Bundesministerium der Finanzen (BMF)
(Einzelplan 08)

21 Parlament und Öffentlichkeit seit Jahren falsch über Einnahmeausfälle informiert

Zusammenfassung

Das BMF veröffentlicht seit Jahren falsche Angaben zu den Einnahmeausfällen in den Haushaltsrechnungen des Bundes. Der Bund kommt so seiner Rechenschaftspflicht gegenüber Öffentlichkeit und Parlament nicht angemessen nach.

Der vom BMF vorgegebene Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle ist aufwendig und fehleranfällig. Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel bei der Meldung und Buchung der Einnahmeausfälle fest. Das BMF hatte die fehlerhaften Angaben in den Meldungen nicht entdeckt. Da die Bewirtschafter auch Forderungen oft nicht ordnungsgemäß buchten, ist zudem zweifelhaft, ob sie den Ansprüchen des Bundes stets angemessen nachgingen. Dies birgt finanzielle Risiken für den Bund.

Das BMF muss die obersten Bundesbehörden verstärkt auf ihre Buchungs- und Kontrollpflichten hinweisen und sie dabei umfassender unterstützen. Seine eigenen Kontrollen muss es wirksamer gestalten. Mittelfristig sollte es die Übersicht der Einnahmeausfälle medienbruchfrei aus den Buchungsdaten der Bewirtschafter erzeugen können. Hierzu muss es seine IT-Verfahren anpassen.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Rechtsgrundlagen und Umfang der gemeldeten Einnahmeausfälle

Für die Haushaltsrechnung des Bundes müssen die obersten Bundesbehörden jährlich ihre Einnahmeausfälle an das BMF melden. Das Meldeverfahren regelt das BMF im jährlichen Rechnungslegungsrundschreiben.

Einnahmeausfälle entstehen, wenn Schuldner Forderungen nicht fristgerecht begleichen und die Bewirtschafter vorläufig oder endgültig darauf verzichten, die Forderungen beizutreiben. Bei den Meldungen an das BMF müssen die obersten Bundesbehörden unterscheiden, ob die Bewirtschafter Forderungen befristet oder unbefristet niedergeschlagen, endgültig erlassen oder aus sonstigen Gründen auf den Anspruch verzichtet haben. Aus den Meldungen erstellt das BMF die „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung. Diese wies für die Haushaltsjahre 2019 bis 2021 für alle Bundesministerien Einnahmeausfälle von jährlich rund 700 bis 900 Mio. Euro aus, wenn man von einem Sondereffekt im Haushaltsjahr 2021 absieht. Bei diesem handelte es sich um die Umwandlung eines Darlehens von 6,9 Mrd. Euro in einen Zuschuss.

Forderungen des Bundes sind im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes zu buchen und zu überwachen. Hierzu gehören die Einnahmeverfahren Zentrales Überwachungsverfahren des Bundes (ZÜV) und das IT-Verfahren Darlehen. In der Vermögensrechnung des Bundes werden bisher nur die im IT-Verfahren Darlehen gebuchten Forderungen ausgewiesen. Das BMF hat aber zugesagt, mit seinen modernisierten Haushaltsverfahren künftig alle Forderungen in der Vermögensrechnung abzubilden.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2020 bis 2022 bei acht Bundesministerien, wie sie die Meldungen zur Übersicht über die Einnahmeausfälle erstellten und kontrollierten. Er untersuchte hierzu auch, inwieweit sie Forderungen und Einnahmeausfälle buchten. Dabei stellte er erhebliche Mängel fest.

Einnahmeausfälle nicht vollständig gemeldet

In die jährliche Meldung der Einnahmeausfälle sind sämtliche Stellen einzubeziehen, die Einnahmen des Bundes erheben. Dies schließt auch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein. Die Bundesministerien meldeten die Einnahmeausfälle entsprechend den Vorgaben des BMF mit einem händisch auszufüllenden Vordruck. Dazu forderten sie i. d. R. von den Bewirtschaftern in ihrem Geschäftsbereich eine Meldung oder eine Fehlanzeige an. Die Bewirtschafter stützten ihre Meldungen meist nicht auf die Buchungen in den Einnahmeverfahren, sondern überwiegend auf elektronisch und handschriftlich geführte Listen.

