

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung 2018)

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorbemerkung	1
--------------------	---

Allgemeiner Teil

1	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018	6
1.1	Stand der Entlastungsverfahren	8
1.2	Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	9
1.3	Haushaltsvollzug 2018	9
1.4	Haushaltsabschluss	10
1.5	Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	19
1.6	Haushaltsüberschreitungen	23
1.7	Ausgabereste	26
1.8	Verpflichtungsermächtigungen	30
1.9	Gewährleistungen	34
1.10	Selbstbewirtschaftungsmittel	37
1.11	Vermögensrechnung	38
1.12	Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	43
1.13	Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen	62

	Seite
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende	63
2.1 Haushaltseckwerte bis 2023	72
2.2 Fiskalische Nachhaltigkeit auf mittel- und langfristige Sicht	83
2.3 Einhaltung der Schuldenregel	114
2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom 20. März 2019	120
2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur	123
2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur	139
2.7 Verschuldung und Schuldendienst	151
2.8 Gewährleistungen	155
2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung	161
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
3 Aufbau eines IT-Systems für Hochbaumaßnahmen des Bundes verzögert sich seit Jahren	176
4 App-Angebote der Bundesverwaltung – Verschwendung in Millionenhöhe	179
5 Zulagendschungel kaum zu durchdringen	183
6 Schengener Sicherheitsinstrumente konsequent anwenden	187
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)	
7 Bundesverwaltungsamt seit Jahren ohne Standortkonzept und optimierte Organisation	195
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	
8 Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS nachbessern	200
9 Subvention für Kraftstoff im Öffentlichen Personennahverkehr: Kein Anreiz für Einsatz schadstoffarmer Fahrzeuge	203
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	
10 Verfahrensmängel bei der Krankenversicherung der Rentner	207
11 Unzureichende Prüfung der Jahresrechnung bei der Deutschen Rentenversicherung	212
Bundesagentur für Arbeit	
12 Bundesagentur für Arbeit setzt zu viel Leitungspersonal ein	216

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

13	Deutsche Bahn AG verweigert Auskünfte über Stromverkauf an Privatpersonen – Bund nimmt rechtswidriges Verhalten hin.	219
14	BMVI erschwert Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Deutschen Bahn	224
15	Ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit: WC-Anlagen an Bundesautobahnen für mehr als 80 000 Euro pro Kabine geplant	228
16	Regelwerk des BMVI begünstigt beim Betrieb der Bundesfernstraßen die Falschabrechnungen der Länder zulasten des Bundes	234

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

17	Integrität und wirtschaftliche Unterbringung des Güteprüfdienstes sicherstellen	238
18	Bundeswehr muss immer noch ohne den Simulator für den Schützenpanzer PUMA auskommen.	243
19	Bundeswehr berechnet Gehälter für neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten noch immer fehlerhaft	247

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

20	BMU muss Anpassung an die Folgen des Klimawandels wirksam unterstützen.	252
21	Bundesamt für Strahlenschutz vernachlässigt seit vielen Jahren die IT-Sicherheit	257

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

22	Bund zahlt über 20 Mio. Euro zu viel für Baumaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft	262
23	Bundesaufsicht über Rückforderungen und IT-Sicherheit beim Vollzug des BAföG mangelhaft.	265

Allgemeine Finanzverwaltung

24	Bund bei Kontrolle seiner Finanzhilfen zu passiv	271
25	Überholte Privilegien bei der Umsatzsteuer endlich abschaffen	277
26	Umsatzsteuerausfälle an deutschen Flughäfen verhindern.	280
27	Freibetrag für Land- und Forstwirte verfehlt sein Ziel.	283
28	Steuerabzug für künstlerische und sportliche Darbietungen wirksam kontrollieren	286

Vorbemerkung

Die Bemerkungen 2019 enthalten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die für die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2018 durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat von Bedeutung sind.

1 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Für den Vollzug des Haushalts ist die Bundesregierung verantwortlich. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushalts- und Vermögensrechnung. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie ihr für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Mit seinen Bemerkungen bereitet der Bundesrechnungshof die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung vor. Sie beantworten vor allem folgende Fragen:

- Stimmen die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge überein? Sind die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt?
- In welchen bedeutsamen Fällen haben die geprüften Stellen gegen die Vorschriften und Grundsätze für die Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Welche Maßnahmen empfiehlt der Bundesrechnungshof?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet sie zur Beratung an seinen Unterausschuss weiter, den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.¹

¹ <https://www.bundesrechnungshof.de>

Der vorliegende Hauptband der Bemerkungen enthält die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes sowie die übergreifenden, querschnittlichen und die einzelplanbezogenen Prüfungsergebnisse. Im kommenden Frühjahr wird der Bundesrechnungshof bei Bedarf in einem Ergänzungsband über weitere Prüfungsergebnisse berichten. So kann er aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einbringen.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten Prüfungsfeststellungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Ausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Ministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. Dabei fordern sie die Bundesregierung auch auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem Ausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament und werden nicht Teil der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

3 Strukturierte Verfahren und die Beteiligung der geprüften Stellen sichern die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und Beratungssuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof prüft daher zum einen, ob die Verwaltung ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet und mit den Maßnahmen auch tatsächlich die angestrebten Ziele erreicht. Zum anderen achtet er darauf, ob die Verwaltung das geltende Recht einhält.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Feststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle, z. B. dem zuständigen Bundesministerium, mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis abschließend fest. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

Der Bundesrechnungshof kontrolliert, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hält außerdem nach, ob sie die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erteilten Auflagen erfüllen.

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

4 Der Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Er ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, z. B. wenn Förderrichtlinien der Bundesministerien erlassen oder Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen geändert werden sollen.

4.1 Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 BHO

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Die Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet.² Zuletzt hat der Bundesrechnungshof auf diese Weise zu verschiedenen Themen berichtet:

- Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die **Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag** vom 4. September 2018. Gegenstand dieses Berichts sind die erheblichen strukturellen Defizite bei Verfahren zur Liquidation von Bundestagsfraktionen. Es fehlen klare gesetzliche Regeln und eine staatliche Kontrolle. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise gegeben, wie der Gesetzgeber die Liquidationsverfahren verbessern und beschleunigen kann.
- Bericht nach § 99 BHO über die **Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende** durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vom 28. September 2018. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes steuert und koordiniert das Bundesministerium die Energiewende unzureichend. Er hat darauf hingewiesen, dass Deutschland voraussichtlich fast alle Ziele der Energiewende bis zum Jahr 2020 verfehlen wird. Er hat ein entschiedenes Umsteuern der Bundesregierung gefordert. Anderenfalls droht die Energiewende zu scheitern, obwohl die Ausgaben und Kosten des Bundes und der Verbraucher jährlich mindestens 34 Mrd. Euro betragen (Stand 2017).
- Bericht nach § 99 BHO über die **Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF)** für den Bundeshaushalt vom 30. Oktober 2018. Die Mitgliedstaaten des Euroraums möchten den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) reformieren. Die Europäische Kommission hat sogar einen Umbau zum EWF vorgeschlagen. Allen Reformvorschlägen gemeinsam ist, dass sie darauf abzielen, den Mitgliedern leichter Stabilitätshilfen ausreichen zu können und dem ESM neue Aufgaben zu übertragen. Dies würde die Finanzen des ESM stärker beanspruchen und Reformbemühungen der Mitgliedstaaten schwächen. Der Bundesrechnungshof hat dem Deutschen Bundestag empfohlen, sich frühzeitig in die Reformdiskussion einzubringen und die Bundesregierung in den Verhandlungen auf EU-Ebene zu unterstützen. Ziel muss sein, dass der Rettungsschirm als „letztes Mittel“ darauf fokussiert bleibt, existenzbedrohende Finanz- und Währungskrisen im Euroraum zu bewältigen. Außerdem müssen die Parlamente in den Mitgliedstaaten bei wesentlichen Entscheidungen über den Einsatz von Steuergeld weiterhin beteiligt werden.
- Bericht nach § 99 BHO über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über eine **dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die bestehende Eisenbahninfrastruktur** vom 7. Dezember 2018. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes weist die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur durch den Bund erhebliche systematische Schwächen auf. Der Bund gibt den Infrastruktur-Tochterunternehmen der

² <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte>

Deutschen Bahn AG (DB AG) jährlich Milliarden Euro für Ersatzinvestitionen, ohne den wirtschaftlichen Einsatz oder den Erfolg kontrollieren zu können. Die zugrunde liegenden Finanzierungsvereinbarungen setzen zudem Fehlanreize, die dazu führen können, dass die Instandhaltung zulasten des Bundes vernachlässigt wird. Trotzdem plante das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, die bisherige Systematik in der Nachfolgevereinbarung ohne wesentliche Korrekturen fortzuschreiben.

- Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen **Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse** vom 17. Januar 2019. Der Bund und die DB AG haben die verkehrspolitischen und finanziellen Kernziele 25 Jahre nach der Bahnreform immer noch nicht erreicht. Die beabsichtigte Verkehrsverlagerung zugunsten der Schiene ist ausgeblieben. Auch die Haushaltsbelastungen stiegen weiter an. So hat die DB AG nach aktueller Berechnungsmethode inzwischen 25 Mrd. Euro an neuen Schulden aufgebaut (Stand Juni 2019). Zugleich hat sie ihre ausländischen und eisenbahnfremden Aktivitäten stetig ausgebaut. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss der Bund seiner Verantwortung als Eigentümer der DB AG in Deutschland gerecht werden und entsprechend seinem verfassungsmäßigen Auftrag den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit stärker Rechnung tragen.

4.2 Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO

Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes unter der Rubrik „Veröffentlichungen“ abrufbar.³

5 Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Auch er berät die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

³ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen>

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 2,19 %.

Das Haushaltsgesetz 2018 sah einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Es waren Einnahmen und Ausgaben von 343,6 Mrd. Euro geplant. Darin berücksichtigt war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 1,6 Mrd. Euro. Aufgrund der immer noch guten konjunkturellen Entwicklung, mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen, war die Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurden der Rücklage 11,2 Mrd. Euro zugeführt. Damit erhöhte sich ihr Bestand zum Jahresende 2018 auf über 35 Mrd. Euro. Eine seit Jahren fortwährende Aufstockung dieser Rücklage verletzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz.

Die Gesamtausgaben des Bundes betrugen im Haushaltsjahr 2018 einschließlich der Rücklagenzuführung 348,3 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 4,7 Mrd. Euro über dem Haushaltssoll von 343,6 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 337,1 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 4,7 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschläge, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes von 3,6 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam wie geplant ohne Nettokreditaufnahme aus.

Die verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshaushalt schloss rechnerisch mit einem strukturellen Überschuss von 6,9 Mrd. Euro ab. Der Finanzierungssaldo lag bei +10,9 Mrd. Euro.

Über- und außerplanmäßig wurden Ausgaben von 0,6 Mrd. Euro geleistet. Dies waren 1,8 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 159 000 Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018 standen übertragbare Mittel von 19,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag lag in der Größenordnung des Vorjahres. Während die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,6 Mrd. Euro stiegen, lagen die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 0,4 Mrd. Euro unter dem Vorjahresniveau.

Von den in das Haushaltsjahr 2018 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,19 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,97 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 93 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2018 waren Verpflichtungsermächtigungen von 87,0 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 40,7 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 47 % und lag damit um 10 Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 164,1 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2018). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise sowie der Finanzmarktkrise 1 128 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2018 Gewährleistungen von 482 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 269 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2018 bei 2,2 Mrd. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bildet dabei – wie im Vorjahr – der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) mit einem Bestand von 1,1 Mrd. Euro an Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Ende des Jahres 2018 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 272 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen nicht oder nicht wertmäßig erfasst. Das liegt u. a. daran, dass die Rechnungslegungsvorschriften die mittelbare Bundesverwaltung, und damit z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, bisher nicht einbeziehen. Dies schränkt die Aussagekraft der Vermögensrechnung nach wie vor ein. Die Schulden des Bundes (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 975 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 112 Mrd. Euro.

Bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof die Voraussetzungen dafür oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Zudem wurden bei einigen Sondervermögen die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne gezogen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen bzw. fließen erst Jahre später. Damit ergibt sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit. Dies gilt insbesondere für den Energie- und

Klimafonds, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2017

Für das Haushaltsjahr 2017 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2017 und die Vermögensrechnung 2017. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2019 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments zur Wahrnehmung seines Budgetrechts.

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen sowie die Bundesfern- und Bundeswasserstraßen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

1 Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/112 vom 12. September 2019 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/3165, Bundesrat: Plenarprotokoll 978 vom 7. Juni 2019 i. V. m. Bundesratsdrucksache 364/18.

2 Bundestagsdrucksache 19/5500 und 19/9100.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2018 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 2 025 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,19 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.³

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen, wie schon in den Vorjahren, insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- zu hohe oder zu früh veranlasste Auszahlungen.

Über festgestellte Fehler unterrichtete der Bundesrechnungshof unmittelbar die zuständigen Stellen und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nummer 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

1.3 Haushaltsvollzug 2018

Das Haushaltsgesetz 2018 vom 12. Juli 2018 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 343,6 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 1,6 Mrd. Euro geplant.

3 Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,55 % und 2,83 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,55 % und 2,83 %) liegt.

Aufgrund der immer noch guten konjunkturellen Entwicklung mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen war die geplante Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurde der Rücklage zum Abschluss des Haushaltsjahres ein Haushaltsüberschuss von 11,2 Mrd. Euro zugeführt.⁴ Damit erhöhte sich ihr Bestand auf über 35 Mrd. Euro.

Die Rücklage war im Jahr 2015 zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern gebildet worden. Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der finanziellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden erschien der Einsatz eines Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte vorübergehend vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten hingegen beeinträchtigt erheblich den Jährlichkeitsgrundsatz. Auf dieses Instrument sollte daher künftig verzichtet werden. Eventuelle Überschüsse sollten in künftigen Haushaltsjahren wieder zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds eingesetzt werden (vgl. Nr. 1.12.1).

Neben der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ räumte das Haushaltsgesetz 2018 die Möglichkeit zur Bildung einer weiteren Rücklage ein. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hätte aus Minderausgaben bei den Titeln des Kapitels 1405 eine Rücklage bis zur Höhe von 500 Mio. Euro bilden können. Diese Rücklage sollte eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen gewährleisten. Das BMVg nutzte diese Möglichkeit der Rücklagenbildung im Jahr 2018 allerdings nicht.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2018 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 348,3 Mrd. Euro um 4,7 Mrd. Euro über dem Soll.

Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 10,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1) sowie Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro konnten dieser Rücklage insgesamt 11,2 Mrd. Euro zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 337,1 Mrd. Euro.

4 Grundlage hierfür bildete § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2018.

Tabelle 1.1

Finanzierungsübersicht Ist 2018^a – in Euro

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	347 961 833 266,99
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	337 086 655 347,18
Finanzierungssaldo	10 875 177 919,81
Münzeinnahmen	331 014 243,55
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“	11 206 192 163,36

Erläuterung:

a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

1.4.2 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Soll von 343,6 Mrd. Euro ergaben sich insbesondere aufgrund der Mittelzuführung von 11,2 Mrd. Euro an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“. Wesentliche Minderausgaben fielen vor allem in folgenden Bereichen an:

- Geringere Zinsausgaben aufgrund des günstigen Zinsniveaus (–1,7 Mrd. Euro),
- Minderausgaben bei den BAföG-Leistungen (–0,7 Mrd. Euro) und
- nicht in Anspruch genommene Personalverstärkungsmittel (–0,5 Mrd. Euro).

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings seit einigen Jahren nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Die Zinsausgaben enthalten regelmäßig Agio-Einnahmen⁵. Diese lagen im Jahr 2018 bei 3,3 Mrd. Euro. Insgesamt beliefen sich die Agio-Einnahmen in den letzten fünf Jahren auf 18,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

5 Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Tabelle 1.2

Agio-Einnahmen im Bundeshaushalt

Haushaltsjahr	Agien in Mio. Euro
2014	1 622,1
2015	3 819,5
2016	6 029,1
2017	3 798,1
2018	3 286,4
Gesamt 2014 bis 2018	18 555,2

Der Bund bringt Bundeswertpapiere i. d. R. in mehreren Tranchen in Umlauf, um insgesamt eine ausreichend hohe Liquidität zu gewährleisten und in den einzelnen Auktionen ein an der Nachfrage orientiertes Volumen anzubieten. Die Erstemission gestaltet er hinsichtlich der Wertpapierbedingungen (Laufzeit, Zinskupon etc.) so, dass er einen Ausgabepreis möglichst nah am Nominalwert (100 %) realisieren kann. Bei den Folgeemissionen werden die bereits ausgegebenen Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt.

Sinken die Zinsen, ist der Zinskupon der bereits ausgegebenen Wertpapiere höher als der dann aktuelle Marktzins. Die aufgestockten Wertpapiere erzielen daher einen höheren Ausgabepreis (über 100 %) und der Bund erhält Agio-Einnahmen. Dafür muss er wegen des höheren Zinskupons jedoch in künftigen Haushaltsjahren höhere Zinsen zahlen.

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, könnte der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem wäre es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.⁶

Um die Transparenz zu erhöhen, hat das BMF in seinem Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes 2018⁷ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dargestellt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, die Transparenz bei den Agien bzw. Disagien zu erhöhen. Gleichwohl sollte es prüfen, ob und wie deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre auch in der Haushaltsrechnung erläutert werden können.

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

⁷ Vgl. Nr. 2.5.1 des Berichts über die Kreditaufnahme des Bundes 2018.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 4,7 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 1,1 Mrd. Euro und die sonstigen Einnahmen um 5,3 Mrd. Euro. Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 1,6 Mrd. Euro war deshalb entbehrlich.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden (vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 2.3). Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.
- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regelobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2018 mit 11,4 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 6,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Für den Bundeshaushalt 2018 war keine Nettokreditaufnahme geplant. Bei den Sondervermögen war insgesamt eine Nettokreditaufnahme von –0,9 Mrd. Euro vorgesehen. Damit wurde die Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2018 eingehalten.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Da die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2018 hinter den Erwartungen zurückblieb, errechnete sich so aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 14,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr –4,0 Mrd. Euro. Dies lag an den für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (Energie- und Klimafonds, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“), die in der Summe positive Finanzierungssalden auswiesen, während der Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auskam.

Unter Einbeziehung der oben genannten Finanzierungssalden der Sondervermögen ergab sich ein struktureller Überschuss von 6,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3). Die Schuldenregel mit einer strukturellen Defizitgrenze von 0,35 % des BIP wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.⁸ Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (14,3 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (–4,0 Mrd. Euro) ergibt sich für das Jahr 2018 eine Entlastung des Kontrollkontos von 18,3 Mrd. Euro.

⁸ Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach würde nicht der Finanzierungssaldo als Zielgröße der Haushaltswirtschaft festgelegt, sondern das Grundgesetz stelle auf die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (Nettokreditaufnahme) ab. Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe im Gesetz unberücksichtigt.

