



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 16
(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz) 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.: II 1 - 0000674

Bonn, den 28. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

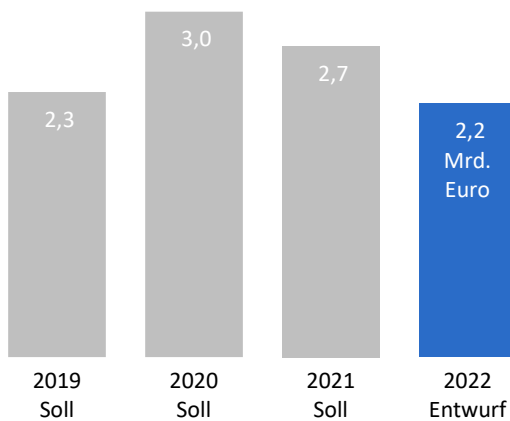
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

457,6 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2022
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

Ausgaben

2,2 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen
und Stellen

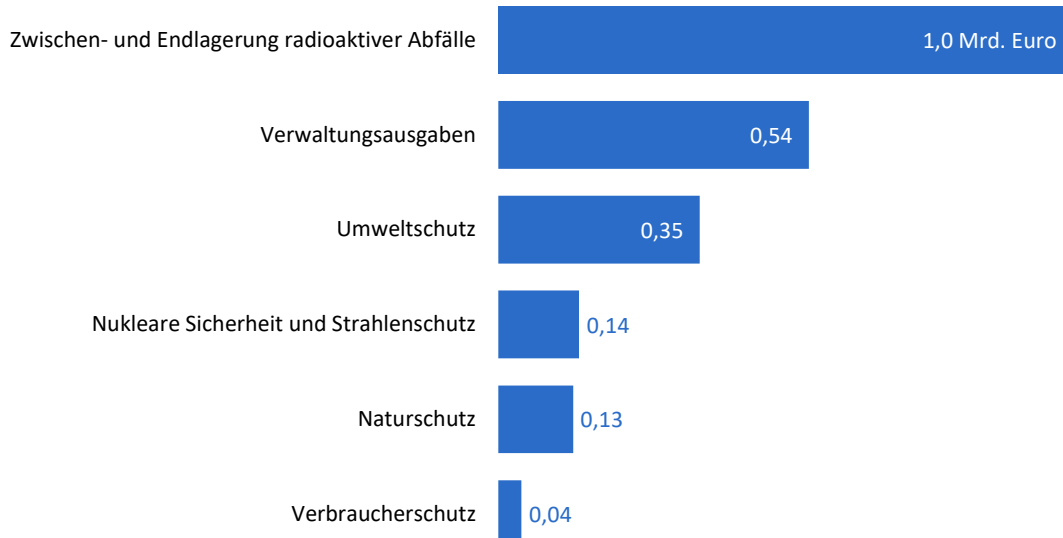
Veränderung zum Vorjahr

4 393

+ 161

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
1.1	Übersicht über den Einzelplan 16	6
1.2	Zusätzliche Mittel für das BMUV aus dem Einzelplan 60	9
2	Programm- und Verwaltungshaushalt des BMUV	9
2.1	Umweltschutz (Kapitel 1601)	10
2.1.1	Export grüner und nachhaltiger (Umwelt-)Infrastruktur (Kapitel 1601 Titel 892 02)	10
2.1.2	Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen (Umweltinnovationsprogramm, Kapitel 1601 Titel 892 01 und Kapitel 6092 Titel 686 23)	11
2.1.3	Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (Kapitel 1601 Titel 685 01)	11
2.2	Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Standortauswahlverfahren (Kapitel 1603, Kapitel 1616 anteilig)	12
2.2.1	Stilllegung Schachthanlage Asse II (Kapitel 1603 Titel 891 01)	13
2.2.2	Produktkontrolle (Kapitel 1603 Titel 891 01 und Titel 111 01)	13
2.2.3	Zwischenlagerung (Kapitel 1603 Titel 891 02)	14
2.3	Naturschutz (Kapitel 1604)	14
2.3.1	Maßnahmen zum Schutz von Großraubtieren (u. a. Kapitel 1604 Titel 532 02)	14
2.3.2	Bundesprogramm Biologische Vielfalt (Kapitel 1604 Titel 894 01)	15
2.4	Verwaltungshaushalt (Kapitel 1611 bis 1616)	15
2.4.1	Personalhaushalt des Einzelplans 16	15
2.4.2	Stellen im Bundesamt für Strahlenschutz für den Endlagerbereich (Kapitel 1616 Titelgruppe 02)	16
2.4.3	Stellen im Umweltbundesamt für die Baudienststelle-Konrad (Kapitel 1613)	17
2.5	Unterstützung des Ressorts durch Dritte	18
2.5.1	Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen	18

2.5.2	Projektträgerleistungen	18
3	Ausblick und Risiken	19
3.1	Finanzplanung	19
3.2	Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BASE *Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*

BfN *Bundesamt für Naturschutz*

BfS *Bundesamt für Strahlenschutz*

BGE *Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH*

BGZ *BGZ Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung mbH*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

D

DBBW *Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf*

E

EKF *Energie- und Klimafonds*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

Stellen *Planstellen/Stellen*

T

Tgr. *Titelgruppe*

U

UBA *Umweltbundesamt*

UIP *Umweltinnovationsprogramm*

V

VE *Verpflichtungsermächtigungen*

1 Überblick

Mit dieser Einzelplananalyse beabsichtigt der Bundesrechnungshof, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bei den anstehenden Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 zu unterstützen. Gegenstand des Berichts des Bundesrechnungshofes sind der Einzelplan 16 sowie weitere Titel aus dem Einzelplan 60, die das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) im Bundeshaushalt mitbewirtschaftet.

Das BMUV hatte Gelegenheit, zum Entwurf dieses Berichts Stellung zu nehmen.