Bei fünf Bundesministerien fehlten Meldungen oder Fehlanzeigen von Bewirtschaftern. Diese betrafen oftmals Stellen außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs (z. B. Länderverwaltungen). Drei dieser Bundesministerien hatten Bewirtschafter außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs gar nicht erst angeschrieben.

Nach Rücklauf der Meldungen fassten die Bundesministerien diese zu einer Gesamtmeldung für ihren Einzelplan zusammen. Bundesministerien mit einem großen nachgeordneten Bereich mussten teilweise über 100 Meldungen oder Fehlanzeigen konsolidieren. Dabei übertrugen drei Bundesministerien die Meldungen unvollständig. Eine inhaltliche Kontrolle durch das BMF fand nicht statt, obwohl dies in einer Dienstvorschrift des BMF vorgesehen war.

Ansonsten betreibt das BMF bei der Erstellung der Haushaltsrechnung einen erheblichen Kontrollaufwand in allen Einzelplänen – bis hin zur Titelebene.

Einnahmeausfälle nicht oder falsch gebucht

Die Bewirtschafter müssen alle Forderungen und deren Veränderungen in den Einnahmeverfahren des Bundes buchen. Bei Einnahmeausfällen müssen sie je nach Art verschiedene Verarbeitungsschlüssel nutzen. Die Einnahmeverfahren bieten nicht für alle Arten von Einnahmeausfällen gesonderte Verarbeitungsschlüssel an. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergaben zudem, dass Bewirtschafter oft falsche Verarbeitungsschlüssel verwendeten. Teilweise buchten sie auch keine Einnahmeausfälle, weil sie die Forderung nicht gebucht hatten.

Kontrollen unzureichend

Die obersten Bundesbehörden müssen nach Vorgabe des BMF die gemeldeten Einnahmeausfälle mit den im Einnahmeverfahren ZÜV gebuchten Beträgen abgleichen. Sie haben aber auf die Buchungen ihres nachgeordneten Bereichs i. d. R. keinen Zugriff. Gleiches gilt für Buchungen von Bewirtschaftern außerhalb ihres Geschäftsbereichs.

Nur zwei Bundesministerien gaben an, für alle Kapitel ihres Einzelplans die Meldungen zu den Einnahmeausfällen mit den Buchungen im ZÜV abgeglichen zu haben. Eines hatte den Abgleich nicht dokumentiert. Das andere hatte offensichtliche Fehler nicht behoben.

Buchungen und Meldungen weichen voneinander ab

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die in der Übersicht zur Haushaltsrechnung ausgewiesenen Einnahmeausfälle mit den Buchungen in den Einnahmeverfahren regelmäßig nicht übereinstimmten. Bewirtschafter buchten gemeldete Einnahmeausfälle nicht, meldeten gebuchte Einnahmeausfälle nicht oder nutzten falsche Verarbeitungsschlüssel.

Auswertungen über den Gesamthaushalt zeigten für die Haushaltsjahre 2017 bis 2021 bei fast allen Einzelplänen und Kapiteln deutliche Abweichungen zwischen der Übersicht zu den Einnahmeausfällen und den Buchungen in den Einnahmeverfahren. Die Übersicht für das Jahr 2021 weist Niederschlagungen von insgesamt 420 Mio. Euro aus. Davon entfielen 203,8 Mio. Euro auf die acht geprüften Bundesministerien. Hiervon buchten die Bewirtschafter lediglich 7,8 Mio. Euro (3,8 %) korrekt in den Einnahmeverfahren. Vier Bundesministerien hatte der Bundesrechnungshof seine Erkenntnisse bereits deutlich vor dem Haushaltsabschluss für das Jahr 2021 mitgeteilt. Sie hatten zugesagt, die Mängel abzustellen. Dennoch gab es auch in ihren Einzelplänen weiterhin erhebliche Abweichungen.