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2018^{ab}

Nr.		Soll 2018	Ist 2018
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		in Mrd. Euro	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 263,4	
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2018 (1x2)	11,4	
4	Konjunkturkomponente	4,2	-3,6
5	Saldo der finanziellen Transaktionen	0,3	0,7
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (3-4-5)	6,9	14,3
7	Für Schuldenregel relevante NKA	-0,9	-4,0
	davon:		
	NKA Bund	0,0	0,0
	Finanzierungssalden:		
	Energie- und Klimafonds	0,0	2,9
	Aufbauhilfefonds	-0,4	-0,6
	Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,1	-0,7
	Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“	2,4	2,4
8	Strukturelle NKA (7+4+5)	3,6	-6,9
9	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (6-7)		18,3
	Gesamtsaldo Kontrollkonto		37,2
	Nachrichtlich: (Vorjahr)		(18,9)

Erläuterungen:

a Vgl. BMF-Monatsbericht September 2019, S. 13 ff.

b Differenzen durch Rundung.

1.4.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2018 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.4

Haushaltsabschluss 2018: Soll-Ist-Vergleich^a

	Soll	Ist	Abweichung ggü. Soll	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben	343,6	348,3	4,7	1,4
Personalausgaben	33,4	32,7	-0,7	-2,0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	28,0	27,4	-0,6	-2,0
Zinsausgaben	18,1	16,4	-1,7	-9,1
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	225,0	222,0	-3,0	-1,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-0,7	0,4	1,3	-
Zuführung an Rücklage	-	11,2	11,2	-
Investitionsausgaben	39,8	38,1	-1,7	-4,3
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	343,3	348,0	4,7	1,4
Steuereinnahmen	321,3	322,4	1,1	0,3
Sonstige Einnahmen	20,4	25,6	5,2	25,5
Entnahme aus Rücklage	1,6	0	-1,6	-
Münzeinnahmen	0,292	0,331	0,039	13,4
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-1,9	10,9	12,8	-

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

1.4.6 Vergleich mit dem Vorjahr 2017

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr – vor allem aufgrund höherer Steuereinnahmen – um 17,2 Mrd. Euro bzw. 5,2 % (vgl. Tabelle 1.5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2017 höher ausgefallen wären, wenn der Bund nicht 6,3 Mrd. Euro Kernbrennstoffsteuer zuzüglich 1 Mrd. Euro Prozesszinsen an die betroffenen Energieunternehmen hätte zurückzahlen müssen.⁹ Ohne Berücksichtigung dieser Rückzahlungen wären die Einnahmen im Jahr 2018 nur um 2,9 % gestiegen. Vor allem die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+5,4 Mrd. Euro), der Körperschaftsteuer (+2,1 Mrd. Euro) und aus der Umsatzsteuer (+1,7 Mrd. Euro) stiegen gegenüber dem Vorjahr.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2018 um 17,3 Mrd. Euro über denen des Vorjahres. Dabei stiegen außer den Zinsausgaben alle anderen Ausgabenbereiche an. Die größten Zuwächse verzeichneten die Zuweisungen und Zuschüsse mit 6,0 Mrd. Euro sowie die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ mit 5,9 Mrd. Euro.

⁹ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer vom 13. April 2017, veröffentlicht am 7. Juni 2017.

Tabelle 1.5

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2018 und 2017^a

	Ist 2018	Ist 2017	Veränderung ggü. 2017	
	in Mrd. Euro		in %	
Ausgaben^b	348,3	331,0	17,3	5,2
Personalausgaben	32,7	31,8	0,9	2,8
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	27,4	26,0	1,4	5,4
Zinsausgaben	16,4	17,5	-1,0	-6,0
Zuweisungen und Zuschüsse ^c	222,0	216,0	6,0	2,8
Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,4	0,4	0	-
Zuführung an Rücklage	11,2	5,3	5,9	112,1
Investitionsausgaben	38,1	34,0	4,1	12,0
Einnahmen^b (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	348,0	330,8	17,2	5,2
Steuereinnahmen	322,4	309,4	13,0	4,2
Sonstige Einnahmen	25,6	21,4	4,2	19,6
Entnahme aus Rücklage	0	0	-	-
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0	-
Nettokreditaufnahme	0	0	-	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	10,9	5,0	5,9	118,0

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Einschließlich haushaltstechnischer Verrechnungen.

c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

d Haushaltstechnische Verrechnungen.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

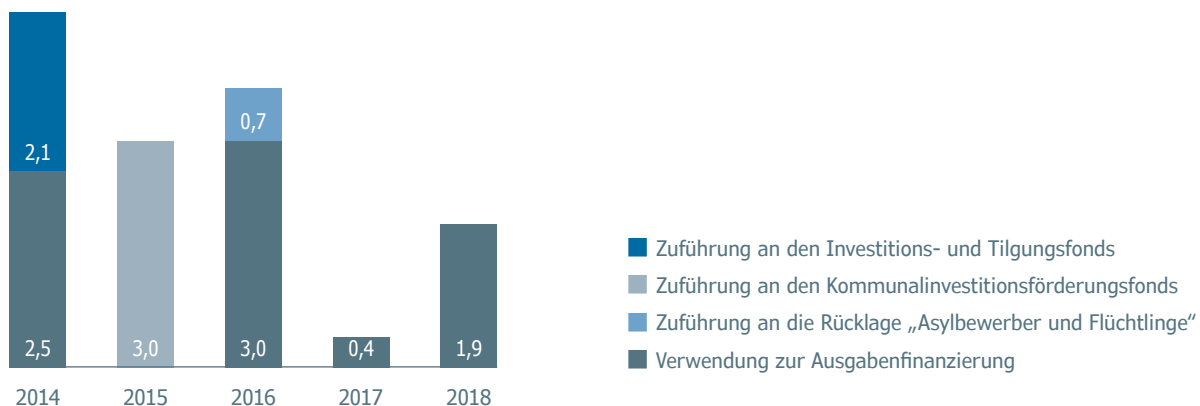
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Reingewinn an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage nach § 27 Bundesbankgesetz zuzuführen ist. Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, soll an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollen dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.¹⁰ Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2017 erzielte und im Jahr 2018 abgeführte – Gewinn nur 1,9 Mrd. Euro. Somit konnten dem ITF im Haushaltsjahr 2018 keine Mittel aus dem Bundesbankgewinn zugeführt werden (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Verwendung des Bundesbankgewinns

Gewinne der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



10 § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹¹ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,
- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene darzustellen.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben.

¹¹ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

Tabelle 1.6

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlassene Ansprüche	Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche	Erlassene Ansprüche, aus Vergleichen und Vertragsänderungen oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde	Summe
		in Tausend Euro			
01	BPr und BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	24,4	0,6	25,1
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	3,7	12,9	16,6
05	AA	0	834,6	439,5	1 274,1
06	BMI	67,6	2 139,0	1 004,2	3 210,8
07	BMJV	0,4	118 876,4	3 608,2	122 485,0
08	BMF	464,7	7 189,1	1 381,9	9 035,7
09	BMWi	0	895,6	0	895,6
10	BMEL	6,2	173,5	99,5	279,2
11	BMAS	16,1	178 634,4	3 667,7	182 318,2
12	BMVI	14,6	1 083,1	6 436,0	7 533,6
14	BMVg	0,0	235,7	3,6	239,3
15	BMG	0,0	39,3	0,1	39,4
16	BMU	0	9,6	26,1	35,8
17	BMFSFJ	9,0	929,1	101,7	1 039,8
19	BVerfG	0	5,3	0	5,3
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
23	BMZ	18 504,8	1,2	52,2	18 558,1
30	BMBF	207 595,7	16 033,0	15 324,5	238 953,2
32	Bundesschuld	0	82 447,0	65 709,5	148 156,5
60	Allg. Finanzverwaltung ^b	506 548,3	2 297 227,1	19 842,5	2 823 617,9
Gesamt		733 227,3	2 706 781,2	117 710,7	3 557 719,2

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundung.^b Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2018 übernommen.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2018 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 3,6 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.6). Der größte Anteil dieser Einnahmeausfälle entfällt mit 2,7 Mrd. Euro auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, d. h. diese Ansprüche werden zurzeit nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Verfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Es wurden Ansprüche von 0,9 Mrd. Euro erlassen. Hierbei wird auf fällige Ansprüche endgültig verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2018 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung insbesondere die Steuern (2,8 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen¹² auf die Bedeutung eines konsequenten Forderungsmanagements hingewiesen. Das BMF hat das Thema in seiner Spending Review (Zyklus 2018/2019) aufgegriffen, mit einigen ausgewählten Ressorts erörtert und gemeinsam mit diesen Empfehlungen formuliert.¹³ Die Obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2018 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch auf eine Restkreditermächtigung¹⁴ aus dem Vorjahr konnte das BMF nicht zurückgreifen. Für den Haushalt 2019 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2018 zur Verfügung.

12 Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

13 Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2018/2019) zum Thema „Forderungsmanagement“, Finanzbericht 2020, Seite 93 ff.

14 Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2018¹⁵ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 24,5 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2018 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2018 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Finanzagentur und BMF berichten dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.¹⁶

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁷ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2018).

¹⁵ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2018.

¹⁶ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹⁷ Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

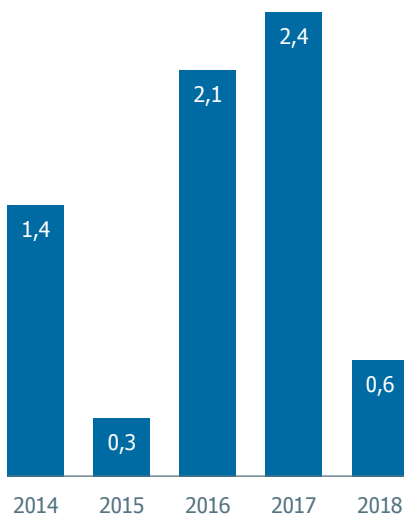
1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2018 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 0,5 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der gesamte Betrag von 0,6 Mrd. Euro entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt um 1,8 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 2,4 Mrd. Euro.

Abbildung 1.2

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen in folgenden Bereichen an:

- 143 Mio. Euro für das Arbeitslosengeld II wegen der ungünstigen Entwicklung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 123 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung wegen ungünstiger Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 92 Mio. Euro für Elterngeld (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und
- 89 Mio. Euro für die Durchführung von Integrationskursen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat).

Die höchste außerplanmäßige Ausgabe von 82 Mio. Euro entfiel auf Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigten landwirtschaftlichen Betriebe (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft).

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen des Bundeshaushalts ausgeglichen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁸ muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2018 in allen Fällen nach. Dabei unterrichtete es in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da die Leistung der Ausgabe eilbedürftig war und ein Zuwarten bis zur nächsten Sitzung des Haushaltsausschusses nicht möglich war.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

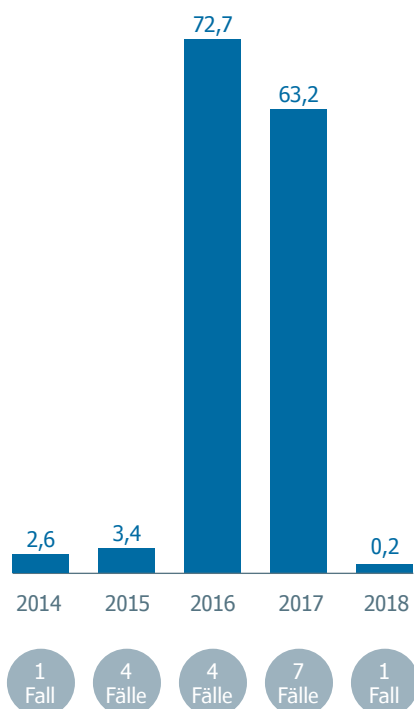
Das Auswärtige Amt leistete eine überplanmäßige Ausgabe von 159 000 Euro ohne Einwilligung des BMF beim Haushaltstitel Dolmetscherkosten für die ratsvorbereitenden Gruppen in der Europäischen Union. Grund war eine erhöhte Anzahl von Sitzungen. Das BMF erklärte, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Weitere Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF gab es im Jahr 2018 nicht. Im Vorjahr waren es sieben Fälle mit Ausgaben von 63,2 Mio. Euro. Eine Übersicht über die Entwicklung in den letzten fünf Jahren bietet Abbildung 1.3.

¹⁸ 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2018).

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF

Je Haushaltsjahr in Mio. Euro



Der Bundesrechnungshof erwartet auch vom Beauftragten für den Haushalt des Auswärtigen Amtes, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Haushaltsrechtsverstoß dar und sind zu beanstanden.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Nur, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht, dürfen Ausgabereste gebildet werden. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe

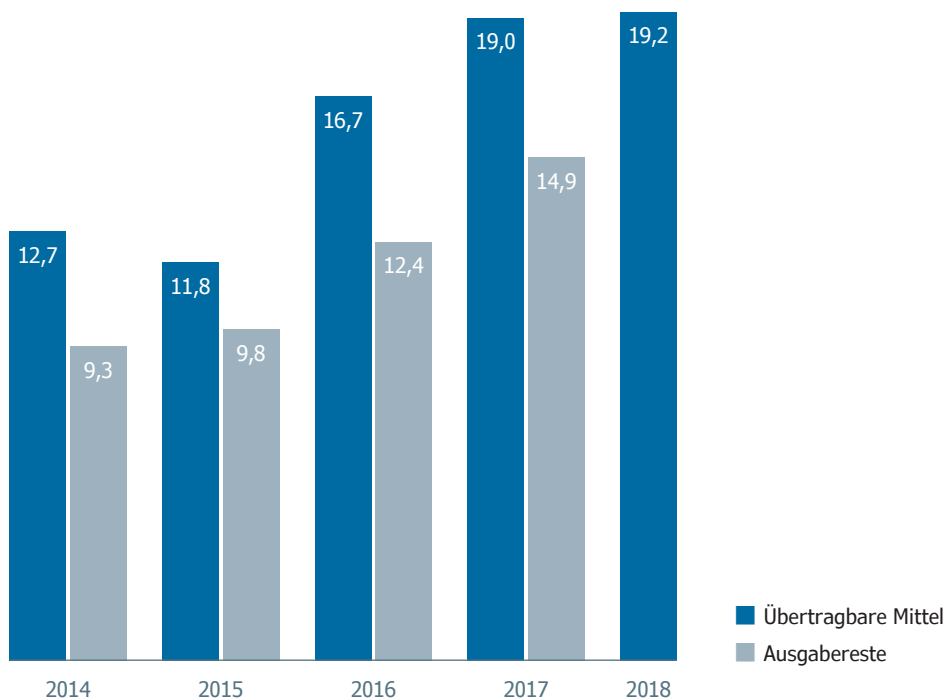
an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2018) und über die Res-tebildung des davorliegenden Jahres (2017) geben.

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel und Ausgabereste

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Am Ende des Haushaltsjahres 2017 waren Mittel von 19,0 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2018 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 14,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 2,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Bei einer Vielzahl von Titeln waren die gebildeten Ausgabereste höher als im Vorjahr.

1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2018

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018 betrugen die übertragbaren Mittel 19,2 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgabe-resten im Jahr 2019 zur Verfügung. Er liegt damit in der gleichen Größenordnung

wie zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017. Während die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,6 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr stiegen, lagen die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 0,4 Mrd. Euro unter dem Vorjahresniveau.

Die in das Jahr 2019 übertragbaren Mittel (ohne flexibilisierte Ausgaben) ab einem Betrag von 150 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.7

In das Jahr 2019 übertragbare Mittel (ab 150 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2018	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1 938
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 397
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	760
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	659
Kap. 0604 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	621
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	615
Kap. 1203 Tit. 780 02	Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	539
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	472
Kap. 3205	Verzinsung	470
Kap. 1210 Tgr. 07	Zukunftsinvestitionen	463
Kap. 0605	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	450
Kap. 0901 Tit. 892 21	Mikroelektronik für die Digitalisierung	347
Kap. 1603	Zwischenlagerung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	315
Kap. 1405 Tit. 554 12	Beschaffung von Schiffen, Betriebswasserfahrzeugen, Booten, schwimmenden und sonstigem Marinegerät	297
Kap. 1206 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	294
Kap. 1101 Tit. 684 03	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen	284
Kap. 0604 Tit. 893 05	Zuschüsse zum Wohneigentumserwerb (Baukindergeld)	252
Kap. 0603 Tit. 684 10	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche, soziale und ähnliche Einrichtungen aus dem Asyl- und Migrationsfonds (AMIF)	163
Gesamt		10 336

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten außerhalb des flexibilisierten Bereichs ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweiligen Einzelplans sichergestellt ist. Für den Bereich bestimmter Verkehrsinvestitionen ist eine Ausnahme zugelassen. So dürfen z. B. bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (615 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (539 Mio. Euro) die Ausgabereste durch Deckung im Gesamthaushalt ohne Einsparung im Einzelplan 12 in Anspruch genommen werden.¹⁹ Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabereste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.2 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt. Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb sind sie für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2018 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,19 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,97 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 93 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.²⁰ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

¹⁹ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2018 des BMF, Nr. 3.3.6.

