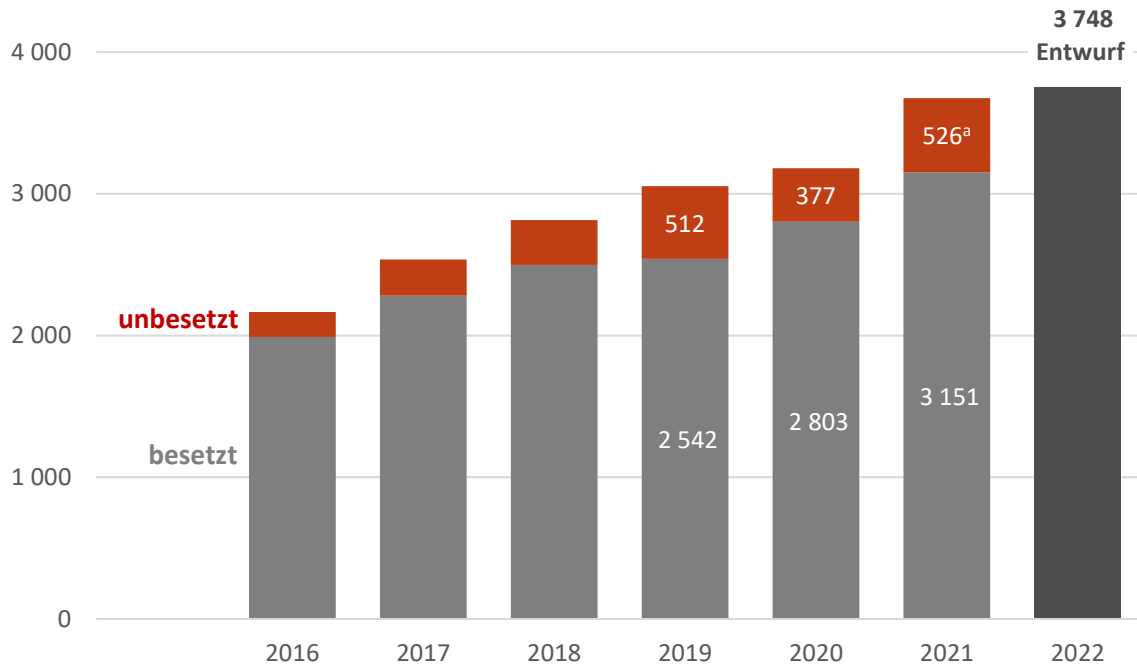
Seit dem Jahr 2016 verzeichnete das ITZBund einen Stellenzuwachs von 73 %. Der Personalhaushalt stieg, damit das ITZBund seinen weiteren, neuen Aufgaben nachkommen kann. Diese resultieren insbesondere aus

- der fortschreitenden Digitalisierung der Bundesverwaltung und
- seiner Rolle als Generalunternehmer der IT-K Bund.

Abbildung 9

Zahl der Stellen des ITZBund steigt

Damit das ITZBund seinen neuen Aufgaben nachkommen kann, steigt sein Personalhaushalt rasant. Das ITZBund steht vor der Herausforderung, seinen Anteil an unbesetzten Stellen zu senken (Stichtag jeweils 1. Juni).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Personalhaushalt Kapitel 0816 der Haushaltspläne 2016 bis 2021.

Haushaltsskizze 2022.

Erläuterung: ^a aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Um Fachkräfte (langfristig) zu binden, setzt das ITZBund bei der Personalgewinnung seit Jahren auf verstärktes Marketing. Damit will es seinen Bekanntheitsgrad erhöhen. Zudem sind die eigene Ausbildung von Personal und die Verbeamtung von Tarifbeschäftigten weitere Pfeiler bei der Personalgewinnungsstrategie. Zum Stichtag 1. Juni 2021 stieg der Anteil unbesetzter Stellen im Vergleich zum Vorjahr von 11,9 auf 14,4 %. Bis Ende 2021 konnte das ITZBund diesen auf 9,1 % senken.