Weitere Auffälligkeiten

Darüber hinaus ergaben die Auswertungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2021 Hinweise auf folgende Mängel:

- Viele Buchungen im ZÜV waren im Buchungstext als Niederschlagung oder Erlass gekennzeichnet. Die Bewirtschafter nutzten aber in diesen Fällen den Verarbeitungsschlüssel für Stornierung.
- Oftmals buchten die Bewirtschafter Forderungen erst nach Zahlungseingang im ZÜV. Dies entspricht grundsätzlich nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.
- Zum Ende des Haushaltsjahres 2021 waren im ZÜV offene Forderungen von 1,6 Mrd. Euro gebucht. Davon waren 1,1 Mrd. Euro rückständig. Das im ZÜV angebotene automatisierte Mahn- und Vollstreckungsverfahren oder die automatisierte Sollstellung von Säumniszuschlägen und Verzugszinsen nutzten die Bewirtschafter i. d. R. nicht.

21.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle als aufwendig und fehleranfällig bewertet. Dies hat dazu geführt, dass die Übersicht der Einnahmeausfälle in den Haushaltsrechnungen der Jahre 2017 bis 2021 nie vollständig und richtig war. Der Bund ist so seiner Rechenschaftspflicht gegenüber Öffentlichkeit und Parlament an dieser Stelle nicht angemessen nachgekommen.

Dem BMF als Haushaltsressort ist es bisher nicht gelungen, die aufgezeigten Mängel selbst zu entdecken und abzustellen. Die zahlreichen Versäumnisse der geprüften Bundesministerien haben umfassenden Verbesserungsbedarf aufgezeigt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Haushaltsrechnung eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung bildet. Angesichts der festgestellten Mängel beim Buchungsverhalten sind zudem Zweifel angebracht, ob die Bewirtschafter Forderungen des Bundes stets angemessen verfolgen. Hieraus ergeben sich finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt.

Das BMF muss die obersten Bundesbehörden daher verstärkt auf die Buchungs- und Kontrollpflichten in ihrem jeweiligen Einzelplan hinweisen und sie dabei – auch technisch – umfassender unterstützen. Es muss insbesondere dafür sorgen, dass für alle Arten von Einnahmeausfällen gesonderte Verarbeitungsschlüssel zur Verfügung stehen. Zudem muss es sicherstellen, dass die obersten Bundesbehörden alle Buchungen von Forderungen und Einnahmeausfällen in ihrem Geschäftsbereich einsehen oder anderweitig nachvollziehen können. Auch seine eigenen Kontrollen muss das BMF – z. B. durch geeignete Datenabgleiche – wirksamer gestalten.

Mittelfristig sollte das BMF die Voraussetzungen dafür schaffen, dass es die Übersicht der Einnahmeausfälle medienbruchfrei und zuverlässig aus den Buchungsdaten der Bewirtschafter erzeugen kann. Damit würde es Fehlerquellen reduzieren und die Bedeutung eines ordnungsgemäßen Buchungsverhaltens unterstreichen. Dies hat der Bundesrechnungshof auch

für erforderlich gehalten, um ein effektives Forderungsmanagement zu gewährleisten und finanzielle Risiken für den Bund zu verringern. Darüber hinaus sind ordnungsgemäße Buchungen unabdingbar, um mit den modernisierten Haushaltsverfahren künftig alle offenen Forderungen vollständig und richtig in der Vermögensrechnung ausweisen zu können.

21.3 Stellungnahme

Das BMF hat bestätigt, dass der Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle fehleranfällig und aufwendig ist. Der Grund hierfür sei ein fehlendes integriertes IT-System zur Haushaltsführung und Rechnungslegung.

Das BMF führe die von den Ressorts gemeldeten Angaben zusammen und veröffentliche sie. Es prüfe dabei nur auf chronologische und rechnerische Richtigkeit. Ob die Ressortmeldungen dem Grunde und der Höhe nach korrekt seien, liege in der Verantwortung der obersten Bundesbehörden. Diese müssten Aufgaben auf nachgeordnete Bereiche übertragen, da nur die Bewirtschafter über inhaltliche Kenntnisse im Einzelfall verfügten. Sie seien damit auch verantwortlich für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten.

Es sei weder wirtschaftlich noch erforderlich, dass oberste Bundesbehörden alle in ihrem Geschäftsbereich bearbeiteten Forderungen inhaltlich kontrollieren, wenn sie ihre Ressortbeiträge zu den Einnahmeausfällen zusammenstellen. Ein solches Vorgehen könne vielmehr dazu führen, dass Bewirtschafter ihre Eigenverantwortung weniger intensiv wahrnehmen. Zudem würden dadurch Verwaltungsprozesse aufgebläht und Ressourcen gebunden. Diese stünden dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung. Dies gelte auch für das BMF, wenn es die obersten Bundesbehörden stärker kontrollieren würde.