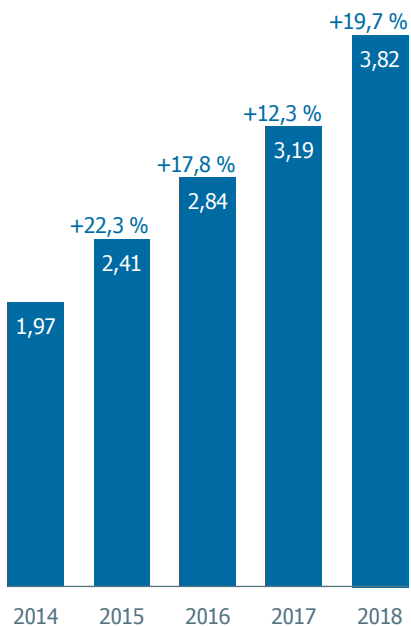
²⁰ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2019 übertragbaren Ausgaben sind 3,8 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 0,6 Mrd. Euro oder fast 20 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro und Steigerung gegenüber Vorjahr in Prozent



Aufgrund des starken Anstiegs der Ausgabereste im flexibilisierten Bereich erwartet der Bundesrechnungshof, dass alle Ressorts einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments sind die Vorgaben des BMF bei der Bedarfsprüfung zu beachten.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsjahr 2018 waren Verpflichtungsermächtigungen von 87,0 Mrd. Euro²¹ vorgesehen. Dies waren 2,9 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Ver-

²¹ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

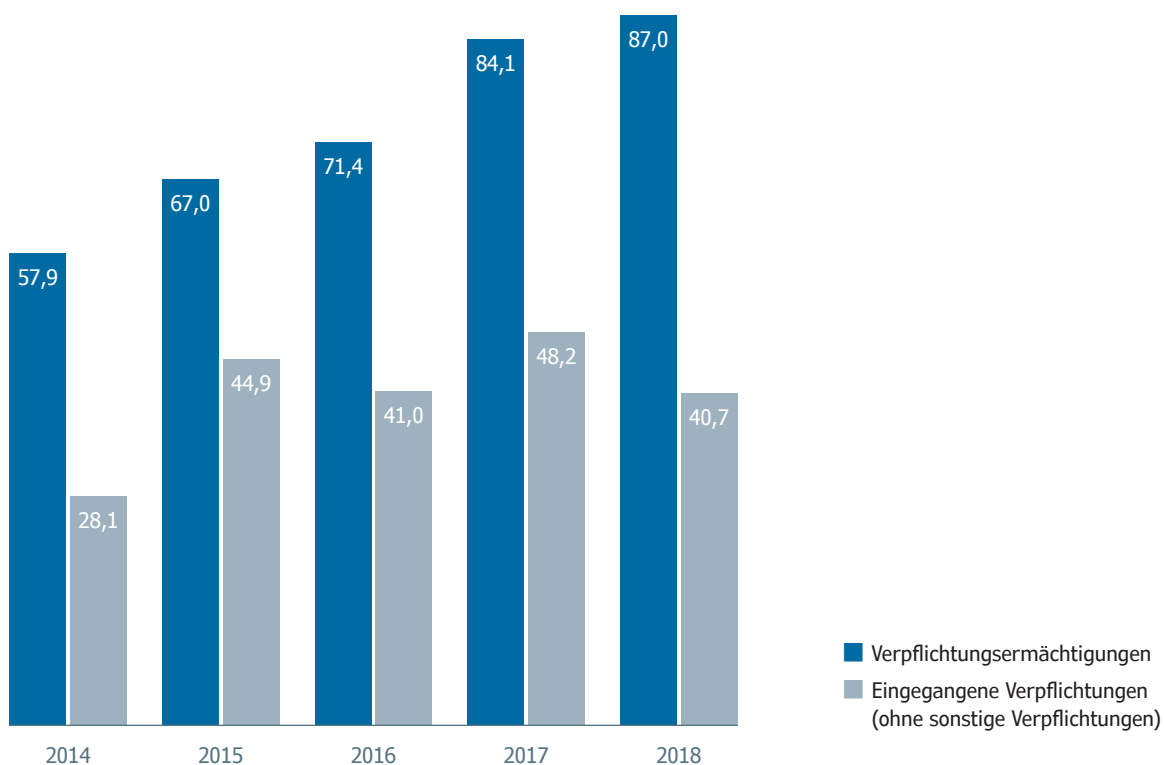
pflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 40,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.6). Der Ausnutzungsgrad betrug 47 % und lag damit um 10 Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,4 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2018 hat das schon niedrige Niveau der beiden Vorjahre nochmals unterboten. Über die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Absolut betrachtet stieg das Volumen nicht ausgenutzter Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Vorjahr um 10,4 Mrd. Euro an. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Abbildung 1.6

Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen und der eingegangenen Verpflichtungen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall hat das BMF in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nicht eingewilligt. Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BaFzA) hatte Mietverträge mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verspätet abgeschlossen. Zur Anmietung einer Liegenschaft in Berlin und von zwei neuen Liegenschaften in Köln ist das BaFzA außerplanmäßig Verpflichtungen von insgesamt 14,2 Mio. Euro ohne Einwilligung des BMF eingegangen.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Bundesrechnungshof erwartet auch vom Beauftragten für den Haushalt des BaFzA, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²² Dabei unterrichtete das BMF in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da das Eingehen einer Verpflichtung eilbedürftig war. Ein Zuwarten bis zur nächsten Sitzung des Haushaltsausschusses war nicht möglich.

1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

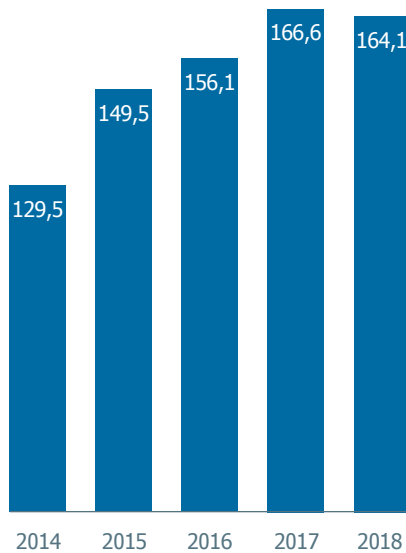
Zum 31. Dezember 2018 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 164,1 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 2,5 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.7). Der Bestand eingegangener Verpflichtungen ist gegenüber dem Vorjahr leicht zurückgegangen, da das Volumen der eingegangenen Verpflichtungen um 7,5 Mrd. Euro niedriger lag als im Vorjahr.

²² Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2018 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.7

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



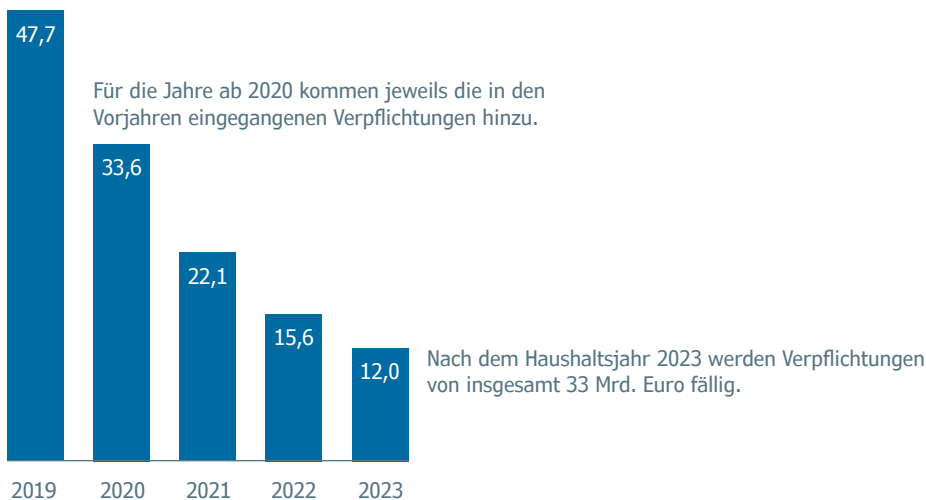
Von den bis zum Jahr 2018 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 47,7 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2019 und 33,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2020 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2019 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere Teile des Bundeshaushalts – neben den gesetzlichen bzw. vertraglichen Verpflichtungen bei den Sozialausgaben, Zinsausgaben sowie Personal- und Versorgungsausgaben – festgelegt. Sie sind so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

Abbildung 1.8

Fälligkeiten der bis Ende 2018 eingegangenen Verpflichtungen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz²³ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁴ ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2018 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 487,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 494,2 Mrd. Euro. Ende 2018 hatte der Bund Gewährleistungen von 361,3 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.8). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 2,8 Mrd. Euro.

23 Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2018 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

24 Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abzusichern. Es nutzte sie für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach Aussage des BMF beträgt der deutsche Anteil an den bilateralen Krediten 15,2 Mrd. Euro. Weitere Auszahlungen seien nicht mehr möglich, sodass von einer geringeren Nutzung der Garantien ausgegangen werden könne.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (StabMechG) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2018 mit 93,6 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.8).

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2018²⁵ Garantien gemäß § 8a FMStFG von 4,3 Mrd. Euro aus. Hierbei handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten und andere finanzielle Verpflichtungen der FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM), die als „von der FMS-WM übernommenen Garantien“ in die Vermögensrechnung einfließen. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt (vgl. Nr. 1.12.2).

25 S. 63 ff. der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.8

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2018^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2018				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	153,0	121,0	120,7	-0,3
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	44,3	42,7	-1,6
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158,0	97,5	99,1	1,6
Internationale Finanzinstitutionen	66,0	60,1	60,1	-
Sonstiges	45,2	35,6	38,8	3,2
Summe Haushaltsgesetz	487,2	358,5	361,3	2,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) ^b	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010) ^c	211,0	93,0	93,6	0,6
Summe weitere Gesetze	233,4	115,4	116,0	0,6
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	4,3	5,1	4,3	-0,8
Garantien des Restrukturierungsfonds	-	-	-	-
Sonstiges	3,3	0	0	0
Summe Sondervermögen	407,6	5,1	4,3	-0,8
Gesamtsumme	1 128,2	478,9	481,6	2,7

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro, vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 2.8.1 und 2.8.3.1.

c Vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 2.8.3.3.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 4,9 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,4 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2018 insgesamt 1,7 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 1,1 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

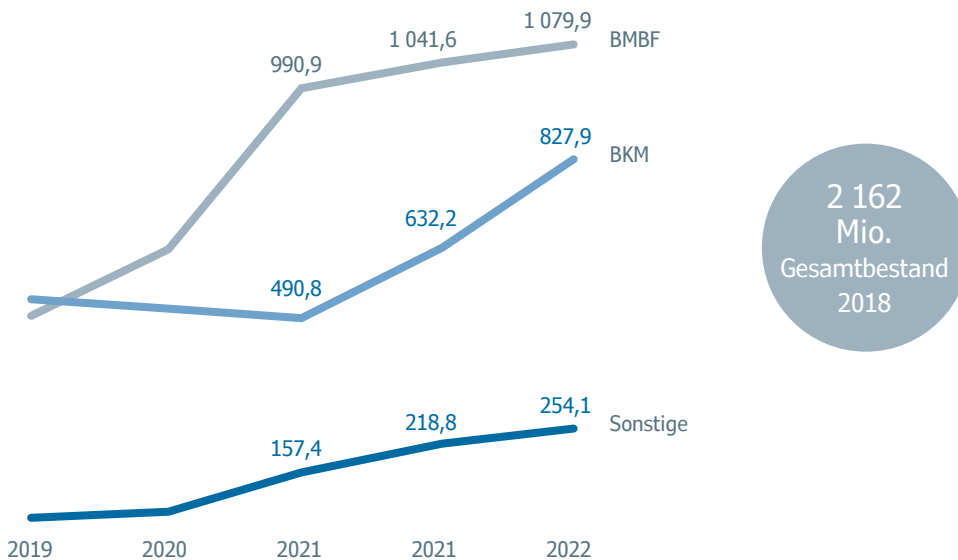
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2018 Selbstbewirtschaftungsmittel von 2 162 Mio. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem Jahresende 2017 (1 893 Mio. Euro) um 269 Mio. Euro oder 14,2 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten dabei mit 1 080 Mio. Euro über den größten Bestand. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Aufwuchs um 38 Mio. Euro. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 828 Mio. Euro zurückgreifen. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 196 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.9).

Abbildung 1.9

Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel je Haushaltsjahr in Mio. Euro



Erläuterung:

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel je Haushaltsjahr in Mio. Euro

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments. Der stetige Anstieg der im Einzelplan 30 nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel (vgl. Abbildung 1.9) ist nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ein Indiz dafür, dass zwischen der jährlichen Mittelveranschlagung und dem tatsächlichen Mittelbedarf der großen außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen eine zunehmende Diskrepanz besteht. Dies erhöht die Gefahr unwirtschaftlichen Handelns.

1.11 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes erfasst gemäß den VV-ReVuS ausschließlich das Vermögen und die Schulden der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. mittelbare Bundesverwaltung).

Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).²⁶ Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

²⁶ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.9

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

Vermögen	Stand: 01.01.2018	Stand: 31. 12.2018	Veränderung
	in Mrd. Euro		
I. Immaterielles Vermögen	– ^b	– ^b	–
II. Sachvermögen	– ^b	– ^b	–
III. Finanzvermögen <i>darunter: Kapitalbeteiligungen</i> <i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	124,2 (80,5) (43,7)	128,0 (82,3) (45,7)	3,8 (1,8) (2,0)
IV. Vorräte	– ^b	– ^b	–
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände <i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen</i> <i>Sonstige Forderungen</i>	34,5 (3,5) (31,0)	36,7 (3,7) (33,1)	2,2 (0,2) (2,1)
VI. Wertpapiere	70,8	72,1	1,3
VII. Flüssige Mittel	36,9	35,3	–1,6
Vermögen gesamt	266,5	272,1	5,6
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 126,0	1 112,3	–13,7
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	– ^b	– ^b	–
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	25,5	25,4	–0,1
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	3,1	2,6	–0,5
V. Rückstellungen <i>davon: Pensionsrückstellungen</i> <i>Beihilferückstellungen</i> <i>Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen</i> <i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für</i> <i>inflationindexierte Bundeswertpapiere</i> <i>Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten</i>	707,3 (520,5) (167,5) (5,5) (4,7) (9,2)	780,8 (567,0) (190,8) (5,3) (5,1) (12,6)	73,5 (46,5) (23,3) (–0,2) (0,4) (3,4)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	53,0	53,6	0,6
Schulden gesamt	1 914,8	1 974,6	59,8
Vermögens-/Schuldensaldo	–1 648,3	–1 702,5	–54,2

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Aufgrund der Einbeziehung weiterer Vermögenswerte und Schulden, des Vorliegens testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen sowie für die Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes ergaben sich Abweichungen zwischen den in der

Vermögensrechnung 2017 ausgewiesenen Endbeständen und den in der Vermögensrechnung 2018 ausgewiesenen Anfangsbeständen.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und in der Folge Wertberichtigungen unberücksichtigt. Auch die Schulden sind noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Im Zuge der vom BMF geplanten weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes ist vorgesehen, weitere bisher fehlende Positionen in die Vermögensrechnung aufzunehmen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2018 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2017 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2018 insgesamt 272 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 975 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 112 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.9).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2018 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 5,6 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem der Anstieg des Finanzvermögens um 3,8 Mrd. Euro und der sonstigen Forderungen²⁷ um 2,1 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Rückgang des Bestandes der flüssigen Mittel um 1,6 Mrd. Euro ausgewirkt.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 59,8 Mrd. Euro an. Dies lag insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese erhöhten sich im Jahr 2018 um 69,8 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten lagen vor allem wegen gesunkener Inhaberschuldverschreibungen um 13,7 Mrd. Euro unter dem Wert vom Jahresanfang. Der Bestand an Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Lasten erhöhte sich um 3,4 Mrd. Euro. Grund hierfür war insbesondere die Neuaufnahme einer Kostenschätzung für die Schachanlage Asse II von 2,9 Mrd. Euro durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

²⁷ Dies betraf insbesondere die Darlehensforderungen gegenüber Gebietskörperschaften und sonstigen Darlehensempfängern sowie die sonstigen Geldforderungen des Bundes.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zum weit überwiegenden Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,33 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,47 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 1,80 %, im Jahr 2016 noch bei 2,15 %. Von dem Anstieg um 69,8 Mrd. Euro entfallen auf die versicherungsmathematischen Veränderungen (Diskontrate, steigende Gesundheitskosten und demografische Aspekte) 49,5 Mrd. Euro (70,9 %). Der übrige Anstieg ist insbesondere auf die im Kalenderjahr erworbenen Versorgungsansprüche zurückzuführen.

Die Standards staatlicher Doppik²⁸ sehen einen Zinssatz vor, der nicht dem siebenjährigen, sondern dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen entspricht. Sie folgen damit einer Änderung des § 253 Handelsgesetzbuch. Mit diesem Diskontsatz von 2,11 % für das Jahr 2018 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 92,9 Mrd. Euro niedriger. Das BMF beabsichtigt weiterhin, die VV-ReVuS an dieser Stelle an die geänderten Standards staatlicher Doppik anzupassen.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 758 Mrd. Euro zum Jahresende 2018 standen Vermögenswerte von 17,5 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mrd. Euro gestiegen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern und diese um fehlende Positionen zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Jedoch ist der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig. Darüber hinaus bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt), Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) aufgrund der derzeitigen Rechnungslegungsvorschriften unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist, obwohl die Bundesanstalt diese nach handelsrechtlichen Grundsätzen bilanziert. Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er empfiehlt u. a. ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln. Insbesondere hält er eine Einbeziehung der Bundesanstalt für zweckmäßig, die seiner Auffassung nach ohne nennenswerte bewertungsmethodische Probleme möglich wäre.

28 Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 25 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Neu errichtet wurde im Haushaltsjahr 2018 das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes stellen Sondervermögen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar, mit dem eine Parzellierung des Bundeshaushaltes durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Daher ist an deren Gründung und Aufrechterhaltung ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Zudem wurden bei einigen Sondervermögen die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne gezogen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen bzw. fließen erst Jahre später. Dies gilt insbesondere für den Energie- und Klimafonds (EKF), den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Damit ergibt sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören aus Sicht des Bundesrechnungshofes in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu acht wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2018 bietet Tabelle 1.10.

Tabelle 1.10

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen	Ausgaben	Davon: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2018	2018	2018	2018	Ende 2018	Ende 2018
	in Mio. Euro					
Investitions- und Tilgungsfonds	0	148	148	0	1 027	20 069
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	232	232	0	1 268	23 823
ERP-Sondervermögen	0	746	455	0	19 830	758
Bundeseisenbahnvermögen	5 290	1 627	6 918	0	606	30
Energie- und Klimafonds	2 800	4 198 ^a	6 998	4 468	0	0
Aufbauhilfe	0	2 861 ^a	2 861	2 218	0	0
Kommunalinvestitionsförderungs fonds	0	6 373 ^a	6 373	5 698	0	0
Digitale Infrastruktur	2 400	0	2 400	2 400	0	0

Erläuterungen:

^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Im Jahr 2009 wurde zur Bekämpfung der damaligen globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) errichtet.²⁹ Damit finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,95 Mrd. Euro. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Folglich beschränkten sich im Haushaltsjahr 2018 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (148,0 Mio. Euro). Diesen Ausgaben standen Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln (2,6 Mio. Euro) sowie Krediteinnahmen von 145,5 Mio. Euro gegenüber.

²⁹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 Gesetz vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).

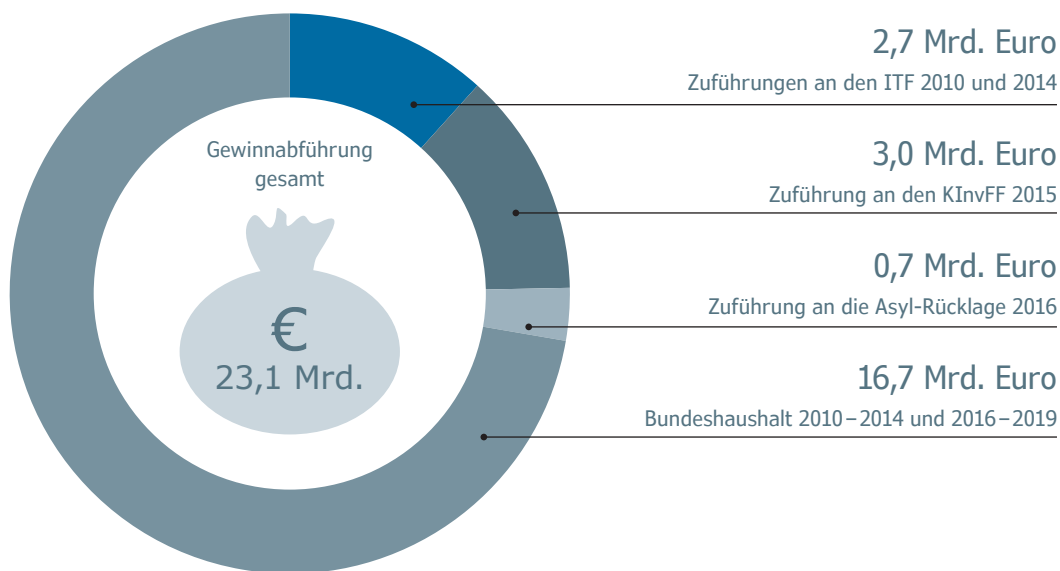
Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens sah das Errichtungsgesetz vor, ab dem Jahr 2010 auf den Anteil des Bundesbankgewinns zurückzugreifen, der über einen im Bundeshaushalt veranschlagten Sockelbetrag zur Haushaltsfinanzierung hinausgeht.³⁰ Ziel dieser Regelung war es, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten [...] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen“.³¹ Rückblickend wurden von den in den Jahren 2010 bis 2019 abgeführten Bundesbankgewinnen von insgesamt 23,1 Mrd. Euro jedoch weniger als 12 % zur Schuldentilgung des ITF eingesetzt (vgl. Abbildung 1.10). Hauptursächlich hierfür waren die in den jeweiligen Bundeshaushalten³² zur Haushaltsfinanzierung veranschlagten hohen Sockelbeträge. Ferner wurden die abgeführten Bundesbankgewinne für andere Zwecke abgeschöpft:

- im Haushalt 2015 für den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und
- im Haushalt 2016 zugunsten einer Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen (Asyl-Rücklage).