3.7 Kapitelübergreifende Erkenntnisse zum Einzelplan 08

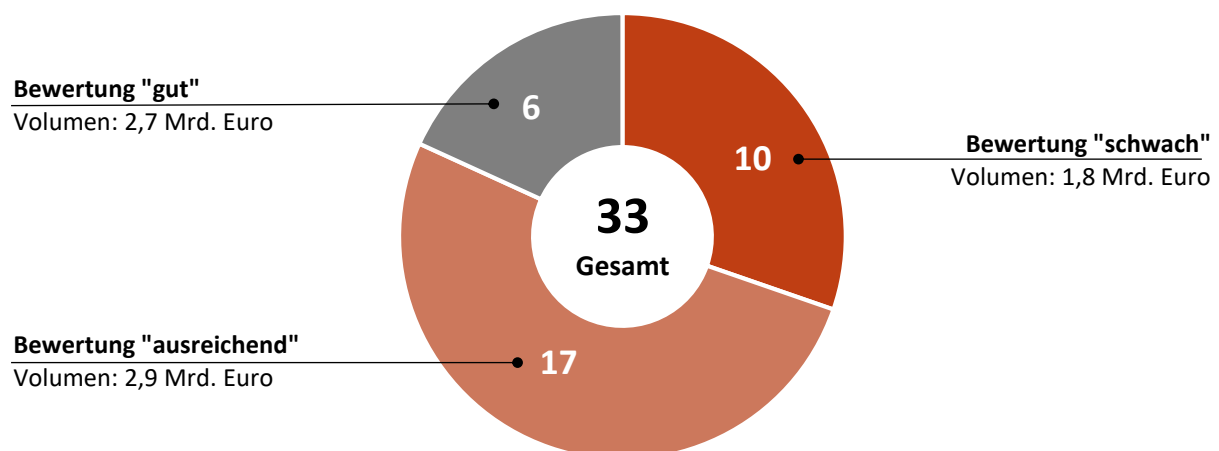
3.7.1 Subventionsbericht der Bundesregierung

Das BMF beauftragte im März 2017 das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) mit der Evaluierung von insgesamt 33 Steuervergünstigungen. Das FiFo-Institut bewertete 17 dieser Steuervergünstigungen mit der Note „ausreichend“¹⁹ und zehn mit der Note „schwach“. Diese 27 Steuervergünstigungen umfassen ein jährliches Gesamtvolumen von 4,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10

80 % der geprüften Steuervergünstigungen als schlecht bewertet

Von 33 Steuervergünstigungen hat das FiFo 10 als schwach und 17 als ausreichend bewertet. Nur 6 der geprüften Steuervergünstigungen erhielten die Note gut.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: FiFo, Evaluierung von Steuervergünstigungen, FiFo-Berichte Nr. 28-0 Oktober 2019.

Erläuterung: Angaben zum Volumen für das Jahr 2018.

¹⁹ Dieser Bewertungsmaßstab wurde bewusst in Analogie zur gleichnamigen Schulnote (4) formuliert. Er signalisiert, dass die Überprüfung zwar „gerade noch bestanden“ ist, aber erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

Das BMF berichtet dem Bundestag und dem Bundesrat als federführendes Ressort für die Bundesregierung alle zwei Jahre zu den Subventionen. Im Jahr 2020 hat der Bundesrechnungshof diese Berichterstattung geprüft und den Rechnungsprüfungsausschuss informiert.²⁰ Er hat festgestellt, dass der 27. Subventionsbericht der Bundesregierung die Ergebnisse und Folgerungen aus der Evaluierung von Steuervergünstigungen intransparent darstellt und kritische Evaluationsergebnisse nicht zum Anlass nimmt, ineffiziente Steuervergünstigungen zu reformieren oder zu streichen.

Im Hinblick auf den 28. Subventionsbericht forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMF unter anderem auf²¹,

- im Fall kritischer Evaluierungsergebnisse das Festhalten an Subventionen künftig im Subventionsbericht substantiell zu begründen,
- eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen aufgrund der vorliegenden Ergebnisse interner und externer Evaluierungen geändert oder abgeschafft werden können und
- Gesetzentwürfe für neue Steuervergünstigungen stets mit kritischem Blick auf die bestehenden Subventionen und insbesondere Steuervergünstigungen zu verbinden und hieraus mögliche Einsparvorschläge abzuleiten.

Der Bundesrechnungshof untersucht zurzeit den 28. Subventionsbericht und wird dem Rechnungsprüfungsausschuss auch hierzu berichten.