1.1 Übersicht über den Einzelplan 16

Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 erhielt das BMUV neben seinen bisherigen Politikbereichen Umwelt- und Naturschutz sowie der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle auch die Zuständigkeit für den Verbraucherschutz aus dem Bundesministerium der Justiz. Darüber hinaus wurden dem BMUV aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die verbliebenen Zuständigkeiten für die Kernenergie und die nukleare Sicherheits- und Entsorgungsforschung ohne die Finanzierung von Rückbau und Entsorgung übertragen. Aus dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erhielt das BMUV die Zuständigkeit für das Verbraucherinformationsgesetz und die allgemeine Produktsicherheit. Beim Klimaschutz sieht sich die neue Leitung des BMUV weiterhin in der Verantwortung für den sogenannten natürlichen Klimaschutz, die Klimaanpassung und die Ressourcenpolitik.

Das neue BMUV hat nunmehr zwei beamtete Staatssekretäre und gliedert sich neben je einer Zentral-, Planungs-, Grundsatz- und Europaabteilung in fünf Fachabteilungen auf. Es hat weiterhin vier nachgeordnete Bundesoberbehörden, das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Sie vollziehen Aufgaben des Bundes, unterstützen das BMUV fachlich und wissenschaftlich und betreuen Förderprogramme.

Für das Jahr 2022 rechnet das BMUV mit **822,4 Mio. Euro** Einnahmen (Bundeshaushalt 2021: 853,0 Mio. Euro). Als Ausgaben sind für das Jahr 2022 gemäß der Kabinettsvorlage **2,2 Mrd. Euro** veranschlagt (Bundeshaushalt 2021: 2,7 Mrd. Euro).

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 16

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

	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	3 020,9	2 242,9	-778,0	2 657,1	2 192,0	-17,5
darunter:						
• Umweltschutz	223,0	144,4	-78,6	258,3	346,7	34,2
• Klimaschutz	776,3	641,4	-134,9	670,2	-,-	-100,0
• Zwischen- und Endlagerung ^c	1 119,4	813,1	-306,2	1 044,1	999,4	-4,3
• Naturschutz	123,1	87,6	-35,5	132,6	125,6	-5,3
• Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz	321,5	49,0	-272,5	68,8	137,7	100,1
• Verbraucherschutz	-,-	-,-	-,-	-,-	40,8	100,0
• Verwaltungsausgaben	457,6	507,3	49,7	483,1	541,8	12,2
Einnahmen	892,2	676,2	-216,0	853,0	822,4	-3,6
darunter:						
• Dt. Emissionshandelsstelle	20,1	20,0	-0,1	24,4	32,6	33,5
• Zwischen- und Endlagerung	831,9	600,9	-231,0	778,8	737,9	-5,3
Verpflichtungsermächtigungen	2 513,6 ^d	1 148,9	-1 364,8	2 170,7	2 922,3	34,6
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	3 944	3 599 ^e	-314	4 232 ^f	4 393	3,8

Erläuterungen:

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

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Kapitel 1603 und Kapitel 1616 Titelgruppe 02.

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni 2020 nach Angabe des BMU.

^f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 3 958 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

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

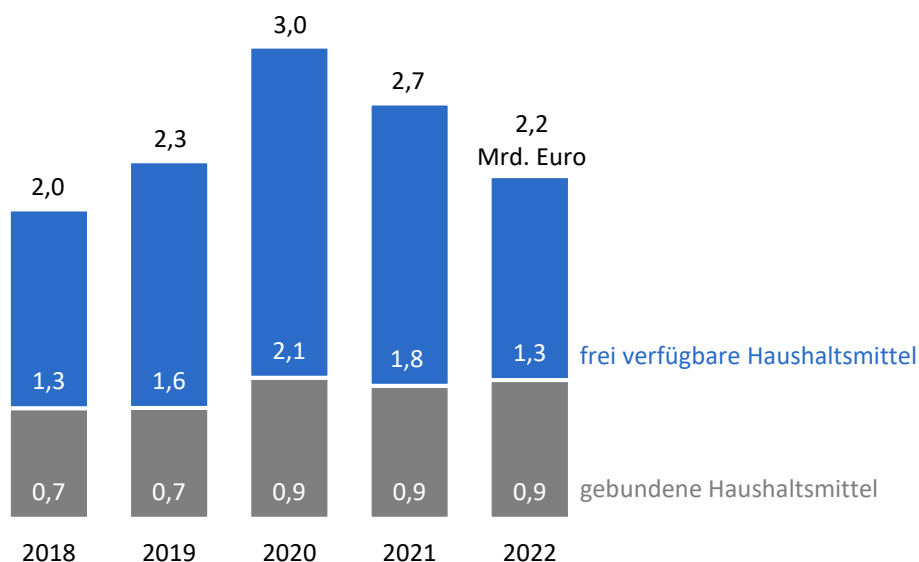
Haushaltsentwurf 2022.

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht zudem 2,9 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen (VE) im Einzelplan 16 vor. 2,3 Mrd. Euro (78,1 %) dieser VE entfallen auf zwei Titel, 0,9 Mrd. Euro bei Kapitel 1603 Titel 891 01 (Endlagerung und Standortauswahlverfahren) sowie 1,4 Mrd. Euro bei Kapitel 1603 Titel 891 02 (Zwischenlagerung). Im Einzelplan 16 binden die in den Vorjahren eingegangenen Zahlungsverpflichtungen einen nicht unerheblichen Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel (siehe Abbildung 1). Für das Jahr 2022 wurde bei der Darstellung unterstellt, dass das BMUV die im Jahr 2021 veranschlagten VE mit Fälligkeit im Jahr 2022 vollständig in Anspruch nimmt.

Abbildung 1

Anteil der frei verfügbaren Haushaltsmittel im Einzelplan 16 sinkt seit 2020

Im Jahr 2022 stehen dem BMUV insgesamt 2,2 Mrd. Euro Ausgabemittel zur Verfügung. Hiervon ist jedoch bereits ein Anteil von 0,9 Mrd. Euro durch Verpflichtungen aus den Vorjahren gebunden. Durch die Verringerung bei den im Jahr 2022 veranschlagten Ausgaben um rund 0,5 Mrd. Euro reduzieren sich auch die frei verfügbaren Haushaltsmittel erheblich.