Abbildung 1.10

Tilgung des ITF aus den Bundesbankgewinnen

Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank zur Tilgung des ITF und zu anderen Zwecken im Zeitraum 2010 bis 2019



30 § 6 Absatz 1 ITFG; nach § 6 Absatz 2 ITFG wurde der im Bundeshaushalt zu veranschlagende Anteil am Bundesbankgewinn für das Jahr 2010 auf einen Sockelbetrag von bis zu 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf bis zu 3 Mrd. Euro und für das Jahr 2012 und die Folgejahre so lange auf bis zu 2,5 Mrd. Euro festgesetzt, bis die Verbindlichkeiten des Sondervermögens vollständig getilgt sind.

31 Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

32 Kapitel 6002 Titel 121 04: Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank.

Neben einer anteiligen Heranziehung der Bundesbankgewinne hat sich die Bundesregierung die Option vorbehalten, in wirtschaftlich günstigen Zeiten konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen des Bundes zusätzlich zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF einzusetzen.³³ Dementsprechend legte das Haushaltsgesetz 2014 fest, dass ein sich im Bundeshaushalt ergebender Überschuss ebenfalls zur Schuldentilgung des Sondervermögens einzusetzen ist. Auf dieser Grundlage wurde dem ITF im Haushaltsjahr 2015 ein Vorjahresüberschuss von 0,5 Mrd. Euro zugeführt. In den nachfolgenden Haushaltsgesetzen fehlte eine vergleichbare Regelung. Stattdessen wurden die Haushaltsüberschüsse der Jahre 2015 bis 2018 der Asyl-Rücklage zugeführt.

Das ursprüngliche Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen, wurde im Ergebnis aufgegeben. Stattdessen steigen seit dem Haushaltsjahr 2016 sowohl die Schulden als auch das negative Eigenkapital stetig an (vgl. Tabelle 1.11). Angesichts der prognostizierten ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist zu befürchten, dass der in Aussicht gestellte zügige Schuldenabbau im ITF sich auf unbestimmte Zeit hinauszögern wird.

Tabelle 1.11

Entwicklung des Vermögens, der Schulden und des negativen Eigenkapitals

Jahr	Vermögen Stand. 31.12.	Schulden Stand 31.12.	Eigenkapital Stand 31.12
	in Mio. Euro		
2009	1 159,3	7 261,9	-6 102,6
2010	2 327,8	14 440,9	-12 113,1
2011	3 043,5	22 450,3	-19 406,8
2012	2 201,7	21 950,3	-19 748,6
2013	1 814,4	21 990,8	-20 176,4
2014	2 431,3	20 914,2	-18 482,8
2015	3 650,2	21 933,2	-18 283,1
2016	1 081,4	19 803,2	-18 721,7
2017	1 043,0	19 937,8	-18 894,8
2018	1 027,0	20 068,8	-19 041,8

33 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde am 17. Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) errichtet. Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Der Bund stellt über die Finanzagentur die für Stabilisierungsmaßnahmen erforderlichen Mittel im Wege einer Proportionalfinanzierung bereit. Dem FMS als Sondervermögen des Bundes standen im Jahr 2018 nach dem FMStFG Kreditermächtigungen für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen von bis zu 70 Mrd. Euro zur Verfügung; davon 30 Mrd. Euro nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses. Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit Januar 2016 nicht mehr zulässig. Die Schulden des FMS werden im Bundesanzeiger halbjährlich unter „Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland“ und auf der Internetseite der Finanzagentur ausgewiesen.

Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Banken zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis. Der FMS erzielte daraus Provisionseinnahmen und Dividenden. Neben Kapitalmaßnahmen und Garantien konnten Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichtet werden. Diese übernehmen und verwerten die Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten. Als solche wurde die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AöR (EAA) für Risikopositionen und nichtstrategienotwendige Geschäftsbereiche, insbesondere der WestLB, gegründet. Die WestLB firmiert mittlerweile als Portigon AG. Für Risikopositionen der Hypo Real Estate-Gruppe wurde die FMS Wertmanagement AöR (FMS-WM) gegründet. Der FMS glied die Liquiditätsengpässe und Verluste der FMS-WM sowie nachrangig Verluste der EAA aus. Der FMS konnte bis zum 31. Dezember 2015 solche Maßnahmen gewähren.

Der Bund haftet gemäß § 5 FMStFG unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Die Beteiligung der Länder ist auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.

Der FMS wurde bis zum Jahresende 2017 von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet. Danach übernahm die Finanzagentur die Verwaltung des FMS. Die FMSA überwacht nach § 8a Absatz 2 FMStFG die Abwicklungsanstalten. Die Finanzagentur ist mit ihrer Trägerschaft beliehen.

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium hat seit dem 1. Januar 2018³⁴ umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

34 § 10a FMStFG i. V. m. § 3 Bundesschuldenwesengesetz.

Ergebnis des Geschäftsjahres 2018

Der FMS schloss das Jahr 2018 mit einem Jahresfehlbetrag von 1,51 Mrd. Euro ab, nachdem er im Vorjahr einen Überschuss von 1,46 Mrd. Euro erzielt hatte. Der Fehlbetrag geht im Wesentlichen auf die Abschreibung der Beteiligung an der Commerzbank AG zurück. Die Beteiligung von 15,6 % (195,3 Millionen Aktien) war zum Jahresende 2018 gegenüber dem Vorjahr 1,31 Mrd. Euro weniger wert. Der Kurs der Aktie lag bei 5,78 Euro.

Die Kapitalhilfen für Institute waren Ende des Jahres 2010 mit 29,4 Mrd. Euro auf dem höchsten Stand und beliefen sich zum Jahresende 2018 auf 14,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.12).

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2018
	in Mrd. Euro	
Commerzbank AG	5,1	1,13
Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE) ^b	7,6	0,09
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0
Gesamt	14,6	1,22

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen.

b Außerdem übertrug die HRE dem FMS im Jahr 2019 eine Beteiligung an der pbb Deutsche Pfandbriefanstalt AG im Wert von rund 41 Mio. Euro. Der Wert dieser Beteiligung ist in der Tabelle im Bilanzwert zum 31.12.2018 der HRE nicht enthalten.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung/Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2018.

Es sind Zinsaufwendungen von 214,1 Mio. Euro angefallen. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Mio. Euro gesunken. Der nicht durch Vermögen gedeckte Fehlbetrag des FMS hat sich durch den Jahresfehlbetrag 2018 auf 22,6 Mrd. Euro erhöht. Er lag im Vorjahr bei 21,0 Mrd. Euro. Der FMS wies zum Jahresende 2018 Schulden von 23,8 Mrd. Euro aus. Der Kreditermächtigungsrahmen wurde zum Jahresende 2018 mit 24,4 Mrd. Euro ausgeschöpft.

Ausblick

Umfang und Zeitpunkte, zu denen der FMS und damit der Bundeshaushalt letztendlich für Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte in Anspruch genommen werden, sind derzeit nicht absehbar. Sie hängen im Wesentlichen davon ab, wie der Ausstieg aus den Beteiligungen des FMS an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH und der pbb Deutsche Pfandbriefbank AG gestaltet wird und mit welchem Ergebnis die beiden Abwicklungsanstalten ihre Portfolios abwickeln.

Bis Ende 2018 hatten die EAA ihren Bank- und Handelsbestand zu Nominalwerten um 85 % und die FMS-WM um 60 % zurückgeführt. Der Saldo aus stillen Lasten und stillen Reserven aus Wertpapieren und Derivaten betrug bei der FMS-WM 17,6 Mrd. Euro. Im Vorjahr waren es 16,8 Mrd. Euro. Positionen gegenüber Schuldern in Italien sind das mit Abstand größte Konzentrationsrisiko im Portfolio der FMS-WM. Aus der Tätigkeit der EAA ist derzeit, auch wegen der nachrangigen Haftung, nicht damit zu rechnen, dass der FMS in Anspruch genommen werden wird.

Die bestehenden Rahmenbedingungen erschweren es den Abwicklungsanstalten, den Geschäftsbetrieb auf Dauer wirtschaftlich zu betreiben. Risikokonzentrationen der Portfolios steigen durch zunehmend schwer verwertbare Positionen. Die Kosten können nicht in gleichem Maß gesenkt werden, wie das Portfolio abgebaut wird. Auch ist die Situation im Wettbewerb um qualifiziertes Personal schwierig.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die KfW, die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittlere Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2018 leistete es Auszahlungen von 267,5 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2018 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen davon 43,5 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 347,4 Mio. Euro für das Jahr 2018 (–79,9 Mio. Euro), die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007³⁵ als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2018 um 0,8 Mrd. Euro auf 19,1 Mrd. Euro netto. Das Vermögen lag damit um 3,7 Mrd. Euro (24 %) über dem fortge-

35 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

schriebenen Gegenwertaufkommen³⁶ von 15,3 Mrd. Euro. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

Das BMWi hat die bereits in früheren Jahren vom Bundesrechnungshof angemerkte Unterauslastung des ERP-Förderpotenzials in der KfW zum Anlass genommen, gemeinsam mit der KfW das ERP-Förderpotenzial zu verbessern. So soll das KfW-Engagement bei der Wagniskapital- und Beteiligungsfinanzierung verstärkt werden. Dazu wurde im Jahr 2018 die Beteiligungsgesellschaft KfW Capital gegründet, die von ihrer Struktur her Beteiligungs- und Mezzaninfinanzierungen beihilfefrei ermöglichen soll, gegebenenfalls auch unter Beteiligung privater Investoren.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Grundlagen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde im Zuge der Bahnreform am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere noch die Aufgaben,

- das der Deutschen Bahn AG (DB AG) zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Entwicklung im Jahr 2018

Das BEV hatte im Jahr 2018 Ausgaben von 6,9 Mrd. Euro.³⁷ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,3 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,3 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2019 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,0 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2018 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 145 422 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 96 057 Personen und damit um 39,8 % zurück. Die zum 31. Dezember 2018³⁸ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 606,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (274,9 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,9 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (306,7 Mio. Euro).

36 Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2018.

37 Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

38 Vgl. S. 48 der Vermögensrechnung.

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 274,9 Mio. Euro im Jahr 2018. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Es hat die Aufgabe, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Aufwandserstattungen der DB AG

Die Beamtinnen und Beamten des BEV wurden im Jahr 1994 unter Wahrung ihres Status der DB AG zugewiesen, soweit sie nicht aufgrund einer Entscheidung im Einzelfall beim BEV oder anderweitig verwendet werden. Sie erhalten ihre Besoldung und Versorgung von ihrem Dienstherrn BEV. Die DB AG erstattet dem BEV nach Maßgabe des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes (DBGrG) die Aufwendungen, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmer erbringen müsste. Die Zahl der zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 20 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 23 270 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 80,1 % weniger als im Jahr 1994.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ihrer Pflicht zur Erstattung der Personalkosten befreit. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend.

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit einem Beschluss vom November 2016 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine neuen Anträge nach dem DBGrG zur Erstattung von Personalkosten aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen geltend machen kann. Dieser Gesetzentwurf liegt dem Parlament bis heute nicht vor. Die DB AG konnte so ihre Antragspraxis fortsetzen und ihre Personalkostenerstattung an das BEV um zweistellige Millionenbeträge mindern. Nach dem Willen des Parlaments hätte sie ab dem Jahr 2017 dafür selbst aufkommen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) aufgefordert, das Gesetzgebungsverfahren mit Nachdruck anzustoßen und die Durchführungsvereinbarung nicht mehr anzuwenden. Außerdem hat er das BMVI an seine Zusage erinnert, den Gesetzentwurf im Jahr 2019 einbringen zu wollen.

Aufgabenentwicklung des BEV

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Finanzagentur übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie ist der Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirt-

schaftlichen Gründen weiterhin geboten. Zudem beabsichtige die Bundesregierung, je nach Entwicklung von Personal und Aufgaben des BEV, weitere Überprüfungen zu dessen Zukunft vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Dazu gehören auch Überlegungen, Aufgaben und Personal auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Im Zusammenhang mit der seit mehr als vier Jahren ausstehenden Entscheidung des BMVI über das Immobilienkonzept des BEV hat der Bundesrechnungshof dieses Thema erneut aufgegriffen. Er empfiehlt der Bundesregierung, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten (vgl. Bemerkungen 2018 Nr. 17, Bundestagsdrucksache 19/5500).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte im Februar 2019 das BMVI u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt.

Obwohl der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses den Fortschrittsbericht inhaltlich nicht eingrenzt, vertritt das BMVI die Auffassung, dass nur der Immobilienbereich des BEV betroffen sei. Es hat angekündigt, lediglich zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV und nicht über die Aufgabenabwicklung des gesamten BEV zu berichten. Der Bundesrechnungshof hält dies für unzureichend.

1.12.5 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Außerdem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2018 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen über der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmesteigerung des Fonds führte. Seit dem Jahr 2014 erhält das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes.³⁹ Für das Jahr 2018 sah das Haushaltsgesetz hierfür eine Zuweisung von 2,8 Mrd. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF für Investitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse erhöhten sich gegenüber dem

³⁹ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung von Gesetzen über Sondervermögen des Bundes vom 22. Dezember 2014, BGBl I, S. 2431.

Vorjahr um 0,5 Mrd. auf 2,5 Mrd. Euro. Die Rücklage, bestehend aus Ausgabeermächtigungen, erhöhte sich um 2,9 Mrd. Euro und betrug zum Jahresende 4,5 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens dargelegt.⁴⁰ Für ihn ist es unverändert nicht ersichtlich, dass die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel in den EKF zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt.

So werden mehrere Förderbereiche nicht nur aus dem EKF, sondern auch aus diversen Einzelplänen des Bundeshaushaltes über ähnliche oder gleichlautende Titel finanziert. Das BMF hat zwar im Wirtschaftsplan 2019 die parallele Bewirtschaftung von Titeln sowohl im EKF als auch im Haushalt in einzelnen Fällen aufgehoben. Der Bundesrechnungshof sieht hierin einen ersten Schritt zur Auflösung doppelter Finanzierungsstrukturen. Gleichwohl sind die nicht mehr parallel bewirtschafteten Titel mit einem Anteil von 9 % am Gesamtvolumen des EKF finanziell eher unbedeutend. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren und deren Verwendung in der Haushaltsrechnung des Bundes nachzuweisen. Dies würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern.

Auch die Unsicherheit der Einnahmen des EKF aus der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung bezüglich des Sondervermögens. Diese Einnahmen sind seit Jahren unstetig und unterliegen erheblichen Schwankungen, was eine solide Haushaltsplanung des Sondervermögens erschwert. So schwankte der Preis je Zertifikat im Jahr 2018 zwischen 7,79 und 22,51 Euro. Preis- und Mengenschwankungen der Zertifikate könnten im Bundeshaushalt besser ausgeglichen werden.

Darüber hinaus spricht die im Laufe der Jahre veränderte Einnahmenstruktur des EKF gegen die Konstruktion des Sondervermögens. Mit der Einführung jährlicher Bundeszuschüsse wurde das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine erhebliche Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt. Die Planung für die Jahre 2019 bis 2022 zeigt, dass der EKF sich in diesen Jahren hauptsächlich über jährliche Bundeszuschüsse finanzieren soll. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten.

Das BMF will am EKF als Sondervermögen festhalten. Das Handlungsfeld des Sondervermögens – die Energiewende und die Klimaschutzpolitik – habe an Bedeutung noch weiter zugenommen. Dies rechtfertige den Fortbestand eines Sondervermögens, das weitgehend losgelöst von sonstigen Ressortinteressen ener-

40 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Nummer III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 19/5500 vom 12. November 2018) Nr. 1.12.5.

gie- und klimapolitisch wirksame Ausgaben bündele und transparent ausweise. Das BMF sei aber bestrebt, verbleibende Doppelstrukturen in den Einzelplänen und den Sondervermögen über das bereits umgesetzte Maß hinaus im Einvernehmen mit den bewirtschaftenden Ressorts zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bedeutung der Energiewende und des Klimaschutzes an. Er teilt aber nicht die Auffassung, dass dieses Argument allein ein Sondervermögen rechtfertigt, dass sich vorrangig aus dem Bundeshaushalt finanziert.

1.12.6 Sondervermögen „Aufbauhilfe“

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai 2013 bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres überregionales Hochwasser entstandenen, nicht versicherten Schäden finanziert.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung im Jahr 2013 vom Bund mit Haushaltsmitteln von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren gemäß Errichtungsgesetz für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Insgesamt wurden 4 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2018 aus dem Sondervermögen für Projekte verausgabt, davon 600 Mio. Euro im Jahr 2018.

Der Bund kann gemäß § 4 Absatz 6 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz ihm zur Verfügung stehende und nicht benötigte Mittel bis zu 1,5 Mrd. Euro aus dem Fonds an den Bundeshaushalt abführen. Er hat von dieser Möglichkeit bereits mit 1,2 Mrd. Euro Gebrauch gemacht.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund gemäß § 4 Absatz 7 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz hiervon bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen. Auch diese Möglichkeit hat der Bund mit 537 Mio. Euro bereits genutzt.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFF) bilden folgende Bestimmungen:

- Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErRG) vom 24. Juni 2015⁴¹, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (FANeuReG) vom 14. August 2017⁴²;
- Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG)⁴³ vom 24. Juni 2015, zuletzt geändert durch Artikel 7 FANeuReG;
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des KInvFG vom 20. August 2015;
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung von Kapitel II des KInvFG – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz – vom 20. Oktober 2017.

Finanzausstattung und Zweck des Sondervermögens

Der Bund stattete das Sondervermögen in den Jahren 2015 und 2016 jeweils mit einem Betrag von 3,5 Mrd. Euro aus. Die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen hierzu wurden durch die Nachtragshaushalte 2015 und 2016 geschaffen. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro dient dem Zweck, den Ländern Finanzhilfen

- zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Grundgesetz⁴⁴ sowie
 - zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz⁴⁵
- zu gewähren.

Jahresabschluss

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt, der als Anlage zum Einzelplan 60 enthalten ist. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErRG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2018 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.13).

41 Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz (KInvFErRG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974 ff.

42 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (FANeuReG) vom 14. August 2017, BGBl. I, S. 3122, 3127;

43 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975.