3.7.2 IT-Projektarbeit der Bundesfinanzverwaltung

Die BFV benötigt für ihre Fachaufgaben zahlreiche spezifische IT-Verfahren. Dabei sollen neue IT-Verfahren in Projektform entwickelt werden. In Vorgehensmodelle zur IT-Projektarbeit sind Erfahrungen aus zahlreichen vorangegangenen IT-Projekten eingeflossen. Geeignete Projektstrukturen tragen daher dazu bei, neue IT-Verfahren erfolgreich zu entwickeln.

Die BFV beauftragt für die Entwicklung ihrer IT-Verfahren grundsätzlich das ITZBund. Um IT-Projekte erfolgreich umsetzen zu können, müssen sowohl die Auftraggeber (hier: die Behörden der BFV) als auch der Auftragnehmer (hier: das ITZBund) mitwirken. Dabei ist die Zusammenarbeit des ITZBund mit seinen Auftraggebern übergreifend in den sogenannten gemeinsamen Geschäftsbedingungen zur Zusammenarbeit mit dem ITZBund geregelt. Demnach müssen neue IT-Verfahren – sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Auftragnehmerseite – als Projekt realisiert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die IT-Projektarbeit auf Auftraggeberseite geprüft. Er hat festgestellt, dass die BFV nur wenige Neuentwicklungen als Projekt umsetzt. Teilweise führt sie wichtige und umfangreiche Neuentwicklungen nicht als Projekt durch, obwohl diese als

²⁰ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 27. Subventionsbericht der Bundesregierung; hier: Evaluierung von Steuervergünstigungen, Drucksache 274 [19. Wahlperiode] des Rechnungsprüfungsausschusses.

²¹ Sitzung vom 19. Juni 2020 (Drucksache. 278 [19. WP] S. 12).

Großprojekte²² einzustufen wären. Hierdurch erhöht die BFV das Risiko, ihre Systementwicklungen nicht erfolgreich umsetzen zu können und Ressourcen nicht effizient zu nutzen. Das BMF will die IT-Projektarbeit der BFV auf Auftraggeberseite verbessern.

3.7.3 Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung und des BMF

Die Bundesregierung hat in ihrer Digitalisierungsstrategie festgelegt, wie sie ihre digitalpolitischen Ziele erreichen will. Die dort benannten Digitalisierungsvorhaben sollen die Fachressorts eigenverantwortlich umsetzen. In der aktualisierten Version vom Juni 2021 ist das BMF für 10 der 147 Vorhaben in der Digitalisierungsstrategie zuständig, drei davon in gemeinsamer Federführung mit anderen Ressorts. Daneben erstellte das BMF ein ressorteigenes Eckpunktepapier zur Digitalisierung, in dem es 29 Digitalisierungsmaßnahmen²³ aufführte. Eine ressorteigene Digitalisierungsstrategie verabschiedete es bisher nicht.

Das BMF gab im Bericht der Bundesregierung „Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2021“ an, dass es im Jahr 2020 138,3 Mio. Euro für digitalpolitische Maßnahmen ausgab.²⁴ Für das Jahr 2021 plante es, diese Ausgaben um das Achtfache auf 1,26 Mrd. Euro zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF sein ressorteigenes Eckpunktepapier nicht mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung verzahnt hat. Er empfahl dem BMF, aus seinem Eckpunktepapier eine Strategie zu entwickeln, die diesem Anspruch gerecht wird. Dazu soll es u. a. die ressortspezifischen Ziele aus den Zielen der Digitalisierungsstrategie ableiten und den Beitrag seiner Digitalisierungsvorhaben zu den strategischen Zielen der Bundesregierung bewerten. Das BMF vertritt die Auffassung, die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung sei ein Instrument, um Handlungsfelder und Fortschritte digitalpolitischen Handels im Ressortkreis und gegenüber der Öffentlichkeit sichtbar und nachvollziehbar zu machen. Sie sei jedoch kein Instrument, das den Ressorts Handlungsfelder, Maßnahmen oder deren Zielerreichungskriterien vorgebe. Unserer Empfehlung, eine Digitalisierungsstrategie auf Grundlage seines Eckpunktepapiers zu verabschieden, werde es dennoch folgen.

Der Bundesrechnungshof wird die Bemühungen der Ressorts um eine bessere Verzahnung ihrer Strategien mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung sowie die Organisation der Digitalisierung im BMF weiter begleiten.