Quellen:

Eigene Darstellung.

Für die Jahre 2018 bis 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf. Für 2022 wurden die Verpflichtungen aus den Vorjahren um die aufgrund des Organisationserlasses weggefallenen oder neu hinzugekommenen Titel bereinigt.

1.2 Zusätzliche Mittel für das BMUV aus dem Einzelplan 60

Seit dem Jahr 2020 sind im Einzelplan 60 zudem Ausgaben und VE veranschlagt, auf Grundlage derer verschiedene Bundesministerien, darunter auch das BMUV, Projekte und Maßnahmen in den Kohleregionen finanzieren sollen. Die Mittel dienen zur Bewältigung des Strukturwandels, den der Ausstieg aus der Kohleverstromung mit sich bringt (Kapitel 6002, Titelgruppe (Tgr.) 04, Titel 893 47). Die Ausgaben des BMUV im Haushaltsjahr 2022 für diese Zwecke in Höhe von 52,8 Mio. Euro sind bei den Titeln des jeweiligen Einzelplans zu buchen, werden also nicht im Einzelplan 16 mitveranschlagt. Die beiden bisher beim BMUV geführten Projekte „Weiterer Aufbau und Verstetigung des Betriebs des Kompetenzzentrums Klimaschutz in energieintensiven Industrien (KEI)“ sowie „Power-to-X-Kompetenzzentrum inklusive Demonstrationsanlage“ werden künftig durch das BMWK federführend betreut und der Titel weiterhin vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) bewirtschaftet.

Im Haushaltsjahr 2021 wurden im Einzelplan 60 weitere Verstärkungstitel ausgebracht, u. a. die Titel 686 02 (Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung künstlicher Intelligenz) und 686 05 (Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung der Digitalisierung). Diese Titel sind für das Haushaltsjahr 2022 im Einzelplan 60 entfallen. Die entsprechenden Haushaltsansätze für das BMUV werden künftig in verschiedenen Ausgabetiteln im Einzelplan 16 veranschlagt.

Gemeinsam mit dem BMEL leistet das BMUV auch weiterhin anteilig Ausgaben in Höhe von 15 Mio. Euro zum „Waldklimafonds“ aus dem Energie- und Klimafonds (EKF, Anlage 3 zu Kapitel 6002, Titel 686 06). Zudem ist dem BMUV die Bewirtschaftung für den neu im EKF veranschlagten Titel „Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz“ (Anlage 3 zu Kapitel 6002, Titel 686 31) übertragen worden. Für das Haushaltsjahr 2022 werden hierfür Ausgaben von 10 Mio. Euro in Ansatz gebracht.

2 Programm- und Verwaltungshaushalt des BMUV

Die geplanten Ausgaben des BMUV für seinen Programmhaushalt (Kapitel 1601 bis 1605 und dem neu hinzugekommenen 1608, nebst anteiliger Personalausgaben aus Kapitel 1616 für die Endlagerung radioaktiver Abfälle) betragen rund 1,7 Mrd. Euro. Finanzieller Aufgabenschwerpunkt mit einem Ansatz von rund 1 Mrd. Euro (60,6 %) ist künftig die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle und das Standortauswahlverfahren.

Für den neu im Programmhaushalt des BMUV ausgewiesenen Bereich Verbraucherpolitik (Kapitel 1608) wurden 40,8 Mio. Euro an Ausgaben für das Jahr 2022 veranschlagt. Größter Ausgabeposten sind dabei die Zuschüsse an die Vertretung der Verbraucher (Kapitel 1608 Titel 684 01) mit 23,8 Mio. Euro.

2.1 Umweltschutz (Kapitel 1601)

Für das Jahr 2022 plant das BMUV Ausgaben von 346,7 Mio. Euro für den Umweltschutz.

2.1.1 Export grüner und nachhaltiger (Umwelt-)Infrastruktur (Kapitel 1601 Titel 892 02)

In den Jahren 2016 bis 2021 standen dem BMUV Haushaltsansätze bei Kapitel 1601 Titel 687 04 zur Verfügung, um den „Export von grüner und nachhaltiger (Umwelt-)Infrastruktur“ zu unterstützen. Es bewilligte und vergab dafür Zuwendungen aus einem Förderprogramm sowie Aufträge für übergreifende und strategische Aufgaben. Im 2. Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 sind diese Ausgaben im **neu ausgebrachten Kapitel 1601 Titel 892 02** als Investitionen veranschlagt. Das BMUV hat die veränderte Veranschlagung von einem Zuweisungs- und Zuschusstitel zu einem Investitionstitel nicht begründet. Als Ausgaben für das Jahr 2022 sind dort 16,5 Mio. Euro (2021: 17,0 Mio. Euro) vorgesehen. Im Einzelplan 09 sind auch Mittel für eine Exportinitiative für Umwelttechnologien des BMWK veranschlagt (Kapitel 0904 Titel 687 05). Das BMUV will mit seiner Initiative die Voraussetzungen für einen deutschen Technologieexport schaffen und dazu das in Deutschland vorhandene Umwelttechnologiewissen verbreiten. Das BMWK dagegen will kleine und mittlere Unternehmen mit einer entsprechenden Produkt- und/oder Leistungspalette bei der Erschließung ausländischer Märkte unterstützen.

Als Ergebnis einer Prüfung hatte der Bundesrechnungshof dem BMUV empfohlen, für seine gesamte Exportinitiative eine Erfolgskontrolle durchzuführen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle). Diese sollte auf der laufenden Evaluation seines Förderprogramms aufbauen. Das BMUV sollte auch überprüfen, ob sich seine Exportinitiative sinnvoll und wirtschaftlich in die Außenwirtschaftsförderung der Bundesregierung einfügt.