Für die Einnahmeverfahren gebe es umfangreiche Anwendungshandbücher. Zudem könnten sich die Bewirtschafter von der Bundeskasse beraten lassen. Das BMF werde seine jährlichen Rundschreiben zur Haushaltsführung und Rechnungslegung bei Bedarf fortschreiben und präzisieren. Zudem erörtere es Rechnungslegungsthemen in einer jährlichen Gesprächsrunde mit den Ressorts. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung, die Ressorts zu kontrollieren, sehe es nicht.

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass grundsätzlich alle Einnahmeausfälle in einem Einnahmeverfahren gebucht werden sollten, hat das BMF geteilt. Es hat auch bestätigt, dass für die verschiedenen Kategorien (Erlasse, Niederschlagungen usw.) gesonderte Verarbeitungsschlüssel verwendet werden sollten. Das BMF werde bei der Modernisierung der Haushaltsverfahren prüfen, ob hier weitere Differenzierungen notwendig und sinnvoll seien. Den richtigen Verarbeitungsschlüssel müsse aber jeder Bewirtschafter eigenverantwortlich auswählen.

Im ZÜV gebe es Auswertungsmöglichkeiten für die Bewirtschafter. Eine automatisierte Datenaggregation auf Ressortebene sei bisher nicht möglich. Dies liege am Rechte-Rollen-Konzept, das der oben beschriebenen Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts und den

Bewirtschaftern folge. Das BMF hat mitgeteilt, es unterstütze keine Rechte, die es obersten Bundesbehörden ermöglichen, ihren Geschäftsbereich auf Buchungsebene zu kontrollieren. Es werde aber prüfen, ob und wann eine Datenaggregation auf Ressortebene implementiert werden könne.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Verantwortung für korrekte Angaben zu den Einnahmeausfällen ebenfalls vorrangig bei den obersten Bundesbehörden und ihren Bewirtschaftern. Er erwartet ausdrücklich nicht, dass die obersten Bundesbehörden alle Forderungsbuchungen in ihrem Geschäftsbereich inhaltlich kontrollieren. Sie sollten aber nachvollziehen können, ob die Buchungen mit den Meldungen der Einnahmeausfälle übereinstimmen. Aufgrund unzureichender Rechte in den vom BMF betriebenen IT-Verfahren können sie das bisher nur eingeschränkt. Auch deshalb muss das BMF die Meldungen kontrollieren, um eine angemessene Datenqualität zu gewährleisten. Hierzu könnte es z. B. mit geringem Aufwand die Angaben auf Kapitelebene summarisch abgleichen und so Unstimmigkeiten leicht aufzeigen.

Die Auffassung des BMF, erweiterte Kontrollen könnten die Bewirtschafter zu einer schlechteren Bearbeitung veranlassen, überzeugt nicht. Sie steht in deutlichem Widerspruch zu den übrigen, umfangreichen Kontrollen des BMF bei der Erstellung der Haushaltsrechnung. Im Zusammenspiel mit den fehlenden Kontrollen der gemeldeten Einnahmeausfälle entsteht der Eindruck, dass das BMF diese Angaben als eher unwichtig erachtet. Damit kann es die Bewirtschafter kaum motivieren, Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässig zu buchen und zu melden.

Mit seiner Einschätzung, der Prozess für die Meldung der Einnahmeausfälle sei fehleranfällig und aufwendig, bestätigt das BMF dringenden Handlungsbedarf. Dennoch bleiben seine Ankündigungen, den Prozess zu verbessern, sowohl inhaltlich als auch zeitlich unbestimmt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bewirtschafter Forderungen ordnungsgemäß buchen müssen, um die dem Bund zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Forderungsverzichte sind schon aufgrund der Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Öffentlichkeit im Rechnungswesen des Bundes nachvollziehbar abzubilden. Das BMF muss daher die obersten Bundesbehörden verstärkt auf ihre Buchungs- und Kontrollpflichten hinweisen und sie dabei besser unterstützen. Insbesondere sollte es möglichst zügig die dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen in seinen IT-Verfahren schaffen.