44 Vgl. KInvFG Kapitel I.

45 Vgl. KInvFG Kapitel II.

Tabelle 1.13

Jahresabschluss 2018

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2018	Ist 2018
		in Mio. Euro	
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	–	–
359 01	Entnahme aus Rücklagen	–	6 373,5
Summe der Einnahmen		–	6 373,5
Ausgaben			
882 01	Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG	–	656,5
882 02	Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG	–	19,3
919 01	Zuführung an die Rücklage	–	5 697,6
Summe der Ausgaben		–	6 373,5

Mittelabruf der Länder im Haushaltsjahr 2018

Im Haushaltsjahr 2018 riefen die Länder Mittel in Höhe von insgesamt 676 Mio. Euro ab. Davon entfielen 656,5 Mio. Euro auf Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG (Titel 882 01 – Infrastrukturprogramm) und 19,3 Mio. Euro auf die Finanzhilfen nach § 10 KInvFG (Titel 882 02 – Schulsanierungsprogramm). Für die Finanzhilfen nach dem Infrastrukturprogramm stellt sich der Mittelabfluss wie folgt dar:

Tabelle 1.14

Mittelabfluss beim Infrastrukturprogramm in den Jahren 2015 bis 2018^a

Bundes- land	Programm anteil	Haushaltsjahr 2015	Haushaltsjahr 2016	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Summe 2015 2018	Gesamtin- anspruchnahme
in Mio. Euro							in %
BW	247,7	0,0	13,3	52,7	68,9	134,9	54,5
BY	289,2	0,0	1,3	40,1	63,8	105,2	36,4
BE	137,8	0,0	30,2	36,7	17,3	84,2	61,1
BB	107,9	0,0	2,4	16,4	28,5	47,3	43,8
HB	38,8	0,0	2,7	7,2	6,7	16,6	42,8
HH	58,4	0,0	1,8	20,7	15,4	37,9	64,9
HE	317,1	0,0	2,3	20,8	52,8	75,9	23,9
MV	79,3	0,0	0,0	0,0	6,0	6,0	7,6
NI	327,5	0,3	26,7	58,3	54,8	140,1	42,8
NW	1 125,6	0,0	52,8	149,3	216,5	418,6	37,2
RP	253,2	0,0	4,4	17,5	13,7	35,6	14,1
SL	75,3	0,0	0,0	7,9	7,6	15,5	20,6
SN	155,8	0,0	0,0	14,4	40,9	55,3	35,5
ST	110,9	0,0	0,6	12,5	31,9	45,0	40,6
SH	99,5	0,0	1,3	10,4	9,9	21,6	21,7
TH	75,8	0,0	6,5	15,2	21,9	43,6	57,5
Gesamt	3 500,0	0,3	146,3	480,1	656,6	1 283,3	36,7

Erläuterung:

a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Daten vom BMF.

Das über die bisherige Laufzeit jährlich gestiegene Abrufvolumen macht deutlich, dass die Finanzhilfen nachgefragt werden und die zu Beginn der Startphase des Programms bestehenden Hemmnisse für den Mittelabruf, wie Kapazitätsengpässe und Planungsvorläufe, mittlerweile überwunden worden sind. Diese Erkenntnis wird durch die nachfolgende Tabelle (Tabelle 1.15) untermauert, in der die vorgesehenen Vorhaben zum Stand 30. Juni 2018 wiedergegeben sind. Hiernach waren für diesen Stichtag sogar 93 % der Finanzhilfen, d. h. 3 271 Mio. Euro von 3 500 Mio. Euro, mit Vorhaben unterlegt.

Tabelle 1.15

Vorhabenplanung beim Infrastruktur- und beim Schulsanierungsprogramm

Bundesland	Infrastrukturprogramm (Kap. I)			Schulsanierungsprogramm (Kap. II)		
	Programm anteil	Vorgesehene Vorhaben (Stand: 30. Juni 2018)		Programm anteil	Gebundene Mittel (Stand: 31. März 2018)	
	in Mio. Euro		in %	in Mio. Euro		in %
BW	247,7	246,1	99,3	251,2	251,2	100,0
BY	289,2	289,2	100,0	293,0	0,0	0,0
BE	137,8	131,7	95,5	140,4	0,0	0,0
BB	107,9	107,6	99,6	102,4	0,0	0,0
HB	38,8	38,8	99,9	42,4	42,4	100,0
HH	58,4	57,1	97,8	61,4	61,4	100,0
HE	317,1	309,5	97,6	330,0	0,0	0,0
MV	79,3	73,2	92,4	75,2	0,0	0,0
NI	327,5	327,5	100,0	288,8	0,0	0,0
NW	1 125,6	942,6	83,7	1 120,6	36,0	3,2
RP	253,2	250,8	99,0	256,6	35,8	13,9
SL	75,3	75,3	100,0	72,0	0,0	0,0
SN	155,8	155,8	100,0	177,9	0,0	0,0
ST	110,9	108,2	97,6	116,4	0,0	0,0
SH	99,5	87,1	87,5	99,7	0,0	0,0
TH	75,8	70,5	93,0	71,8	0,0	0,0
Gesamt	3 500,0	3 270,9	93,5	3 500,0	426,8	12,2

Quelle: Daten vom BMF.

Für die Finanzhilfen nach dem Schulsanierungsprogramm stellt sich der Mittelabfluss wie folgt dar:

Tabelle 1.16

Finanzhilfen nach dem Schulsanierungsprogramm

Bundesland	Programmanteil	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Summe 2017 2018	Gesamtinanspruchnahme
	in Mio. Euro				in %
BW	251,2	0,0	0,0	0,0	0,0
BY	293,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BE	140,4	0,0	0,0	0,0	0,0
BB	102,4	0,0	0,0	0,0	0,0
HB	42,4	0,0	1,0	1,0	2,3
HH	61,4	0,0	0,0	0,0	0,0
HE	330,0	0,0	0,9	0,9	0,3
MV	75,2	0,0	0,0	0,0	0,0
NI	288,8	0,0	2,2	2,2	0,8
NW	1 120,6	0,0	14,4	14,4	1,3
RP	256,6	0,0	0,0	0,0	0,0
SL	72,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SN	177,9	0,0	0,0	0,0	0,0
ST	116,4	0,0	0,0	0,0	0,0
SH	99,7	0,0	0,0	0,0	0,0
TH	71,8	0,0	0,9	0,9	1,2
Gesamt	3 500,0	0,0	19,3	19,3	0,6

Quelle: Daten vom BMF.

Die zur Verfügung stehenden Finanzhilfen für das Schulsanierungsprogramm (§ 10 KInvFG, Titel 882 02) sind nur von fünf Ländern beansprucht worden. Mit 0,55 % ist die Abrufquote noch sehr gering. Im Unterschied dazu, weist Tabelle 1.15 u. a. aus, dass zum 31. März 2018 von der Gesamtsumme des Programms mehr als 12 % der Finanzhilfen „gebunden“ waren, d. h. die zugrundeliegenden Maßnahmen waren bereits beantragt, bewilligt oder abgeschlossen. Ursächlich für den geringen Mittelabruf ist, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Finanzhilfen erst im Frühjahr 2018 abschließend vorlagen. Denn die jeweiligen Kriterien der Länder für die Auswahl der für eine Förderung in Frage kommenden Kommunen waren im Einvernehmen mit dem BMF festzulegen.

Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel wurden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans einer Rücklage zugeführt (Titel 919 01). Damit ist sichergestellt, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner grundsätzlichen – und schon mehrfach geäußerten – Kritik an der Errichtung von Sondervermögen fest, deren Hauptzweck darin besteht, Ausgaben „buchmäßig“ um Jahre nach vorn zu ziehen.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalfonds)

Der Gesetzgeber schuf mit dem *Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“* (DIFG) vom 17. Dezember 2018 die rechtliche Grundlage für den Digitalfonds. Das Gesetz trat am 1. Dezember 2018 in Kraft. Mit dem Sondervermögen werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Institutionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum;
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („Digitalpakt Schule“).

Dem Sondervermögen fließen die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 im Rahmen einer Frequenzauktion vergeben wurden. Das Auktionsergebnis nach 497 Runden beläuft sich auf 6,5 Mrd. Euro. Unabhängig von diesen Einnahmen erhielt das Sondervermögen bereits im Jahr 2018 eine steuerfinanzierte Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 2,4 Mrd. Euro zur Anschubfinanzierung von Fördermaßnahmen. Diese Mittel stehen dem Sondervermögen ohne eine gesetzlich festgeschriebene Erstattungsverpflichtung zur Verfügung. Der Betrag verbleibt allerdings bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über das Sondervermögen ausgezahlt. Mit der gewährten Anschubfinanzierung verfolgte die Bundesregierung das Ziel, unverzüglich nach Inkrafttreten des DIFG mit der Förderung des Gigabitnetzausbaus und der Umsetzung des Digitalpaktes Schule beginnen zu können.⁴⁶

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einem jährlichen Wirtschaftsplan zu veranschlagen. Der Wirtschaftsplan 2018 lag dem DIFG als Anlage bei. Für das Haushaltsjahr 2018 ergibt sich folgender Jahresabschluss (vgl. Tabelle 1.17):

⁴⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 4 DIFG.

Tabelle 1.17

Jahresabschluss des Digitalfonds 2018

Titel Tgr.	Zweckbestimmung	Soll 2018	Ist 2018
		in Mio. Euro	
Einnahmen			
119 99	Vermischte Verwaltungseinnahmen	–	–
129 01	Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen	–	–
211 01	Zuweisung aus dem Bundeshaushalt nach § 4 DIFG	2 400	2 400
359 01	Entnahme aus der Rücklage für Gigabitnetzausbau	–	–
359 02	Entnahme aus der Rücklage für Digitalpakt Schule	–	–
Gesamteinnahmen		2 400	2 400
Ausgaben			
Tgr. 01	Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	–	–
Tgr. 02	Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen	–	–
919 01	Zuführung an die Rücklage Gigabitnetzausbau	1 680	1 680
919 02	Zuführung an die Rücklage für Digitalpakt Schule	720	720
Gesamtausgaben		2 400	2 400

Da das DIFG erst am 1. Dezember 2018 in Kraft trat, konnte die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen erst gegen Ende des Jahres 2018 vorgenommen werden. Ihre Verwendung zulasten der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen operativen Titel schied aus Zeitgründen aus. Die der Zuweisung zugeordnete Funktion einer Anschubfinanzierung kam folglich im Haushaltsjahr 2018 nicht zum Tragen. Dies wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer Zuweisung an das Sondervermögen bereits im Bundeshaushalt 2018 auf. Um eine zweckentsprechende Mittelverwendung in den Folgejahren sicherzustellen, wurde die Zuweisung unter Beachtung des in § 6 Absatz 4 DIFG festgelegten Verteilungsschlüssels in voller Höhe zur Rücklagenbildung genutzt. Danach sind 70 % der Einnahmen des Sondervermögens für den Gigabitnetzausbau und 30 % für den Digitalpakt Schule einzusetzen.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.3 eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO).

In der Vermögensrechnung sind unter Nr. 3.3.1 die Rechnungswerte der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen dargestellt. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital. Der letzte Bundesbetrieb, die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle), ist mit Ablauf des Haushaltsjahres 2018 abgewickelt worden.

Tabelle 1.18

Bundesbetriebe und Kantinen⁴⁷

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2018	Bestand 31.12.2018
	in Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	2 016 521	0
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 09	-16 040	20 383
Einzelplan 14	5 356 601	4 606 774

⁴⁷ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 4 DIFG.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende

Zusammenfassung

Die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes hat der Große Senat des Bundesrechnungshofes am 23. September 2019 beschlossen. Zugrunde lag der Haushalts- und Planungsstand bis Mitte September 2019. Die Feststellungen wurden um die am 2. Oktober 2019 von der Bundesregierung beschlossene Ergänzung des Entwurfs des Bundeshaushaltsplans 2020 aktualisiert. Die Ergänzung enthält die finanziellen Auswirkungen des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung. Eine inhaltliche Bewertung der klimapolitischen Entscheidungen erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Nach fortwährender Aufwärtsentwicklung seit dem Jahr 2010 soll sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2019 etwas verlangsamen. Nachdem die deutsche Wirtschaft im Jahr 2017 um real 2,2 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) und im Jahr 2018 um 1,4 % des BIP gewachsen ist, erwartet die Bundesregierung für das Jahr 2019 ein Wachstum von 0,5 % des BIP. Für das Jahr 2020 wird ein Anstieg von 1,5 % des BIP und für den Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2023 von jährlich 1,2 % des BIP zugrunde gelegt. Die abgeschwächte Konjunkturdynamik hat Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, allerdings in einem überschaubaren Umfang. Die Steuereinnahmen sollen weiter steigen, jedoch geringer als in den letzten Jahren. Die Arbeitsmarktausgaben bleiben angesichts der weiterhin stabilen Beschäftigungslage auf niedrigem Niveau. Die historisch niedrigen Refinanzierungskosten unterstützen auch im neuen Finanzplan das Ziel ausgeglichener Haushalte.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesregierung in der Lage, mit dem Regierungsentwurf 2020 zum sechsten Mal in Folge einen Haushaltsplan vorzulegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Im Finanzplanungszeitraum ist ebenfalls keine Nettokreditaufnahme vorgesehen. Dieses planerische Szenario soll im Wesentlichen durch den Einsatz der Asyl-Rücklage, der Auflösung von Globalen Mindereinnahmen sowie der Ausbringung Globaler Minderausgaben erreicht werden. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Die Ausgabenlinie bleibt expansiv (vgl. Nr. 2.1.1).

So werden die finanziellen Aufwendungen vor allem im Sozialbereich sowie zur Unterstützung von Länderaufgaben weiter steigen. Neue Leistungen wie das Baukindergeld und die Maßnahmen aus den Rentenpaketen belasten den Bundeshaushalt sowie die Rentenkasse nachhaltig. Die vom Bundesrechnungshof mehrfach geforderte umfassende kritische Bestandsaufnahme vor allem bei den Subventionen fehlt nach wie vor.

In den letzten Jahren hat der Bund haushaltsrelevante Finanzierungen in erheblichem Umfang in Sondervermögen verlagert. Die Tendenz zu einer Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts in Sondervermögen ist ungebrochen. Eine Folge hiervon ist, dass die Zuweisungen aus dem Haushalt an die Sondervermögen im laufenden Jahr zwar als Ist-Ausgaben gebucht, die hiermit finanzierten Maßnahmen aber regelmäßig erst Jahre später durchgeführt und abgerechnet werden. Hierdurch werden neben der Jährlichkeit weitere wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit beeinträchtigt (vgl. Nr. 2.1.2).

Ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden ist kein Selbstzweck. Der Verzicht auf neue Schulden unterstützt dauerhaft tragfähige Finanzen. Diese werden für die Bewältigung anstehender Herausforderungen benötigt. Der Haushaltsentwurf 2020 und der neue Finanzplan bis zum Jahr 2023 tragen diesem Ziel allerdings nur in begrenztem Umfang Rechnung.

Vor allem im Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat der Bund quasi eine fiskalische Allzuständigkeit akzeptiert, diese sogar zum Teil selbst vorangetrieben. Die vom Grundgesetz vorgegebene föderale Trennung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenz der staatlichen Ebenen wurde weitgehend aufgegeben. Die mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 bezweckte Stärkung der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Länder wurde mit den Verfassungsänderungen aus dem Jahr 2017 und vom März 2019 durch eine zentrale Mitfinanzierung ersetzt. Alle wesentlichen Aufgabenbereiche der Länder und Kommunen werden mittlerweile durch Bundesmittel alimentiert – seien es Kindertagesstätten, Kindergärten, Schulen, Hochschulen, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), Kommunalinvestitionen, Sozialhilfe, innere Sicherheit, Flüchtlingshilfen oder der soziale Wohnungsbau. Über Jahre zu beobachtende unzureichende Aufgabenerfüllung der Länder wie im sozialen Wohnungsbau oder bei der Bildungsinfrastruktur belohnt der Bund durch zusätzliche Mittel. Nunmehr wird verlangt, dass der Bund den Ländern auch bei der Tilgung der kommunalen Altschulden hilft.

Die Folge ist ein – im Grundgesetz so nicht angelegtes – unübersichtliches Kompetenz- und Finanzierungsgemenge. Zudem führt dies zu einer Auflösung klarer Verantwortlichkeiten und beeinträchtigt die demokratische Sanktionierung politischer Entscheidungen. Auch die vom Grundgesetz geforderte regelmäßige Berechnung und Anpassung der steuerlichen Deckungsquoten von Bund und Ländern findet nicht statt. Im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 haben die Länder darauf verzichtet, ihre eigenen steuerlichen Einnahmemöglichkeiten zu erweitern. Stattdessen haben sie sich in eine noch stärkere finanzielle Abhängigkeit vom Bund begeben. Ohne eigene Verantwortung für die Gestaltung der Einnahmen ist eine eigenständige Politik auf Dauer aber kaum möglich.

Mit den letzten Grundgesetzänderungen wurden außerdem neue Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes für die Bundesverwaltung und den Bundesrechnungshof implementiert. Ob diese ausreichen, eine zeitnahe, zweckgemäße und wirtschaftliche Verwendung der an die Länder und Kommunen gewährten Mittel

zu gewährleisten, ist offen. Nach den bisherigen Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes z. B. zur Umsetzung des Hochschulpaktes oder der Regionalisierung des ÖPNV ist davon auszugehen, dass hier Defizite bestehen. Vom Bund zur Verfügung gestellte Mittel setzen die Länder teilweise erst mit jahrelanger Verzögerung für die intendierten Zwecke ein (vgl. Nr. 2.2.1).

Erhebliche Hilfen leistet der Bund seit dem Jahr 2015 an Länder und Gemeinden für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Dies erfolgt vor allem über die durchaus großzügige Bereitstellung zusätzlicher Umsatzsteueranteile. Gesamtstaatlich gesehen hat Deutschland innerhalb der Europäischen Union eine führende Position bei der Aufnahme von Flüchtlingen eingenommen – nicht zuletzt bedingt durch seine wirtschaftliche Leistungskraft. Aufgrund der zurückgehenden Flüchtlingszahlen haben sich die Mittel hierfür stabilisiert, allerdings auf einem hohen Niveau (vgl. Nr. 2.2.2).

Der Bund sollte über seine vielfältigen Aktivitäten zugunsten der Unterstützung von Kernaufgaben der Länder und Kommunen seine eigenen Aufgaben nicht vernachlässigen. Die insgesamt bestehenden Herausforderungen erfordern finanzwirtschaftlich nachhaltige Lösungsansätze.

Dies betrifft insbesondere den demografischen Wandel, der den Bundeshaushalt bereits auf mittelfristige Sicht fordern wird. So steigen die Ausgaben für die Alterssicherung im Bereich der Rente bis zum Jahr 2023 deutlich an. Das Rentenpaket aus der 18. Wahlperiode sowie weitere Leistungsverbesserungen aus der laufenden Wahlperiode wirken belastungserhöhend. Dies betrifft insbesondere die Mütterrente II. Die geplante Einführung einer Grundrente – ggf. ohne Bedürftigkeitsprüfung – würde die Ausgaben deutlich erhöhen. Nach dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 auf höchstens 20 % steigen. Ferner soll die Rente in diesem Zeitraum auf dem heutigen Niveau von 48 % des durchschnittlichen Einkommens verbleiben. Bei dieser doppelten Haltelinie drohen zumindest für den Zeitraum ab dem Jahr 2025 Zusatzbelastungen für die Rentenversicherung und damit für den haushaltsfinanzierten Bundeszuschuss.