Das BMUV hat in seiner Stellungnahme auf den Austausch mit dem BMWK und weiteren Ressorts hingewiesen. Dadurch könne es die vereinbarte Arbeitsteilung der Exportinitiative Umwelttechnologien im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit zielgerichtet umsetzen und einen Mehrwert zwischen den jeweiligen Ressortprogrammen ermöglichen. Die regelmäßigen Abstimmungen stellten die Verfolgung und Umsetzung der Zielvorgaben des Förderprogramms der Exportinitiative bedarfsgerecht und effizient sicher.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Ressortabstimmung und Arbeitsteilung ersetzen keine umfassende Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle). Die vom BMUV in die Wege geleitete Evaluierung des Förderprogramms bezieht sich nur auf einen Teil seiner Exportinitiative, die von ihm erteilten Aufträge bleiben unberücksichtigt. Ferner untersucht die Evaluierung nicht, ob sich die Exportinitiative sinnvoll und wirtschaftlich in die Außenwirtschaftsförderung der Bundesregierung einfügt. Nach nunmehr fünfjährigem Bestehen der Exportinitiative ist ihre Wirtschaftlichkeit nach wie vor nicht belegt. Angesichts von über 22 Mio. Euro Ausgaben im Zeitraum 2016 bis 2020 ist die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle überfällig.

2.1.2 Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen (Umweltinnovationsprogramm, Kapitel 1601 Titel 892 01 und Kapitel 6092 Titel 686 23)

Mit dem Umweltinnovationsprogramm (UIP) fördert das BMUV seit dem Jahr 1979 innovative großtechnische Anlagen und Verfahren mit Umweltentlastungspotenzial. Das UBA begleitet das Programm fachlich, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) administrativ. Im Zeitraum 2013 bis 2020 gab das BMUV 156 Mio. Euro für das Programm aus. Die Bundesregierung plant im Jahr 2022 bei Kapitel 1601 Titel 892 01 Ausgaben in Höhe von 42,1 Mio. Euro (2021: 25,4 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMUV keine messbaren Förderziele für das UIP festgelegt hat und deshalb Erfolg und Wirksamkeit des Programms nicht überprüfen kann.

Er hat dazu in seinem Jahresbericht 2021 eine Bemerkung veröffentlicht. Die Bemerkung war schon Gegenstand von Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss). Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, dass das BMUV seine Förderrichtlinie zum UIP zügig überarbeitet und darin insbesondere Programmziele und prüfbare Indikatoren festlegt sowie die förderfähigen Ausgaben abgrenzt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung am 18. März 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen

2.1.3 Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (Kapitel 1601 Titel 685 01)

Für das Jahr 2022 sind für die Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel beim neu im Kapitel 1601 ausgebrachten Titel 685 01 (vormals Kapitel 1602 Titel 685 05) Ausgaben von 59,6 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht beinahe dem Dreifachen des Vorjahresansatzes (22,1 Mio. Euro im Jahr 2021). Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2020 (Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket) hatte der Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2020 zusätzlich 50 Mio. Euro Ausgaben und 100 Mio. Euro VE für diesen Titel bereitgestellt. Von den im Jahr 2020 verfügbaren 59,6 Mio. Euro verausgabte das BMUV 5,9 Mio. Euro. Zur kassenmäßigen Einsparung bei anderen Titeln nutzte es 35 Mio. Euro und bildete übertragbare Ausgabemittel von 53,6 Mio. Euro. Bei Kapitel 1602 Titel 685 05 hat das BMUV im 2. Regierungsentwurf 2022 einen Ausgaberest von 50 Mio. Euro ausgewiesen.

Als Beitrag zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel fördert das BMUV seit dem Jahr 2011 das Programm „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“. Infolge einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2019 hat das BMUV das Programm im Juli 2021 neu ausgerichtet, um ein nachhaltiges und ganzheitliches Anpassungsmanagement in Kommunen nach bundeseinheitlichen Vorgaben zu etablieren. Dafür

hat es ein Indikatorensystem entwickelt, mit dem es auch eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle des Förderprogramms gewährleisten will.

Infolge des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes finanziert das BMUV außerdem seit dem Jahr 2020 mit der „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ ein weiteres Förderprogramm aus dem Titel. Das BMUV begründete dies politisch. Soziale Einrichtungen hätten in der Pandemie vor besonderen Herausforderungen gestanden. Die hohe Nachfrage nach der Förderung belege den Bedarf an Unterstützung in sozialen Einrichtungen. Der Bundesrechnungshof sieht dagegen die Gefahr von ungewollten Mitnahmeeffekten aufgrund nicht hinreichend bestimmter Förderziele, unzureichender Eingrenzung der Zuwendungsempfänger sowie fehlender Vorgaben zu Eigenmitteln und zur Höhe der Förderungen. Der Bundesrechnungshof hat das erhebliche Bundesinteresse am neuen Förderprogramm bezweifelt, weil es eine Vielzahl investiver Maßnahmen adressiert, ohne einen systematischen überregionalen Ansatz zu verfolgen. Klimaanpassungsmaßnahmen sind grundsätzlich Aufgabe der Länder.

Im Ergebnis der parlamentarischen Diskussionen hat der Bundesrechnungshof dem BMUV empfohlen, das erhebliche Bundesinteresse am Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ darzulegen und es künftig in das Förderprogramm „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ und das dafür entwickelte Indikatorensystem zu integrieren.

2.2 Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Standortauswahlverfahren (Kapitel 1603, Kapitel 1616 anteilig)

Gemäß der Kabinettsvorlage zum Bundeshaushalt 2022 geht die Bundesregierung von 999,4 Mio. Euro (Vorjahr 1 044 Mio. Euro) Ausgaben für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle und für das Standortauswahlverfahren aus. Darin enthalten sind auch die noch verbliebenen Personalausgaben des BfS für den Endlagerbereich (8 Mio. Euro). Von den für das Jahr 2022 geplanten Ausgaben entfallen 633,5 Mio. Euro auf die Endlager- und Stilllegungsprojekte, das Standortauswahlverfahren sowie Maßnahmen der Produktkontrolle, 353,8 Mio. Euro sind für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle vorgesehen.