²² Bundesverwaltungsamt, S-O-S-Methode© für Großprojekte. Gemäß der S-O-S-Methode sind insbesondere Projekte mit einem Gesamtaufwand von mehr als 10 Mio. Euro als Großprojekt einzustufen.

²³ Zu den 29 Digitalisierungsmaßnahmen gehören auch IT-Projekte der BFV (Tz. 3.7.2).

²⁴ Antwort der Bundesregierung „Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2021“, Bundestagsdrucksache 19/26651 vom 18. März 2021; Vollständigkeit nicht sichergestellt. Zwei der Maßnahmen, die dem BMF zugeordnet sind, werden über das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und somit nicht über den Einzelplan 08 finanziert. Das BMF weist in seinem Eckpunktepapier zur Digitalisierung auf seine Aufgaben bei diesen Maßnahmen hin.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Haushaltsjahr 2020 lagen die Einnahmen im Einzelplan 08 bei 378,8 Mio. Euro. Sie übertrafen das Soll für 2020 um 60,2 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen um 70,8 Mio. Euro zurückgegangen. Die größten Einnahmen erzielten

- die BvS (Kapitel 0803 Finanzierung der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt, vgl. Tz. 3.2) mit unverändert 131,3 Mio. Euro und
- die Zollverwaltung (Kapitel 0813) mit 102,2 Mio. Euro.

Für das Haushaltsjahr 2021 rechnet das BMF mit Einnahmen von 620,4 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt 301,8 Mio. Euro über dem Soll 2020. Die Steigerung geht im Wesentlichen darauf zurück, dass die Risikorücklage der BvS um 300,0 Mio. Euro mehr als in den Vorjahren verringert werden soll.

Im Haushaltsjahr 2022 sind Einnahmen in Höhe von 622,5 Mio. Euro veranschlagt. Sie werden im Wesentlichen erwartet

- aus den Beteiligungen des Bundes an den Treuhandnachfolgeeinrichtungen (430,0 Mio. Euro; vgl. Tz. 3.2) sowie
- aus Einnahmen der Zollverwaltung (108,3 Mio. Euro).

5 Personal

In den letzten Jahren haben die Behörden der BFV einen kontinuierlichen Stellenaufwuchs zu verzeichnen. Dieser ist insbesondere durch neue Aufgaben begründet. Am 1. Juni 2021²⁵ waren 10,4 % der Stellen nicht besetzt (vgl. Tabelle 4). Dabei wiesen das BZSt mit 18,3 % und das ITZBund mit 14,3 % den höchsten Anteil an unbesetzten Stellen auf (Tzn. 3.5 und 3.6.2). Die Zollverwaltung hatte mit gut 4 000 unbesetzten Stellen die meisten Vakanzen (Tz. 3.4).

Tabelle 4

Planstellen/Stellen der Bundesfinanzverwaltung

	2021				2022
	Soll	Ist Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2021	Soll – Ist ^a Unbesetzte Planstel- len/Stellen	Anteil unbesetzter Stellen <i>in %</i>	Soll
BMF	2 108	1 896	212	10,0	2 115
Zollverwaltung	41 716	37 682	4 034	9,7	43 058
BZSt	2 256	1 844	413	18,3	2 267
ITZBund	3 676	3 151	526	14,3	3 748
Gesamt^{a, b}	49 756	44 572	5 184	10,4	51 187

Erläuterungen:

^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Hinzu kommen die Planstellen/Stellen für Kapitel 0810, Tgr. 04 IT-Betriebskonsolidierung.

Quelle: Haushaltsentwurf 2022.

²⁵ Bisher ist der 1. Juni der Stichtag für die Ist-Besetzung im Haushaltsplan. Ab dem Jahr 2023 ist stattdessen der 1. Oktober vorgegeben. Die Bundesregierung hat die Verschiebung des Stichtags im Abschlussbericht zum Spending Review „Personalhaushalt“ vom 8. Juni 2021 vorgeschlagen, weil der spätere Termin eine aktuellere Datenlage gewährleisten und die Realität besser abbilden soll. Auch aus Sicht des BMF ist der spätere Stichtag aussagekräftiger, weil viele Stellen erst in der zweiten Jahreshälfte besetzt würden. So konnte die BFV bis Ende 2021 den Anteil unbesetzter Stellen auf 6,7 % verringern. Zur überjährigen Vergleichbarkeit wird hier noch am geltenden Stichtag zum 1. Juni festgehalten.