Ob der bisherige Bundeszuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) als Finanzierungsgrundlage auf lange Sicht ausreicht, bleibt abzuwarten. Diese Frage betrifft verstärkt die soziale Pflegeversicherung, die gegenwärtig keinen Bundeszuschuss erhält. Gerade in der Altenpflege wachsen die Herausforderungen von Jahr zu Jahr, ohne dass der Bund bislang eine steuerfinanzierte Unterstützung in Aussicht gestellt hat. Es bleibt zu hoffen, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ auf diese Fragen überzeugende Antworten geben kann (vgl. Nr. 2.2.3).

Die öffentlichen Investitionen in die verkehrliche, digitale und bildungsbezogene Infrastruktur werden im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan auf einem gegenüber früheren Jahren erhöhten Niveau verstetigt. Nicht zuletzt wegen langwieriger Planungs- und Genehmigungsverfahren fließen die Mittel jedoch nur stockend ab. Die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen am Haus-

haltsvolumen, verharnt insgesamt weiterhin deutlich unterhalb des Anteils der Sozialausgaben. Eine mit der Pkw-Infrastrukturabgabe geplante stärkere Nutzerfinanzierung von Verkehrsinvestitionen hat der Europäische Gerichtshof wegen Verstoßes gegen Unionsrecht gestoppt (vgl. Nr. 2.2.4).

Der Abbau des Solidaritätszuschlags soll nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung erst im Jahr 2021 beginnen, obwohl der Grund für seine Einführung mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zum Ende 2019 wegfallen wird. Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 schafft eine finanzverfassungsrechtliche Normallage, die andere Finanzierungsinstrumente als eine Ergänzungsabgabe zur fiskalischen Bedarfsdeckung erfordert. Gleichwohl soll der Solidaritätszuschlag teilweise – d. h. mit etwa der Hälfte seines bisherigen Aufkommens – über den Finanzplanungszeitraum hinaus erhoben werden. Während der überwiegende Teil der Steuerpflichtigen ganz entlastet wird, sollen die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen sowie die Körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen ohne Einschränkungen den Solidaritätszuschlag weiter entrichten. Durch die vorgesehene Einführung von Freigrenzen würde die Progressionswirkung der Einkommensteuer erheblich verschärft. Dies birgt hohe verfassungsrechtliche Risiken. Sollte die vorgesehene Regelung einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht standhalten, drohen milliardenschwere Steuererstattungen, für die im Finanzplan keine Vorsorge getroffen ist (vgl. Nr. 2.2.5).

Keine ausreichende Vorsorge enthält der Finanzplan zur Erreichung internationaler Quotenziele innerhalb des NATO-Verbundes (NATO-Quote) sowie der Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Quote). Bei der NATO-Quote klafft im Jahr 2023 ein erhebliches Planungsloch, um im Haushalt 2024 bei den verteidigungspolitischen Leistungen zumindest eine Quote von 1,5 % des BIP zu erreichen. Eine weitere Annäherung an die ursprünglich in Aussicht gestellten 2,0 % des BIP würde noch erheblich höhere Planungsansätze erfordern. Auch bei der ODA-Quote reichen die Finanzplanungszahlen nicht aus, um die Zielmarge von 0,7 % des BIP zu erfüllen (vgl. Nr. 2.2.6).

Das Volumen der Globalen Minderausgaben hat sich im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan deutlich erhöht. Globale Minderausgaben signalisieren, dass das Parlament sein Budgetrecht nicht vollständig ausschöpft, sondern teilweise an die Exekutive abtritt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, in den Haushaltsberatungen das Volumen der Globalen Minderausgaben durch konkrete Kürzungen bei den Einzelansätzen zu verringern. Diese Empfehlung gilt auch für die Fortschreibung des Finanzplans im nächsten Jahr (vgl. Nr. 2.2.7).

Auf europäischer Ebene wird der Bund auf mittel- und langfristige Sicht mit finanziellen Herausforderungen konfrontiert werden. Hierzu gehören die Abwicklung der Hilfen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise, die Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) und der neue siebenjährige Finanzrahmen für den EU-Haushalt im Zeitraum von 2021 bis 2027. Weitere finanzielle Belastungen könnten sich aus der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ergeben. Der ESM wird ausgebaut und insbesondere mit zusätzlichen Ermächtigungen für Hilfsmaßnahmen auf dem

Bankensektor ausgestattet. Zudem wird der Zugang zu ESM-Mitteln erleichtert. In der Gesamtschau dürfte die Reform dazu führen, dass die finanziellen Ressourcen des ESM stärker beansprucht, Ausfallrisiken steigen und Fehlanreize begünstigt werden (vgl. Nr. 2.2.8).

Jenseits des Finanzplanungszeitraums, der ohnehin schon durchweg mit bestehenden Verpflichtungen belastet ist, muss der Bund hohe finanzielle Leistungen schultern, die er im Kontext des beschlossenen Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung zugesagt hat. Ferner könnte die kerntechnische Entsorgung zu einem Risiko für den Bundeshaushalt werden, wenn die in den öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung eingezahlten Mittel nicht ausreichen (vgl. Nr. 2.2.9).

Diese Herausforderungen werden sich nicht von selbst auflösen, sondern müssen durch eine aktive finanzwirtschaftliche Strategie bewältigt werden. Die Fortsetzung einer Finanzpolitik nach dem Gießkannenprinzip wäre kontraproduktiv. Sie muss abgelöst werden durch Schwerpunktsetzungen auf zukunftsbezogene Aufgaben. Zudem ist darauf zu achten, Haushaltsspielräume für eine finanzwirtschaftliche Gestaltung in den nächsten Jahren zu erhalten bzw. zu eröffnen. Ein vielversprechender Weg wäre, die zahlreichen steuerlichen Vergünstigungen für verschiedene Interessengruppen endlich einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Die Bundesregierung hat sich in ihren subventionspolitischen Leitlinien zwar zu regelmäßigen kritischen Prüfungen auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie beschränkt diese Selbstverpflichtung allerdings auf die im Subventionsbericht enthaltenen Maßnahmen. Im Ergebnis hat ein Subventionsabbau nicht einmal ansatzweise stattgefunden. Im Gegenteil: Mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus und dem Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung werden aktuell neue Subventionstatbestände geschaffen (vgl. Nr. 2.2.10).

Die für die Schuldenregel relevante strukturelle Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2023 unter der zulässigen Obergrenze von maximal 0,35 % des BIP. Der seit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2011 zu beobachtende Rückgang der Neuverschuldung beruht im Wesentlichen auf dem günstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld und den niedrigen Zinsen. Die eigentliche Bewährungsprobe für die Schuldenbremse steht erst bevor. So wird im Haushaltsentwurf 2020 der Spielraum zur oben angeführten Obergrenze geringer, da eine positive Konjunkturkomponente den Neuverschuldungsspielraum einschränkt. Ferner ist der Mittelabfluss aus einigen Sondervermögen zu berücksichtigen, der zu einem negativen Finanzierungssaldo führt. Es ist ein Verdienst der Schuldenregel, dass sie die begrenzten finanzwirtschaftlichen Spielräume offenlegt.

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht im Kernhaushalt keine Nettokreditaufnahme vor. Hierzu trägt insbesondere die Entnahme aus der Asyl-Rücklage von 9,2 Mrd. Euro bei. Zudem sollen die Ausgaben im Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) vor allem durch eine Entnahme von 6,0 Mrd. Euro aus der EKF-Rücklage gedeckt werden. Unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden inner-

halb der Sondervermögen EKF, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitale Infrastruktur und Ganztagschulen beträgt die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme 6,2 Mrd. Euro. Die Asyl-Rücklage wurde aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 bis 2018 gebildet und hatte zum Jahresende 2018 ein Volumen von 35,2 Mrd. Euro. Im Haushaltsplan 2019 ist eine Entnahme von 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Der verbleibende Rest soll in den Haushalten 2021 und 2022 die für den Haushaltsausgleich notwendigen Kredite abdecken. Diese werden auf die nach der Schuldenregel zulässige Obergrenze nicht angerechnet. Im Ergebnis wird hierdurch die „schwarze Null“ im Finanzplanungszeitraum gehalten. Kredite zur Deckung der Entnahmebeträge und der negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen müssen zwar aufgenommen werden, sind allerdings nicht NKA-relevant. Konsolidierungserfordernisse werden hierdurch überdeckt. Als Konsequenz bleibt für eine dauerhafte Tilgung von Alt-schulden – über den etwaigen Bundesbankgewinn über 2,5 Mrd. Euro hinaus – kein Platz: Aufgrund der Rücklagenzuführungen in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 konnten die Schulden des in der Wirtschafts- und Finanzkrise (2009) errichteten Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ von derzeit noch rund 19 Mrd. Euro trotz der konjunkturell guten Lage nicht getilgt werden (vgl. Nr. 2.3.1).

Überlegungen dahingehend, die Schuldenregel zu ändern, um investive Ausgaben über Kredite finanzieren zu können, sind nicht zielführend. Wie die Ausgabenentwicklung seit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2011 belegt, können Investitionen innerhalb des geltenden verfassungsrechtlichen Schuldenreglements verstärkt werden. Es ist letztlich die Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, im Rahmen der Schuldenregel die haushaltspolitischen Prioritäten zu setzen. Öffnungsklauseln im Grundgesetz zugunsten einer Privilegierung bestimmter Ausgaben bedarf es hierzu nicht (vgl. Nr. 2.3.2).

Seit dem Haushaltsjahr 2012 stellt die Bundesregierung den Entwurf des Bundeshaushalts und den Finanzplan im Top-Down-Verfahren auf. In Ergänzung hierzu werden seit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 themenbezogene Haushaltsanalysen berücksichtigt. Im Zuge des Aufstellungsverfahrens 2020/2021 soll eine „Spending Review“ zum Thema „Weiterbildung, Wiedereinstieg und Existenzgründung“ durchgeführt werden. Der Bundesrechnungshof ist bereit, diese Wirkungsanalyse – wie in den Vorjahren – beratend zu begleiten (vgl. Nr. 2.4.2).

Bei den Sozialausgaben rechnet die Bundesregierung ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem weiteren Anstieg. Nach dem Haushaltsentwurf 2020 entfallen auf sie 183,9 Mrd. Euro. Das ist mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 sollen die Sozialausgaben auf 198 Mrd. Euro steigen. Auf dieser Planungsbasis wächst die Sozialausgabenquote dann auf fast 53 %. Ausgabensteigernd wirken hier vor allem die Bundesleistungen an die Rentenversicherung. Auch die Mittel zur Entlastung von Kommunen bei der Sozialhilfe tragen zu dieser hohen Gesamtsumme bei. Die Erhöhungen beim Kindergeld und Kinderfreibetrag sind hierbei nicht einbezogen, da sie als Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer erfasst werden. Das Gleiche gilt für die Umsatzsteuerzuweisung

gen an die Länder für soziale Zwecke. Die Investitionsquote verharrt im Finanzplanungszeitraum auf einem Niveau unterhalb von 11 % (vgl. Nr. 2.5.1).

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung machen den Hauptteil der Sozialausgaben aus. Diese Bundesleistungen sollen von 98,0 Mrd. Euro (2019) auf 115,7 Mrd. Euro (2023) steigen. Sie würden dann 30,8 % des Haushaltsvolumens abdecken (2019: 27,5 %). Hierbei ist die ab dem Jahr 2021 vorgesehene Zuführung von jährlich 2,0 Mrd. Euro in eine Rücklage „Demografievorsorge Rente“ noch nicht enthalten. Allein der Renten-Ausgabensektor übersteigt die veranschlagten Investitionen um fast das Dreifache (vgl. Nr. 2.5.2).

Die nach wie vor stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Als Folge ist der Arbeitslosenbeitrag ab 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % gesenkt worden. Der Trend niedriger Arbeitsmarktausgaben soll sich im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan trotz zusätzlicher Aufwendungen für die Arbeitsmarktförderung fortsetzen. Bis zum Jahr 2023 wird nur mit einem geringen Anstieg gerechnet (vgl. Nr. 2.5.3).

Der jährliche Zuschuss des Bundes über den Gesundheitsfonds an die GKV bleibt mit 14,5 Mrd. Euro auf hohem Niveau. Die Finanzlage im Gesundheitsfonds und bei den gesetzlichen Krankenkassen ist stabil. In einigen Bereichen der Krankenversorgung sind allerdings höhere Ausgaben zu verzeichnen – nicht zuletzt aus Gründen der demografischen Entwicklung. Bislang konnte der Aufwuchs durch die gute Lage bei den Beitragseinnahmen und den Bundeszuschuss aufgefangen werden. Der Finanzbedarf gerade für die großen Kostenblöcke – die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung sowie die Arzneimittel – dürfte sich aber rasch erhöhen. Folglich wird der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt steigen. Ob dann der bislang gewährte Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen ausreicht, ist fraglich. Bislang liegt dem Bundeszuschuss keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde (vgl. Nr. 2.5.4).

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt seit Jahren von unverändert günstigen Refinanzierungsbedingungen. Dies zeigt sich an den erheblich geringeren Zinsausgaben gegenüber früheren Finanzplanungen: Für den Zeitraum 2014 bis 2022 beläuft sich die planerische Entlastung auf insgesamt 130,5 Mrd. Euro. Die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, bewegt sich auf einem historisch niedrigen Niveau. Sie fällt zum Ende des Finanzplans auf unter 5 % (2023). Dieser Wert liegt unterhalb der Quote des Jahres 1976 – allerdings bei einer etwa dreieinhalbmal so hohen Schuldenstandsquote. Das Zinsänderungsrisiko bleibt angesichts jährlicher Bruttokreditaufnahmen von durchschnittlich 224 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum hoch (vgl. Nr. 2.5.5).

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2019 wird mit einem wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet, wenn auch nicht mehr in dem Umfang wie in den letzten Jahren. Die Steuereinnahmen sollen im Zeitraum 2020 bis 2023 um etwa 9 % steigen. Wenn durchgreifende Steuerentlastungsmaßnahmen ausbleiben, könnte die Steuerquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,0 % des BIP wachsen. Bei Berücksichtigung des vorgesehenen teilweisen Abbaus des Solidaritätszuschlags läge sie bei 22,8 % des BIP. Dies ist gegenüber der Steuerquote des Jahres 2017 mit 22,4 % des BIP nochmals ein Anstieg von 0,6 bzw. 0,4 Prozentpunkten oder rund 24 bzw. 16 Mrd. Euro. Diese Mehreinnahmen fließen allerdings zu einem immer geringeren Maße dem Bund zu. Grund dafür ist die fortschreitende Zuweisung von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen sowie der vorgesehene Teilabbau des Solidaritätszuschlags. Die für diesen Teilabbau im Finanzplan vorgesehenen Planungsreserven sind außerhalb der Steuereinnahmen veranschlagt. Dadurch werden die Steuereinnahmen in den Finanzplanungsjahren 2021 bis 2023 zu hoch ausgewiesen.

Die steuerlichen Abführungen an die Europäische Union dürften sich ab dem Jahr 2021 aufgrund des Brexit und des neuen EU-Finanzrahmens gegenüber der Steuerschätzung merklich erhöhen. Nach dem Finanzplan steigen sie von 36,3 Mrd. Euro im Haushalt 2019 auf 46,0 Mrd. Euro im Haushalt 2023 (einschließlich Zölle). Ob dies ausreicht, werden die Verhandlungen um den EU-Finanzrahmen 2021 bis 2027 zeigen. Die schon vor Jahren (2012) geplante Einführung einer Finanztransaktionssteuer lässt weiter auf sich warten. Nach langjährigen Beratungen auf europäischer Ebene ist eine Einigung noch nicht in Sicht (vgl. Nr. 2.6.1).

Als Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im vertikalen Finanzausgleich deutlich wachsen – von 7,7 Mrd. Euro im Haushalt 2019 auf mehr als 10,3 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2020. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird der Aufwuchs der BEZ auf 11,5 Mrd. Euro geschätzt. Darüber hinaus verzichtet der Bund ab dem Jahr 2020 auf Umsatzsteueranteile von jährlich 4 Mrd. Euro zugunsten der Länder (vgl. Nr. 2.6.2).

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird bis zum Jahresende 2019 voraussichtlich gegenüber dem Vorjahr erneut leicht sinken. Sie wäre damit seit dem Jahr 2014 durchgängig rückläufig. Die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, bestehen fort, wenn auch in einem geringeren Umfang. In welchem Maße diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums abgewickelt sind (vgl. Nr. 2.7).

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zugunsten der europäischen Rettungsschirme gegeben. Diese dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Bislang haben sich hieraus keine nachhaltigen Belastungen für den Bund ergeben. Ob dies so bleibt, hängt davon ab, ob es insbesondere Griechenland als Hauptempfänger der Hilfen gelingen wird, den eingeschlagenen

Reformkurs fortzusetzen und die gewährten überwiegend langfristigen und niedrig verzinsten Darlehen an die Rettungsschirme zurückzuzahlen (vgl. Nr. 2.8).

Die bei und nach Einführung der gemeinsamen europäischen Währung beschlossenen Regelwerke sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten des Euroraums sowie in den übrigen EU-Ländern fördern. Im Zentrum stehen hier der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalvertrag. Die Beachtung dieser Regeln hilft dabei, die Gefahr künftiger Staatsschuldenkrisen in der Europäischen Union nachhaltig zu verringern. In der Vergangenheit war zu beobachten, dass weite Ermessensspielräume ausgenutzt wurden und es folgenlos blieb, wenn die Obergrenzen nicht eingehalten wurden. Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, dass die Kommission bei der Einhaltung der Fiskalregeln durch die Mitgliedstaaten künftig stringenter vorgeht. Dagegen erscheinen die zur vermeintlichen Stärkung der Haushaltsüberwachung geplanten einheitlichen Rechnungslegungsstandards (EPSAS) nicht geeignet, um die gesamteuropäische Haushaltsdisziplin zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat sich daher gegen eine verbindliche Einführung der EPSAS in den EU-Mitgliedstaaten und insbesondere in Deutschland ausgesprochen (vgl. Nr. 2.9.1).

Beim strukturellen Defizit gilt für Deutschland im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein mittelfristiges Ziel von maximal 0,5 % des BIP. Diese Vorgabe unterschreiten die öffentlichen Haushalte Deutschlands seit dem Jahr 2012. Auf Grundlage der aktuellen Projektionen wird sie auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung eingehalten. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union. Die deutsche Schuldenstandsquote sinkt seit dem Jahr 2012 stetig und dürfte zum Jahresende 2019 erstmals seit dem Jahr 2002 den europäischen Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten. Im Interesse der künftigen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte gilt es, diese positive Entwicklung durch eine nachhaltige Finanzpolitik zu stabilisieren und fortzusetzen. Die im Rahmen des Europäischen Semesters beschlossenen Empfehlungen des EU-Rates können diesen Kurs unterstützen (vgl. Nr. 2.9.2 und 2.9.3).