Im Haushaltsentwurf 2022 sind Einnahmen von 737,9 Mio. Euro aus Zahlungen (künftiger) Nutzer von Zwischen- und Endlagern veranschlagt. Sie dienen zur Refinanzierung bestimmter Ausgaben für die Zwischen- und Endlagerung und das Standortauswahlverfahren.

Das BMUV hat Einnahmen und Ausgaben für die Zwischenlagerung nahezu in gleicher Höhe veranschlagt. Die Ausgaben des Bundes für die Zwischenlagerung trägt der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung, in den die Kernkraftwerksbetreiber 24,1 Mrd. Euro einbezahlt haben. Die Ausgaben für die Zwischenlagerung werden aufgrund der Regelungen des Entsorgungsübergangsgesetzes zeitversetzt erst im jeweils darauffolgenden Jahr refinanziert.

2.2.1 Stilllegung Schachtanlage Asse II (Kapitel 1603 Titel 891 01)

Im Haushaltsjahr 2022 sind Ausgaben von 162,5 Mio. Euro (Vorjahr 157,7 Mio. Euro) für das Projekt eingeplant. Vor Beginn der Stilllegung sind nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2013 (Lex Asse) die in der Schachtanlage befindlichen 47 000 m³ schwach- und mittelradioaktiven Abfälle vorrangig rückzuholen. Vom Übergang der Verantwortung für das Projekt auf das BMUV im Jahr 2009 bis zum Jahr 2020 verausgabte es rund 1,3 Mrd. Euro für verschiedene Teilmaßnahmen.

Die Kostenschätzung der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) für die Jahre 2021 bis zum Jahr 2033 (geplanter Beginn der Rückholung) geht von weiteren Kosten von 3,5 Mrd. Euro aus. Bei dieser Kostenschätzung ist von einer Ungenauigkeit von $\pm 30\%$ auszugehen. Damit betragen die voraussichtlichen Gesamtkosten (ohne Rückholung der Abfälle und Stilllegung der Anlage) 4,8 Mrd. Euro.

Im Anschluss an die parlamentarische Beratung eines Berichts des Bundesrechnungshofes hat der Haushaltsausschuss das BMUV aufgefordert, ihm jährlich zum 1. Juni über den Fortgang des Projekts Asse II zu berichten. Während der erste Bericht des BMUV im Jahr 2020 die Anforderungen des Haushaltsausschusses noch nicht erfüllte, ermöglichte der zweite Bericht im Jahr 2021 erstmals, einen Überblick über den Projektfortschritt zu gewinnen.

2.2.2 Produktkontrolle (Kapitel 1603 Titel 891 01 und Titel 111 01)

Vor der Endlagerung von radioaktiven Abfällen ist zu prüfen, ob jedes Abfallgebinde (Einheit aus Abfallprodukt und Abfallbehälter) die geltenden Endlagerungsbedingungen erfüllt (Produktkontrolle). Im Jahr 2018 waren erst 1 % der für das Endlager Konrad genehmigten Kapazität an radioaktiven Abfällen abschließend produktkontrolliert. Zuständig für die Produktkontrolle ist seit dem Jahr 2017 anstelle des BfS die BGE im Auftrag des BMUV. Die BGE wird auch als Beliehene tätig und unterliegt dann der Rechts- und Fachaufsicht des BMUV. Das BMUV erstattet der BGE ihre Kosten für die Produktkontrolle aus dem Bundeshaushalt. Im Gegenzug hat die BGE die von den Ablieferungspflichtigen geleisteten Entgelte an den Bundeshaushalt abzuführen.

Das BMUV hat als Reaktion auf eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof zugesichert, sich um eine genauere Veranschlagung der Ausgaben zu bemühen. Die BGE werde rechtzeitig vor Aufstellung des Bundeshaushaltes Abfragen bei den Ablieferungspflichtigen zu den voraussichtlichen Abgabemengen durchführen. Außerdem werde die BGE ihre Kosten künftig einzeln abrechnen, sodass die Entgelte der Ablieferungspflichtigen diese Kosten decken. Das BMUV hat außerdem künftig dafür Sorge zu tragen, dass es die erforderliche aktive und steuernde Fachaufsicht gegenüber der BGE bei der Produktkontrolle umfassend dokumentiert.

2.2.3 Zwischenlagerung (Kapitel 1603 Titel 891 02)

Für den Betrieb der Zwischenlager mit radioaktiven Abfällen der Kernkraftwerksbetreiber ist die bundeseigene BGZ Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung mbH (BGZ) verantwortlich. Die Zwischenlagerung ist für schwach- und mittelradioaktive Abfälle solange aufrechtzuerhalten, bis die Einlagerung in das Endlager Konrad abgeschlossen ist. Diese Einlagerung wird sich über Jahrzehnte hinziehen, den Beginn plant das BMUV ab dem Jahr 2027. Die hochradioaktiven Abfälle sind solange durch den Bund zwischenzulagern, bis ein Standort nach dem gesetzlich normierten Standortauswahlverfahren gefunden sowie das entsprechende Endlager für die Einlagerung vorbereitet ist. Ein Termin, wann mit der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle begonnen werden kann, ist derzeit nicht absehbar. Auch die Einlagerung dieser Abfälle dürfte sich über Jahre hinziehen.

Der Bundesrechnungshof hat sich mit der Übernahme der Verantwortung für die Zwischenlagerung durch den Bund in einer Prüfung befasst. Er hat u. a. eine bedarfsgerechtere Veranschlagung der Ausgaben angemahnt. Der Mittelabfluss lag in den Vorjahren deutlich unter dem im Bundeshaushalt beantragten Soll. Das BMUV hat zugesagt, den Mittelabfluss künftig besser zu prognostizieren. Es habe außerdem inzwischen ein umfangreiches Instrumentarium für die Steuerung der BGZ.