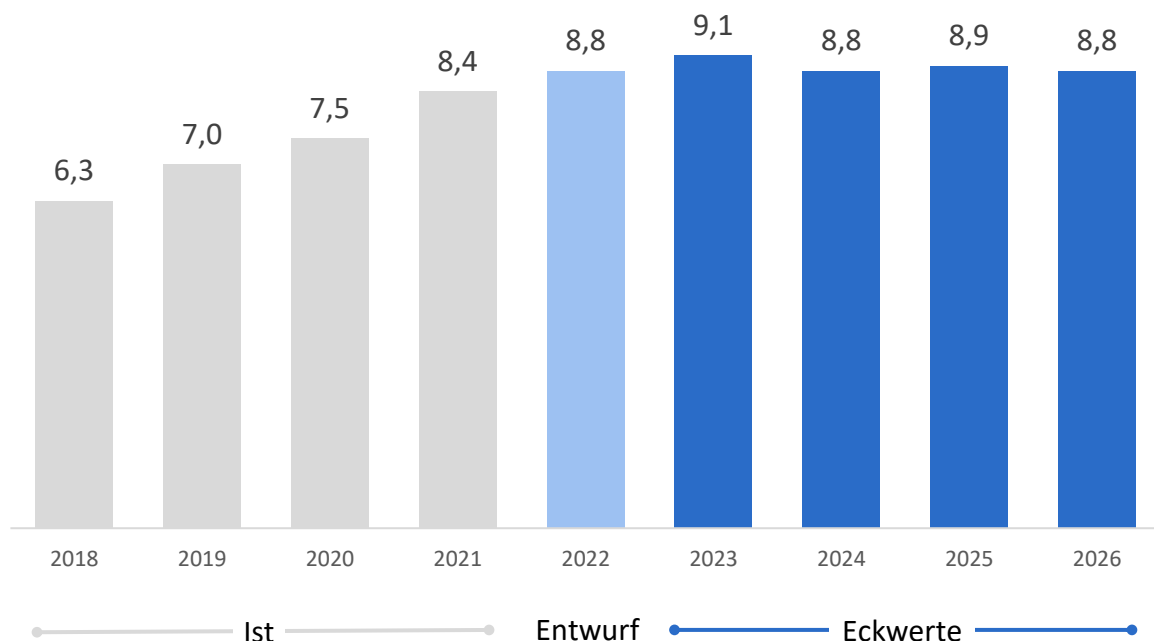
6 Ausblick

Der Mittelbedarf des BMF ist in den letzten Jahren kontinuierlich und insgesamt deutlich gestiegen und soll bis zum Jahr 2023 weiter anwachsen (von 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 9,1 Mrd. Euro im Jahr 2023). Das BMF erwartet, dass die Ausgaben in den Folgejahren leicht zurückgehen werden (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11

Mittelbedarf des BMF soll nach kontinuierlichem Anstieg leicht zurückgehen

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht einen erneuten Anstieg gegenüber den Vorjahren vor. Die Eckwerte prognostizieren, dass die Ausgaben 2024 leicht zurückgehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2018 bis 2020.

Jahresabschluss Bundeshaushalt 2021.

Haushaltsentwurf 2022.

Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2023 und des Finanzplans 2022 bis 2026.

Während der Aufstellung des Bundeshaushalts hat sich der Plafond für das Jahr 2022 von 8,5 Mrd. Euro (Eckwert) auf zunächst 8,7 Mrd. Euro (erster Regierungsentwurf) auf schließlich 8,8 Mrd. Euro (zweiter Regierungsentwurf) erhöht. Auch die neuen Eckwerte für die Jahre 2023 bis 2025 sollen im Vergleich zur Finanzplanung aus dem ersten Regierungsentwurf steigen. Das BMF hat für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 vorgegeben, dass zusätzliche Haushaltsbelastungen²⁶ durch Einsparungen zu kompensieren sind. Daher muss sich das BMF angesichts des deutlich erhöhten Plafonds verstärkt bemühen, zusätzlichen Bedarf durch Einsparungen auszugleichen.

Dr. Dingendorf

Fuhs

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁶ Gegenüber dem ersten Regierungsentwurf.