Die Kontrolle der Einhaltung der zulässigen Obergrenze des strukturellen gesamtsstaatlichen Finanzierungsdefizits auf innerstaatlicher Ebene obliegt dem Stabilitätsrat, der hierbei durch den unabhängigen Beirat beraten wird. Der Beirat des Stabilitätsrates weist zu Recht darauf hin, dass es bei der Überwachung der Schuldenbremse aus Gründen der Transparenz und einer nachvollziehbaren Haushaltspolitik angezeigt wäre, die vorhandenen Informationen stets für alle Länder öffentlich auszuweisen (vgl. Nr. 2.9.4).

Der Bund hat mit seinen zahlreichen Hilfen für Länder und Kommunen entscheidend dazu beigetragen, dass die öffentlichen Haushalte sich auf allen Ebenen positiv entwickelt haben. Hierdurch erscheinen seine Handlungsspielräume weitgehend ausgereizt. Angesichts der hohen mittel- und langfristigen Herausforderungen sollte das Augenmerk künftig besonders darauf gelegt werden, die finanzielle Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu erhalten und zu stärken (vgl. Nr. 2.9.5).

2.1 Haushaltseckwerte bis 2023¹

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2020 und des Finanzplans bis zum Jahr 2023 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.² Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie gegenüber den Vorjahren 2017 und 2018 (plus 2,2 % bzw. 1,5 %) jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 0,5 % im Jahr 2019 und 1,5 % im Jahr 2020. Bis zum Jahr 2023 soll das BIP um jährlich 1,2 % steigen. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen auf 45,7 Millionen im Jahr 2020. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 soll sich diese leicht verringern – auf 45,5 Millionen. Bei der Arbeitslosigkeit wird mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote auf 4,6 % im Jahr 2020 gerechnet. Im Finanzplanungszeitraum wird keine Veränderung bei den registrierten Arbeitslosen erwartet. Nach einer Inflationsrate von 1,8 % im Jahr 2018 prognostiziert die Bundesregierung für die Verbraucherpreise einen Anstieg von 1,5 % und 1,8 % für die Jahre 2019 und 2020.

Wesentliche Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung sieht die Bundesregierung im außenwirtschaftlichen Umfeld. Positive konjunkturelle Auswirkungen ergeben sich vor allem durch eine gegenüber den bisherigen Erwartungen stärkere Binnennachfrage. Nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose³ erscheint die Projektion der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Informationslage (April 2019) plausibel. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2020 und den Finanzplan bis zum Jahr 2023.

-
- 1 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2018 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2019 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2018, Haushaltsentwurf 2020 (Bundestagsdrucksache 19/11800) einschließlich der am 2. Oktober 2019 beschlossenen Ergänzung, Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023 (Bundestagsdrucksache 19/11801), Finanzbericht 2020 des BMF (August 2019).
 - 2 Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17. April 2019.
 - 3 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose überprüft als unabhängige Einrichtung im Sinne von § 3 Satz 1 des Gesetzes über die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) die Vorausschätzungen der Bundesregierung. Diese Regelung setzt die EU-Verordnung 473/2013 um, wonach die der Europäischen Union vorzulegenden mittelfristigen nationalen Finanzplanungen und staatlichen Haushaltsplanungen auf makroökonomischen Prognosen basieren sollen, die von einer unabhängigen Einrichtung entweder erstellt oder befürwortet wurden; vgl. dazu Nr. 2.9.4.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2020

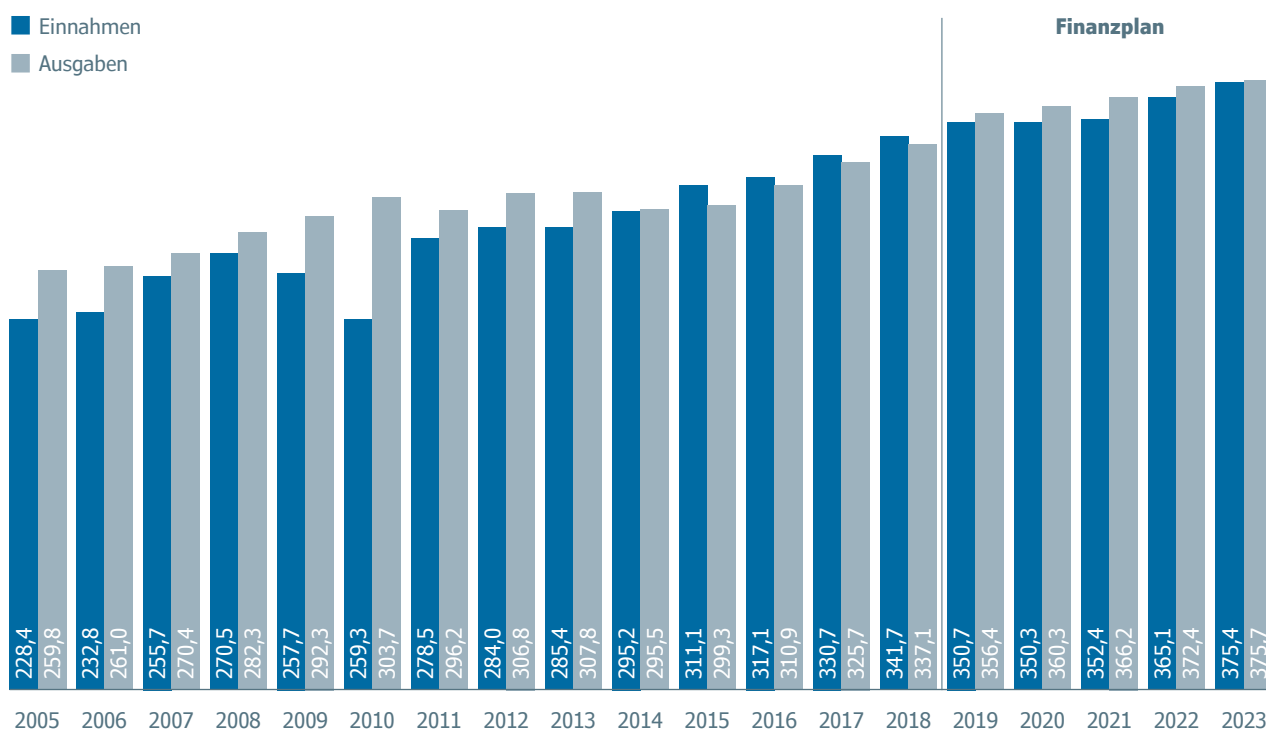
2.1.1.1 Ausgaben

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2020 sind Gesamtausgaben von 360,3 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Gegenüber dem Soll 2019 (356,4 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 3,9 Mrd. Euro oder 1,1 %.

Abbildung 2.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Angaben in Mrd. Euro



Erläuterung:

Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen. Unter Einbeziehung der Entnahmen aus der Asyl-Rücklage in den Haushalten 2019 bis 2022 (insgesamt 35,2 Mrd. Euro) sowie der Münzeinnahmen (insgesamt 1,5 Mrd. Euro im Zeitraum 2019 bis 2023) sind die Haushalte ausgeglichen.

Der Haushaltsentwurf liegt damit zwar insgesamt unter der angenommenen Preissteigerungsrate (1,8 %). Steigerungen von 2 % und mehr gegenüber dem Soll 2019 weist allerdings eine Reihe der größeren Ressorthaushalte aus: Hierunter fallen die Einzelpläne 08, 09, 10, 11, 14, 16, und 17 (vgl. Tabelle 2.1⁴).

4 Die Tabelle 2.1 enthält die Bezeichnungen der jeweiligen Ressorts.

Tabelle 2.1

Wesentliche Ausgabenveränderungen in den Einzelplänen

Ausgabenveränderungen in den Einzelpläne ^a	2016	2016	2016	2019	2019	2020	2020	2020
	Plafonds	Abweichung jeweils zum Vorjahr						Abweichung zu 2016
	Mio. Euro	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in %
Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt)	2 290	147	6,9	384	13,4	–48	–1,5	39,5
Einzelplan 05 (Auswärtiges)	5 117	1 244	32,1	533	10,1	–88	–1,5	12,1
Einzelplan 06 (Inneres, Bau und Heimat)	7 788	1 159	17,5	2 763	21,1	–522	–3,3	96,8
Einzelplan 08 (Finanzen)	6 048	424	7,5	848	13,4	237	3,3	22,6
Einzelplan 09 (Wirtschaft und Energie)	7 487	221	3,0	860	11,7	805	9,8	20,1
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft)	5 429	183	3,5	537	9,3	305	4,8	22,1
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales)	129 323	3 400	2,7	6 639	4,8	3 303	2,3	14,9
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	24 273	894	3,8	599	2,1	1 558	5,4	27,2
Einzelplan 14 (Verteidigung)	35 141	1 144	3,4	4 322	11,1	1 688	3,9	27,8
Einzelplan 15 (Gesundheit)	14 599	2 517	20,8	65	0,4	20	0,1	5,0
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz u. nukleare Sicherheit)	4 316	725	20,2	552	31,8	422	18,4	–37,2
Einzelplan 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	8 838	147	1,7	201	2,0	1 356	13,0	33,6
Einzelplan 23 (wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung)	7 893	1 349	20,6	827	8,8	627	6,1	37,8
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung)	16 271	1 049	6,9	1 106	6,4	–64	–0,4	11,9
Einzelplan 32 (Bundesschuld)	18 306	–3 472	–15,9	777	4,4	–1 831	–10,0	–9,6
Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung)	22 591	–5 502	–19,6	–13 149	–46,9	–3 907	–26,2	–51,4

Erläuterungen:

a Einzelpläne mit Plafonds über 1 Mrd. Euro (2019);

Ist 2016: Haushaltsrechnung, nicht bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen; Anstieg im Epl. 06 korrespondiert mit Rückgang in den Epl. 12 und 16 wegen Umorganisation der Bundesregierung in der 19. Wahlperiode.

Den vom Ausgabevolumen her höchsten Zuwachs hat einmal mehr der Einzelplan 11 mit 3,3 Mrd. Euro (+2,3 %). Allerdings liegt dieser Anstieg leicht unterhalb den Annahmen im bisherigen Finanzplan. Erneut deutlich wachsen sollen die Ausgaben im Einzelplan 14 um 1,7 Mrd. Euro (+3,9 %), nachdem sie bereits im Soll 2019 um 11,1 % gestiegen sind. Die mit 44,9 Mrd. Euro veranschlagten Ausgaben für Verteidigung übertreffen damit das Ist 2016 um fast 28 % (vgl. Tabelle 2.1). Es ist zu hoffen, dass mit dem geplanten Aufwuchs auch ein effizienteres und effektiveres Management bei den militärischen Beschaffungsmaßnahmen verbunden ist.

Die anderen großen Ressorteinzelpläne verzeichnen nach dem Haushaltsentwurf ebenfalls überwiegend deutliche Ausgabensteigerungen. Gegenüber dem Ist 2016 liegen die Steigerungen bei bis zu 40 %. Hingegen weist der Einzelplan 30 nach Plafonderhöhungen in den letzten Haushalten im Haushaltsentwurf 2020 keinen Anstieg auf. Die Verdopplung des Haushaltsvolumens im Einzelplan 06 beruht – neben entsprechenden Ausgabeerhöhungen u. a. im Bereich der inneren Sicherheit – auf der Umschichtung des Wohnungswesens und der Stadtentwicklung aus dem Einzelplan 16 zu Beginn der 19. Wahlperiode.

Dass der Gesamthaushalt trotz zum Teil deutlich wachsender Plafonds der Fachressorts insgesamt nur um 1,1 % steigt, liegt an der Entwicklung der Einzelpläne 32 und 60:

- Beim Einzelplan 32 schlagen die niedrigen Zinsausgaben erneut zu Buche.
- Der Einzelplan 60 verzeichnete in den Haushalten bis 2018 hohe Ausgaben aufgrund von Zuführungen an die Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (2015 und 2016) und „Digitalfonds“ (2018) sowie an die Asyl-Rücklage (2015 bis 2018). Der Ausgabenrückgang 2020 beruht im Wesentlichen auf einer gegenüber dem Soll 2019 um 3,4 Mrd. Euro höheren Globalen Minderausgabe (GMA) von –3,7 Mrd. Euro gegenüber –0,35 Mrd. Euro im Soll 2019.

Vergleicht man den Haushaltsentwurf 2020 mit dem seinerzeit von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise stark beeinflussten Haushalt 2010, ergibt sich ein – auf den ersten Blick – bescheidener Aufwuchs der Gesamtausgaben von 18,5 % (Tabelle 2.2). Diese maßvolle Steigerung ist überwiegend der für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt zu verdanken. Sie hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern steigen auf Grundlage der Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2020 hingegen kräftig an – um insgesamt 87,0 Mrd. Euro oder 39,4 % seit dem Jahr 2010 (vgl. Tabelle 2.2). Die Ausgabenlinie des Bundeshaushalts ist also nach Herausnahme der Bereiche „Zinsausgaben“ und „Arbeitsmarktausgaben“ weiterhin expansiv ausgerichtet.

Tabelle 2.2

Entwicklung der Gesamtausgaben

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Zinsausgaben (in Mrd. Euro)	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	17,6	15,4
Arbeitsmarktausgaben (in Mrd. Euro)	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,8	37,6	36,8
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro)^a	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	310,9	325,7	337,1	356,4	360,3
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	3,9	-2,5	3,6	0,3	-4,0	1,3	3,9	4,8	3,5	5,7	1,1
Veränderung 2020 zu 2010 (in %)											18,6
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,4	308,2	320,6	338,8	344,9
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	6,5	-2,7	4,9	0,1	-2,5	3,2	5,5	5,0	4,0	5,7	1,8
Veränderung 2020 zu 2010 (in %)											27,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,8	270,6	283,8	301,2	308,1
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,9	4,6	4,9	6,1	2,3
Veränderung 2020 zu 2010 (in %)											39,4

Erläuterung:

- a 2015 bis 2018: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an Asyl-Rücklage;
Arbeitsmarktausgaben in Abgrenzung des Funktionenplans (Oberfunktion 25).

2.1.1.2 Einnahmen

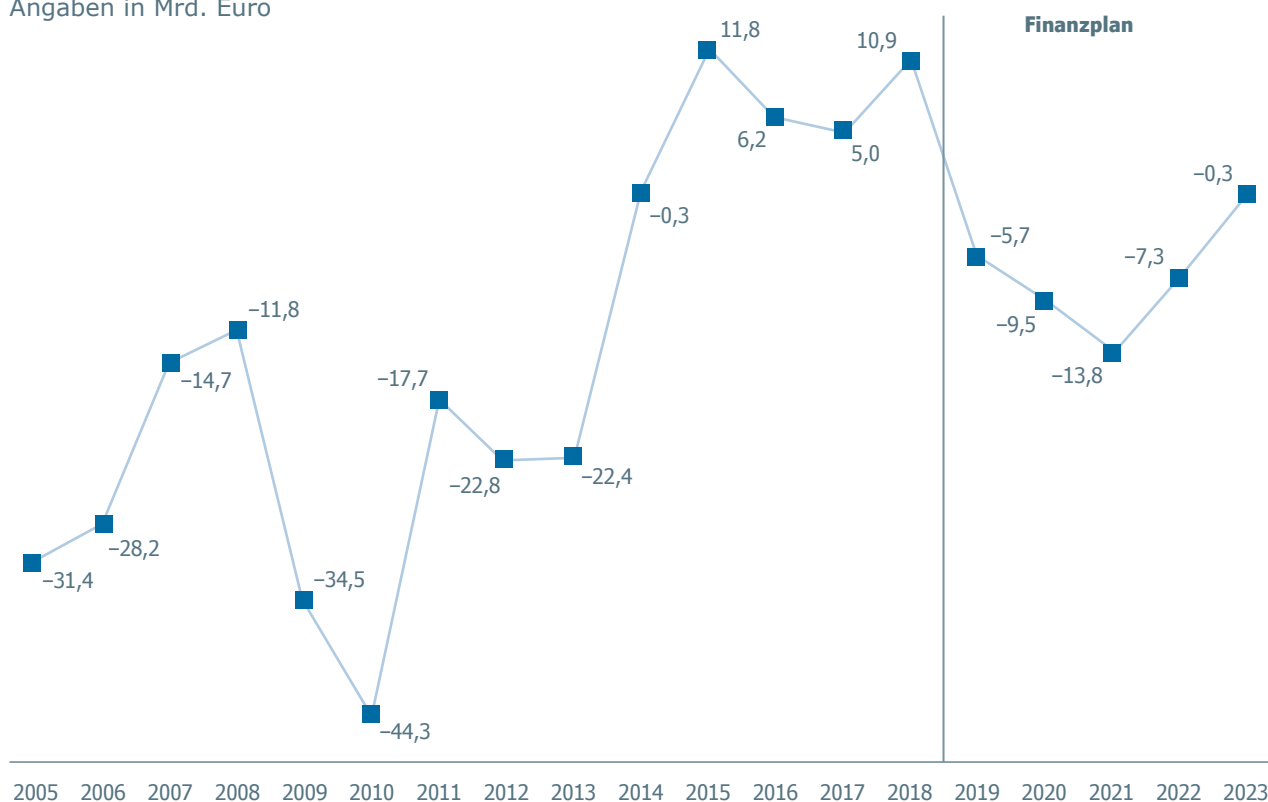
Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2020 – ohne Münzeinnahmen und Entnahme aus der Rücklage – betragen 350,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 327,8 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2019 (325,5 Mrd. Euro) nochmals geringfügig um 2,3 Mrd. Euro bzw. 0,7 %. Die Entwicklung des Steueraufkommens seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise erreichte fast in jedem Jahr zweistellige Milliardenzuwächse. Dieser Trend scheint nach der letzten Steuerschätzung vom Mai 2019 gebrochen. Die kaum noch steigenden Steuereinnahmen sind auch darauf zurückzuführen, dass das Steueraufkommen des Bundes durch den neuen Finanzausgleich 2020 sowie die fortgesetzte Abgabe von Umsatzsteueranteilen zugunsten der Länder und Kommunen nicht unerheblich verringert wird (vgl. Nr. 2.2.1).

Der Haushaltsentwurf 2020 benötigt erneut – wie in den Haushalten 2014 bis 2019 – keine Nettokreditaufnahme, um den Haushalt auszugleichen. Die seit dem Haushalt 2014⁵ eingeschlagene Linie des neuverschuldungsfreien Haushalts wird beibehalten. Der finanzstatistische Finanzierungssaldo weist allerdings ein Defizit aus: Es beträgt 9,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2) und wird durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) sowie einer Entnahme aus der Asyl-Rücklage (9,2 Mrd. Euro) gedeckt. Diese Rücklage wurde erstmals im Haushalt 2015 veranschlagt. Sie dient der Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die dem Bund durch seine strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung an den Kosten der Länder und Kommunen und durch eigene Aufwendungen entstehen.⁶ Ende 2018 betrug ihr Volumen 35,2 Mrd. Euro und setzt sich aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2018 sowie aus einem Anteil des Bundes am – im Haushaltsjahr 2016 zugeführten – Bundesbankgewinn 2015 zusammen. Im Haushaltsplan 2019 ist eine Entnahme von 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Haushaltsjahre nach 2020 verbleibt somit noch ein Rücklagenbetrag von 20,5 Mrd. Euro; dieser soll nach dem Finanzplan zum Ausgleich der Haushalte 2021 (13,5 Mrd. Euro) und 2022 (7,0 Mrd. Euro) vollständig verbraucht werden.