2.3 Naturschutz (Kapitel 1604)

Für den Naturschutz plant das BMUV im Jahr 2022 Ausgaben von 125,6 Mio. Euro.

2.3.1 Maßnahmen zum Schutz von Großraubtieren (u. a. Kapitel 1604 Titel 532 02)

Großraubtiere wie Wolf und Luchs sind auf der Grundlage internationaler Abkommen und des Bundesnaturschutzgesetzes besonders streng geschützt. Der Bund setzt die internationale Artenschutzverpflichtungen gesetzgeberisch um. Für das Management zum Schutz von Großraubtieren und das Monitoring über ihren Erhaltungszustand sind dagegen die Länder verantwortlich. BMUV und BfN werden dabei unterstützend und koordinierend tätig. U. a. finanzieren BMUV und BfN Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Erstellung von Managementplänen oder zum Monitoring. Im Jahr 2016 hat das BMUV außerdem die Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) eingerichtet. Sie soll Daten zu Vorkommen und Bestandsentwicklung des Wolfes bereitstellen sowie zum Umgang mit dem Wolf beraten. Die Ausgaben dafür sind seit dem Jahr 2019 in den Erläuterungen zu Kapitel 1604 Titel 532 02 (Behördenspezifische fachbezogene Verwaltungsausgaben (ohne IT)) ausgewiesen. Der Haushaltsentwurf 2022 sieht für die DBBW wie im Vorjahr Ausgaben von 0,3 Mio. Euro vor.

2.3.2 Bundesprogramm Biologische Vielfalt (Kapitel 1604 Titel 894 01)

Das Bundesprogramm Biologische Vielfalt ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der nationalen Strategie für biologische Vielfalt. Das BMUV fördert mit dem Bundesprogramm Projekte, die die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt beispielhaft und maßstabsetzend verwirklichen sollen sowie für Deutschland besonders repräsentativ sind. Ein wichtiger Baustein bei der Förderung sind Modellprojekte zum Schutz von Insekten und ihrer Artenvielfalt. In den Jahren 2011 bis 2020 verdreifachte sich der Mittelansatz von 15 auf fast 45 Mio. Euro.

Das Bundesprogramm ist im Bundeshaushalt 2022 nunmehr Teil des neu gebildeten Titels Bundesnaturschutzfonds (1604 894 02). Hierfür werden für 2022 insgesamt 90,3 Mio. Euro veranschlagt, davon 45 Mio. Euro (41,4 Mio. Euro im Vorjahr) für das Bundesprogramm (siehe Nummer 2 der Erläuterungen bei diesem Titel). Damit ist das Bundesprogramm das Programm mit dem höchsten Ausgabenansatz (rund 50 %) beim Bundesnaturschutzfonds.

2.4 Verwaltungshaushalt (Kapitel 1611 bis 1616)

Die Kapitel 1611 bis 1616 enthalten – abgesehen von bestimmten Ausgaben für die Endlagerung (siehe Tz. 2.2) – die Verwaltungsausgaben des BMUV und seiner vier nachgeordneten Behörden UBA, BfN, BASE und BfS. Im Haushaltsentwurf 2022 sieht die Bundesregierung **541,8 Mio. Euro** Verwaltungsausgaben im Einzelplan 16 vor.

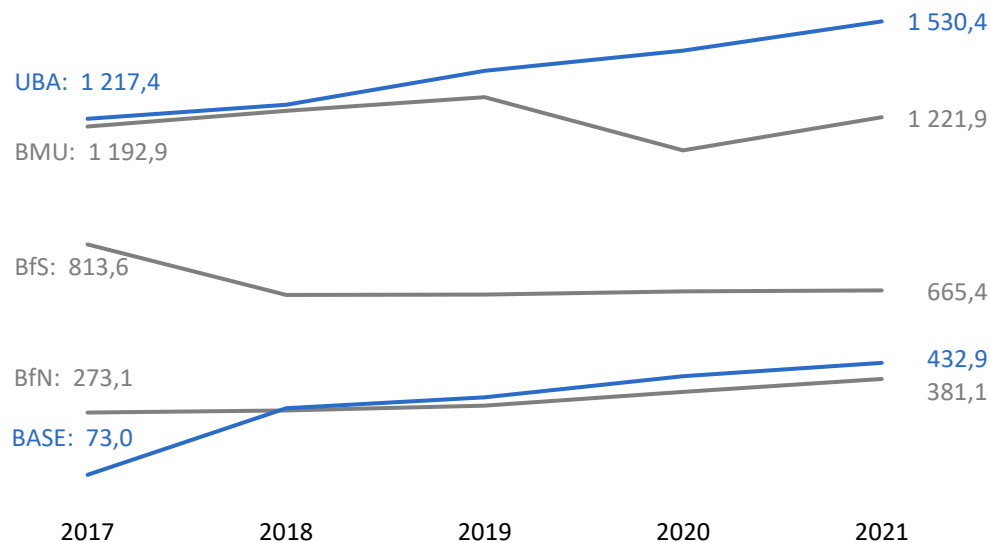
2.4.1 Personalhaushalt des Einzelplans 16

In der abgelaufenen Legislaturperiode (2018 bis 2021) wurden dem BMUV und seinen nachgeordneten Behörden insgesamt 661,7 neue Stellen (netto) bewilligt (+ 18,5 %). Die meisten Stellen erhielten das BASE (359,9 Stellen) und das UBA (313 Stellen, siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

UBA und BASE profitieren am meisten vom Stellenaufwuchs

Den fünf Behörden im Geschäftsbereich des BMUV wurden im Verlauf der 19. Legislaturperiode insgesamt 661,7 neue Stellen bewilligt. Dies entspricht einer Steigerung um 18,5 %.



Quellen:

Eigene Darstellung.

Angaben aus den Haushaltsplänen der Jahre 2017 bis 2021.

In diesen Zahlen bereits enthalten sind acht neue Stellen im BMUV mit einer Wertigkeit von A15 bis B6, die mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für „neue Aufgaben in den Bereichen Natürlicher Klimaschutz, Biodiversität, Meeresschutz und Verbraucherschutz“ und „Querschnittsaufgabe Klimaschutz, Spiegelreferate Energiepolitik“ und damit in der 20. Legislaturperiode bewilligt wurden.

Für das Haushaltsjahr 2022 haben das BMUV und seine Geschäftsbereichsbehörden insgesamt weitere 161 neue Stellen beantragt. Dies bedeutet eine Stellenmehrung um 3,8 %. Dabei hat das BASE mit 55 neuen Stellen den größten Aufwuchs in Relation zur Behördengröße (12,6 %) beantragt.

2.4.2 Stellen im Bundesamt für Strahlenschutz für den Endlagerbereich (Kapitel 1616 Titelgruppe 02)

Von der Neuorganisation der Endlagerung im Jahr 2016 war auch das Personal im BfS betroffen, das für diese Aufgabe bis zu diesem Zeitpunkt zuständig war. Die entsprechenden Personalausgaben sowie Planstellen/Stellen (Stellen) waren in der Tgr. 02 (im Kapitel 1616 veranschlagt. Nach gemeinsamem Verständnis des BMF und des Bundesrechnungshofes sind in der Tgr. 02 künftig Ausgaben und Stellen für BfS-Beschäftigte nur so lange auszuweisen, wie

sie das BfS der jetzt verantwortlichen BGE als Beamtinnen und Beamte zuweist bzw. im Wege der Arbeitnehmerüberlassung als Tarifbeschäftigte zur Verfügung stellt. Nicht mehr für diesen Zweck benötigte Stellen sind in Abgang zu stellen. Im Ergebnis nehmen die veranschlagten Ausgaben und Stellen in der Tgr. 02 künftig ab, bis letztlich die Tgr. aufgelöst werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass zahlreiche Stellen in der Tgr. 02 seit langem unbesetzt sind, Ende 2020 allein 47 von 163 Stellen. Das BMUV beabsichtigt in Abstimmung mit dem BMF, die Zahl der nicht mehr benötigten Stellen zurückzuführen, weiterhin benötigte Stellen in den Personalstammhaushalt des BfS (Kapitel 1616) umzusetzen und die Ausgaben aus der Tgr. entsprechend anzupassen.

2.4.3 Stellen im Umweltbundesamt für die Baudienststelle-Konrad (Kapitel 1613)

Der Haushaltsgesetzgeber hat dem BMUV für den Bundeshaushalt 2019 zehn Stellen für die Aufgabe „Endlager Konrad/Bauverwaltung“ im UBA bewilligt. Mit dieser Baudienststelle in der Funktion einer Bauaufsichtsbehörde sollte vermieden werden, dass die BGE künftig für bauliche Maßnahmen für das Endlager eine Baugenehmigung bei der zuständigen niedersächsischen Behörde einholen muss.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfung bezweifelt, dass das BMUV den Bedarf für die neuen Stellen unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar ermittelt hat. Zudem waren nicht alle vom BMUV gegenüber dem Haushaltsausschuss beantragten und von diesem bewilligten Stellen erforderlich, weil bereits das BfS bis zum Jahr 2017 entsprechende Aufgaben wahrgenommen hatte. Das BMUV hätte zunächst ermitteln müssen, wie viele der BGE zugewiesene/überlassene BfS-Bedienstete Bauaufgaben wahrnehmen, die künftig das UBA wahrnehmen soll. Es hätte dann vorrangig die entsprechenden Stellen aus der Tgr. 02 des Kapitels 1616 (siehe Tz. 2.5.2) in das Kapitel 1613 umsetzen müssen. Das BMUV sollte außerdem die Stellen für die „Baudienststelle-Konrad“ zeitlich befristet ausbringen, da es sich beim Projekt Endlager Konrad um keine Daueraufgabe handelt.

Dem BMUV war es nach seinen Angaben nicht möglich, vor Bewilligung der Stellen kurzfristig eine umfassende Personalbedarfsermittlung durchzuführen. Dies hätte das Projekt Konrad verzögert. Es werde die Bedarfsermittlung nach vollständiger Besetzung der Stellen nachholen. Die Bediensteten der Baudienststelle-Konrad im UBA nähmen andere Bauaufgaben als früher die BfS-Beschäftigten wahr. Sie müssten außerdem zumindest teilweise noch nach der Fertigstellung des Endlagers Folgearbeiten leisten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUV für die Baudienststelle-Konrad im UBA unverzüglich eine Personalbedarfsermittlung durchführt, damit deren Ergebnisse noch in die Aufstellung für den Bundeshaushalt 2023 einfließen können. Überdies sollte das BMUV im Zuge dieser Aufstellung für die bisher bewilligten zehn Stellen kw-Vermerke beantragen.

2.5 Unterstützung des Ressorts durch Dritte

Das BMUV lässt sich bei seinen Verwaltungs- und Fachaufgaben nicht nur von seinen nachgeordneten Behörden, sondern auch in erheblichem Umfang durch externe Dritte unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat vielfältige Arten von Unterstützungsleistungen geprüft.

2.5.1 Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen

Das BMUV und seine nachgeordneten Behörden dürfen bei ihren Fachaufgaben auf externe Beratungsleistungen zurückgreifen. Externe Beratungsleistungen können allerdings die Neutralität und den Kompetenzerhalt der Verwaltung gefährden. Ihre Inanspruchnahme sollte daher transparent sein. Außerdem ist nachzuweisen, dass die Beauftragung mit den Leistungen notwendig und wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof hat in der abgelaufenen Legislaturperiode kritisiert, dass das BMUV dem Haushaltsausschuss externe Beratungsleistungen nicht korrekt und vollständig gemeldet hatte. Nach seiner Auffassung hatte das BMUV keinen verlässlichen Überblick über Inhalt und Umfang der von ihm beauftragten Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Außerdem hatte es in keinem der geprüften Fälle eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und nachvollziehbar begründet, warum es die jeweilige externe Beratungsleistung benötigte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMUV im Jahr 2020 auf, die festgestellten Mängel abzustellen. Das BMUV hat daraufhin ein zentrales Vertragsmanagement eingeführt, auf dessen Grundlage es externe Beratungsleistungen und sonstige Unterstützungsleistungen einheitlich erfasst.

Zum Ende der abgelaufenen Legislaturperiode hat der Haushaltsausschuss eine neue Definition für externe Beratungsleistungen beschlossen. Der Bundesrechnungshof wird bei künftigen Prüfungen weiter beobachten, wie das BMUV sein zentrales Vertragsmanagement und die Vorgaben des Haushalts- und des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt.

2.5.2 Projektträgerleistungen

Bei der Durchführung von Fördermaßnahmen im Umwelt- und Naturschutz übernehmen überwiegend Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung (private Projektträger, KfW) Aufgaben für das BMUV. Es beauftragt zunehmend auch die eigens hierfür im Jahr 2018 gegründete bundeseigene Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) gGmbH und finanziert die Vergütungen der Dienstleister aus den jeweiligen Titeln für die Fördermaßnahmen.

Bei einer Prüfung hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass der Anteil der Vergütungen an den Gesamtausgaben für die jeweiligen Fördermaßnahmen überwiegend über 10 %, teilweise sogar deutlich über 20 % lag. Die Höhe von Durchführungskosten bei Förderpro-

grammen war bereits Gegenstand der jährlichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (Bundestagsdrucksachen 19/5500 Nummer 14 und 19/18300 Nummer 3). In beiden Fällen sah es der Rechnungsprüfungsausschuss als kritisch an, dass die Vergütungen der KfW bei Förderprogrammen mehr als 10 % der Ist-Ausgaben betrug. Ein weiterer Kritikpunkt des Bundesrechnungshofes war, dass die veranschlagten und geleisteten Ausgaben für die Vergütungen im Einzelplan 16 nicht transparent dargestellt waren. Ob der Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den Zielen der jeweiligen Fördermaßnahmen angemessen war, konnte der Haushaltsgesetzgeber so nicht beurteilen.

Der Haushaltsausschuss hatte das BMUV aufgefordert, im Sinne einer größtmöglichen Transparenz die Projektträgerkosten ab dem Entwurf für den Haushalt 2022 in einer Übersicht (analog zum Einzelplan 30) darzustellen. Mit der Übersicht 2 „Projektträger im BMUV“ im Entwurf zum Bundeshaushalt 2022 ist das BMUV dieser Forderung nachgekommen.

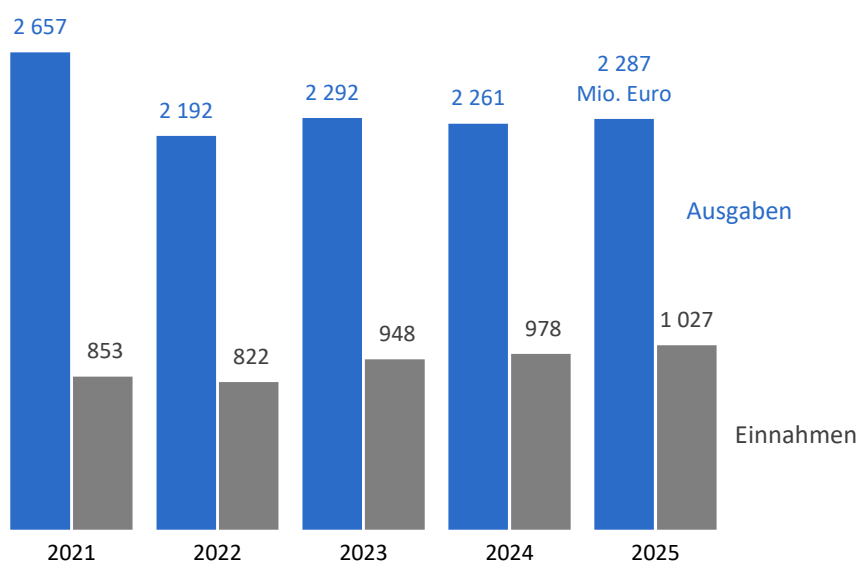
3 Ausblick und Risiken

3.1 Finanzplanung

Abbildung 3

Ausgaben bewegen sich auf gleichbleibendem Niveau

Die Finanzplanung für den Einzelplan 16 sieht für das Jahr 2022 aufgrund des neuen Ressortzuschnitts eine Reduzierung der Ausgaben um 465 Mio. Euro vor. Bis zum Jahr 2025 bleiben die Ausgaben dann auf gleichem Niveau, während die Einnahmen schrittweise geringfügig ansteigen.



Quellen:

Eigene Darstellung.

Für das Jahr 2021: Haushaltplan in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Für die Jahre 2023 bis 2025: Finanzplanung gemäß Eckwertebeschluss.

3.2 Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle

Die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle ist mit beträchtlichen finanziellen Risiken verbunden. Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des Endlagers Konrad würden nicht nur bei diesem Projekt, sondern auch an den Zwischenlagerstandorten der BGZ mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen zu Mehrkosten führen. Das Risiko nicht kalkulierbarer Mehrkosten besteht auch für die Zwischenlagerung von hochradioaktiven Abfällen bis zur Inbetriebnahme eines entsprechenden Endlagers durch den Bund.

Belastbare Aussagen zu den Gesamtkosten der verschiedenen laufenden Stilllegungs- und Endlagerprojekte des Bundes lassen sich kaum treffen. Die Kosten für die Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben und die Stilllegung der Schachtanlage Asse II sind allein aus Haushaltsmitteln des Bundes zu finanzieren, sie dürften jeweils eine Größenordnung von mehreren Milliarden Euro haben.

Reinert

Peters

Beglaubigt: Leubecher, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.