Abbildung 2.2

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Angaben in Mrd. Euro



5 Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

6 Vgl. Zweckbestimmung und Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 359 01.

2.1.2 Ausbau der Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden (vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 1.12). Sie werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte enthalten insbesondere folgende Sondervermögen:

2.1.2.1 Energie- und Klimafonds

Der im Jahr 2011 errichtete Energie- und Klimafonds (EKF) soll nach dem Konzept der Bundesregierung bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2023) mit 38,9 Mrd. Euro den überwiegenden Teil der im Klimaschutzprogramm beschlossenen Ausgaben (54,4 Mrd. Euro) enthalten. Die übrigen Maßnahmen mit einem Volumen von 15,5 Mrd. Euro sollen in den Einzelplänen veranschlagt werden. Der EKF erhält fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.⁷ Im Haushaltsentwurf 2020 sind 0,2 Mrd. Euro veranschlagt. Dies liegt deutlich unter dem Soll 2019 von 1,8 Mrd. Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der EKF über eigene Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen verfügt. Für das Jahr 2020 sind 2,7 Mrd. Euro veranschlagt. Zudem sollen die Programmausgaben durch die Entnahme von 6,0 Mrd. Euro aus der EKF-Rücklage⁸ gedeckt werden.

Angesichts der auf Dauer angelegten Haushaltsfinanzierung des EKF hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die von ihm schon mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in die hierfür zuständigen Einzelpläne – insbesondere 09, 12 und 16 – ins Auge zu fassen. Nicht zuletzt mit Blick auf die zusätzlichen klimapolitischen Maßnahmen würde dies auch die parlamentarische Beratung sowie die Kontrolle zu diesem wichtigen Maßnahmenbereich erleichtern.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat demgegenüber darauf verwiesen, dass die Bundesregierung am EKF festhalte. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Energiewende und der Klimaschutzpolitik sei der Fortbestand eines Sondervermögens gerechtfertigt, das weitgehend losgelöst von sonstigen Ressortinteressen energie- und klimapolitisch wirksame Ausgaben bündele und transparent ausweise.

2.1.2.2 Weitere Sondervermögen

Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“, „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, „Digitalfonds“ sowie das im Haushaltsentwurf 2020 enthaltene neue Sondervermögen „Ganztagsschulfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

⁷ Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) vorgesehen.

⁸ Nach § 5 EKFG ist eine Rücklagenbildung grundsätzlich zulässig. Sie dient dem Ausgleich nicht bzw. nicht immer vorhersehbarer Schwankungen sowohl auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgaben-seite, z. B. infolge von Verzögerungen bei neuen Programmmaßnahmen.

- Das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ enthält Finanzhilfen für mehrere Investitionsprogramme im Zeitraum 2008 bis 2020 – insgesamt 4,4 Mrd. Euro einschließlich des Investitionsprogramms 2017 bis 2020;⁹
- Für den im Haushaltsjahr 2013 zur Beseitigung von Hochwasserschäden errichteten „Aufbauhilfefonds“ waren zunächst 8,0 Mrd. Euro veranschlagt, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder in den Bundeshaushalt vereinnahmt wurden (0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016). Für das Jahr 2020 wird ein Mittelabfluss von 0,5 Mrd. Euro erwartet.
- Der „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ erhielt 3,5 Mrd. Euro für kommunale Investitionszwecke im Haushalt 2015 (Erster Nachtragshaushalt) sowie weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Haushalt 2016 (Nachtragshaushalt). Für das Jahr 2020 wird mit einem Mittelabfluss von 2,0 Mrd. Euro gerechnet.
- Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wurde im Haushalt 2018 mit einer Anschubfinanzierung von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet. Für das Jahr 2020 wird derzeit mit einem Mittelabfluss von 0,9 Mrd. Euro gerechnet. Nach dem Koalitionsvertrag soll der Fonds bis zum Jahr 2022 – neben der Finanzierung des Breitbandausbaus – Mittel von 5,0 Mrd. Euro für den „DigitalPakt Schule“ bereitstellen. Für beide Zweckbestimmungen soll ihm der Gesamterlös der am 12. Juni 2019 abgeschlossenen Versteigerung der 5G-Mobilfunkfrequenzen von 6,6 Mrd. Euro zufließen.
- Für das Programm „Ganztagsschule/Ganztagsbetreuung“ wird ein weiteres Sondervermögen „Ganztagsschulen“ errichtet. Es soll in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 1,0 Mrd. Euro an Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (jeweils zur Hälfte aus den Einzelplänen 17 und 30) erhalten.

In den Haushaltsrechnungen werden Zuweisungen an Sondervermögen als Ist-Ausgaben gebucht. Schuldenregelrelevant sind demgegenüber die kassenwirksamen Ausgaben der Sondervermögen, die unter die Schuldenregel fallen.¹⁰ Dieser Betrag wird im Haushaltsentwurf 2020 per Saldo auf 4,9 Mrd. Euro geschätzt.¹¹

Zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt sowie dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen in der Regel mehrere Jahre. Durch die Errichtung der oben angegebenen Sondervermögen wird erreicht, dass Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne gezogen werden. Das heißt es werden Ausgaben im Ist der jeweiligen Haushaltsrechnung ausgewiesen, die erst Jahre später kassenmäßig anfallen. Somit werden Bundesmittel nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Diese Praxis wirkt sich auch auf wichtige finanzstatistische Kennzahlen wie die Investitionsausgabenquote aus.

9 Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen in hohem Maße – von zuletzt (2019) jährlich 845 Mio. Euro – an den Betriebskosten der Kinderbetreuung.

10 Dazu gehören: EKF, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitale Infrastruktur und Ganztagsschulen, vgl. Haushaltsentwurf 2020, Gesamtplan Teil II.

11 Dazu: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115 Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2020, Teil II); Haushaltsentwurf 2020, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

In Bezug auf die Schuldenregel wird der Haushaltsabschluss komplizierter und intransparenter: So wird in der Haushaltsrechnung die Nettokreditaufnahme um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben abzüglich Einnahmen (= negative Finanzierungssalden) erhöht.¹² Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur allerdings nicht mehr möglich.

Vor diesem Hintergrund wiederholt der Bundesrechnungshof seine bereits in den Vorjahren geäußerte Empfehlung, auf Umwegfinanzierungen über Sondervermögen als Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel können bedarfsgerecht als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden. Damit würden vor allem der Jährlichkeitsgrundsatz und das Transparenzgebot gewahrt sowie im Ergebnis auch die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den Haushaltsberatungen gestärkt.

2.1.3 Finanzplan 2019 bis 2023

Die im letzten Finanzplan begonnene Ausfinanzierung der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags wird mit dem neuen Finanzplan bis zum Jahr 2023 fortgesetzt. Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 auf 366,2 Mrd. Euro bzw. 372,4 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2023 sind 375,7 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs per Saldo von 15,4 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr 2023 gegenüber dem Haushaltsentwurf 2020 (360,3 Mrd. Euro) entfällt im Wesentlichen auf:¹³

- Einzelplan 11 (+16,6 Mrd. Euro u. a. wegen steigender Bundesleistungen an die Rentenversicherung einschließlich einer jährlichen Zuführung ab dem Jahr 2021 von 2,0 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente“),
- Einzelplan 32 (+1,4 Mrd. Euro bei den Zinsausgaben) sowie
- Einzelplan 60 (+5,2 Mrd. Euro).

Ausgabenrückgänge gegenüber dem Haushaltsentwurf 2020 verzeichnen:

- Einzelplan 05 (–0,7 Mrd. Euro),
- Einzelplan 06 (–0,5 Mrd. Euro),
- Einzelplan 09 (–2,4 Mrd. Euro),
- Einzelplan 12 (–0,6 Mrd. Euro),
- Einzelplan 14 (–0,9 Mrd. Euro),
- Einzelplan 17 (–0,9 Mrd. Euro) und
- Einzelplan 23 (–1,5 Mrd. Euro).

¹² Vgl. Haushaltsrechnung 2018 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 Artikel 115-Gesetz sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

¹³ Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2019 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Danach sollen die Einnahmen zwar weiter steigen, allerdings in einem deutlich geringeren Umfang, als in der letzten Steuerschätzung vom Oktober 2018 erwartet worden war. Immerhin beträgt der Aufwuchs des Steueraufkommens des Bundes im Zeitraum 2020 bis 2023 noch 28,3 Mrd. Euro oder 8,7 %.

Für die erst ab dem Jahr 2021 vorgesehene teilweise Absenkung des Solidaritätszuschlags (vgl. Nr. 2.2.5) ist im Finanzplan durch Globale Mindereinnahmen vorgesorgt.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan 2018 bis 2022

Mit Blick auf den letzten Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2020 bis 2022 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

2.1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen die Einzelplanplafonds überwiegend Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 2.3).

Tabelle 2.3

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan 2022^a

Haushaltsentwurf 2020/neuer Finanzplan (Fpl.) 2023	2020	2021	2022
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Fpl. 2022	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Fpl. 2023	0,0	0,0	0,0
Differenz	0,0	0,0	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	14,4	10,0	10,3
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Fpl. 2022	10,4	6,4	6,7
darunter:			
Einzelplan 04	0,2	0,1	0,1
Einzelplan 05	0,8	0,2	0,2
Einzelplan 06	0,7	1,0	1,9
Einzelplan 08	0,2	0,3	0,3
Einzelplan 09	0,2	0,3	0,3
Einzelplan 10	0,2	0,1	0,1
Einzelplan 12	2,5	1,3	1,8
Einzelplan 14	2,0	0,2	0,2
Einzelplan 16	0,4	0,3	0,3
Einzelplan 17	1,2	1,2	0,5
Einzelplan 23	2,1	0,7	0,7
Einzelplan 30		0,6	0,3
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	4,0	3,6	3,6
Einzelplan 12	4,0	0,5	0,5
Einzelplan 60		3,0	3,1
Entlastungen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	14,4	10,0	10,3
Minderausgaben gegenüber bisherigem Fpl. 2022	13,3	9,5	9,9
Einzelplan 11	0,8	0,7	0,9
Einzelplan 30	0,1		
Einzelplan 32	3,9	3,3	2,6
Einzelplan 60	8,6	5,5	6,5
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Fpl. 2022	1,0	0,5	0,5
Einzelpläne 01 bis 32	0,2	0,5	0,5
Einzelplan 60	0,8		

Erläuterung:

^a Rundungsdifferenzen möglich; Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der

- Außenpolitik (Einzelplan 05 vor allem im Jahr 2020),
- Verkehrsinfrastruktur (Einzelplan 12),
- inneren Sicherheit (Einzelplan 06),
- äußeren Sicherheit (Einzelplan 14 vor allem im Jahr 2020),
- Familie (Einzelplan 17) sowie
- Entwicklungszusammenarbeit (Einzelplan 23).

Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2019 ergeben sich steuerliche Mindereinnahmen gegenüber dem bisherigen Finanzplan 2018 bis 2022 von 33,7 Mrd. Euro für die Jahre 2020 bis 2022. Diese Mindereinnahmen im Einzelplan 60 können größtenteils dadurch kompensiert werden, dass gegenüber dem letzten Finanzplan die

- veranschlagten Entnahmen aus der Asyl-Rücklage höher ausfallen und
- dort als Planungsreserven enthaltenen Globalen Mindereinnahmen (GME) verringert werden.

Im Finanzplan nicht enthalten sind die haushalterischen Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Juni 2019, wonach die Infrastrukturabgabe gegen Unionsrecht verstößt und damit nicht in Kraft gesetzt werden kann. Die damit verbundenen Netto-Einnahmeausfälle in den Jahren 2021 bis 2023 von 1,1 Mrd. Euro sollen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2021 und des Finanzplans bis 2024 berücksichtigt werden. Der Haushaltsentwurf 2020 ist inzwischen angepasst worden. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt geäußert, dass die geplanten Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe mit erheblichen Risiken behaftet sind.¹⁴

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Größere Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen in den Einzelplänen 32 und 60 (vgl. Tabelle 2.3). Beim Einzelplan 32 wirken sich die gegenüber dem letzten Finanzplan nochmals zurückgegangenen Zinsausgaben aus. Der Bundeshaushalt profitiert davon, dass eine Zinswende bislang noch nicht in Sicht ist.

Die im Einzelplan 60 ausgebrachten „Bodensatz“ GMA von jährlich 1 % der Gesamtausgaben belaufen sich im Finanzplanungszeitraum auf zusammen rund –15 Mrd. Euro. Hinzu kommen geringere Zuweisungen als geplant für den EKF. Dies ermöglicht den oben angeführten Ausgabenaufwuchs in einer Reihe von Facheinzelplänen. Diese weisen als Konsolidierungsbeitrag eine GMA von jährlich –1,25 Mrd. Euro aus (vgl. Nr. 2.2.7), mithin im Finanzplanungszeitraum von –5,0 Mrd. Euro. Ob diese GMA erwirtschaftet werden können, wird sich im Haushaltsvollzug zeigen.

2.2 Fiskalische Nachhaltigkeit auf mittel- und langfristige Sicht

Mit dem Haushaltsentwurf 2020 und dem Finanzplan bis 2023 verfolgt die Bundesregierung nach eigener Aussage das Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und Investitionen für ein modernes und zukunftsfähiges Land bereitzustellen. Dies geschieht dadurch, dass sie die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen sukzessive umsetzt, ohne für die Jahre 2020 bis 2023 eine Neuverschuldung in Anspruch nehmen zu müssen.

¹⁴ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 23. Oktober 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

Mit der Einhaltung eines nach der Schuldenregel ausgeglichenen Haushalts und Finanzplans erfüllt die Bundesregierung eine zentrale haushaltspolitische Vorgabe. Dies ist allerdings nur möglich, indem in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 Entnahmen aus der Asyl-Rücklage sowie der EKF-Rücklage zum Haushaltsausgleich eingesetzt, GME auf gelöst werden und verstärkt auf das Instrument der GMA zurückgegriffen wird (vgl. Nr. 2.2.7).

Trotz des Einhaltens der Schuldenbremse darf nicht übersehen werden, dass es finanzwirtschaftliche Belastungen und Risiken gibt, die im Finanzplanungszeitraum und in den darauffolgenden Planungsjahren erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erfordern. Hierzu gehören insbesondere

- die Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder und Gemeinden,
- die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung der Fluchtursachen,
- der demografische Wandel,
- die Infrastruktur,
- der Abbau des Solidaritätszuschlags,
- die internationalen Finanzierungszusagen für Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit,
- die GMA,
- die kerntechnische Entsorgung und das Ende der Braunkohlenförderung sowie
- die europäischen Herausforderungen.

2.2.1 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2.2.1.1 Verflechtungen nehmen zu

Die föderalen Finanzbeziehungen wurden im Jahr 2017 umgestaltet. Basis hierfür bildeten zwei Gesetzespakete¹⁵, die den bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie eine Reihe anderer für das Zusammenwirken von Bund und Ländern wichtige Handlungsbereiche neu justierten.¹⁶ Die Zustimmung der Länder erhielt der Bund, indem er erhebliche zusätzliche Mittel zusagte: Ab dem Jahr 2020 beläuft sich der jährliche Betrag aus dem „Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ auf insgesamt 9,7 Mrd. Euro; er nimmt in den Folgejahren zu. Darüber hinaus gewährt der Bund Finanzhilfen zugunsten der kommunalen Bildungsinfrastruktur und höhere Bundesleistungen zur Finanzierung der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses. Auch die Neuordnung der Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen wird dem Bund zunächst zusätzliche Mittel abverlangen, ehe dann hoffentlich ein effektiverer und zielgerichteter Mitteleinsatz bei der Instandhaltung und Modernisierung der Bundesautobahnen erreicht wird.

15 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

16 Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.4.1.

Mit einer weiteren im Frühjahr 2019 beschlossenen Grundgesetzänderung wurden die Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern weiter ausgebaut. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019¹⁷ ermöglicht dem Bund, den Ländern und Kommunen zusätzliche Finanzhilfen für deren Kernaufgaben in den Bereichen Schulinfrastruktur, sozialer Wohnungsbau und Gemeindeverkehrsinfrastruktur zu gewähren.

Ein zentrales Anliegen der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006, die dauerhafte Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern zu vermeiden und Fehlentwicklungen abzubauen, wurde damit aufgegeben:

- Die damals abgeschaffte Finanzhilfe „soziale Wohnraumförderung“ wurde grundgesetzlich wiedereingeführt. Dabei wurde auf die Vorgabe einer Befristung und degressiven Ausgestaltung verzichtet. Ob damit den Interessen des sozialen Wohnungsbaus gedient ist, bleibt abzuwarten. Seit Jahren verringert sich der Bestand an gebundenen Sozialmietwohnungen fortwährend: Von 2,5 Millionen im Jahr 2002 über 2,1 Millionen im Jahr 2006 bis auf 1,22 Millionen zum Jahresende 2017¹⁸. Damit hat sich der Bestand innerhalb von 15 Jahren mehr als halbiert.
- Für die Bundesprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wurde die Möglichkeit auf eine Erhöhung und Dynamisierung geschaffen. Das bereits hohe finanzielle Engagement des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr von derzeit jährlich rund 10 Mrd. Euro wird in den kommenden Jahren fortgesetzt.
- Zudem wurde die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen aufgehoben. Der Bund kann danach künftig Länder und Kommunen bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztags- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen unbegrenzt unterstützen.

2.2.1.2 Steigende finanzielle Leistungen zugunsten Länder und Kommunen

Bei der Unterstützung von Länder- und Kommunalaufgaben durch den Bund setzt sich der Mittelaufwuchs fort. Im Jahr 2020 beträgt das Gesamtvolumen der mittels Ausgaben und der Abgabe von Steueranteilen gewährten Hilfen 85,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.4):

- Bei der Forschungsförderung und den Geldleistungsgesetzen (vgl. Tabelle 2.4, B. und C.) hat sich der Finanzierungsanteil des Bundes innerhalb von zehn Jahren (2009 bis 2018) verdoppelt. Bildungs- und Forschungsaufgaben der Länder und Kommunen unterstützt der Bund in Form von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe. Neu abgeschlossene Vereinbarungen („Pakt für Forschung und Innovation“, „Pakt zur Verbesserung der Hochschullehre“, „Zukunftsvertrag Studium und Lehre“) garantieren den Ländern in den nächsten 10 Jahren Hilfen in der Größenordnung von 150 Mrd. Euro. Dabei sind die bisherigen Erfahrungen hinsichtlich des Einsatzes von Hochschulpaktmitteln des Bundes ernüchternd: So sind Zielverfehlungen, Mit-

¹⁷ BGBl. I S. 404–405.

¹⁸ Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2018 vom 17. Juni 2019, Bundestagsdrucksache 19/10220, S. 4.

nahmeeffekte, keine zeitnahe Mittelverwendung sowie eine intransparente Berichterstattung der Länder zu verzeichnen.¹⁹ Es bleibt abzuwarten, ob der Mitteleinsatz auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig optimiert wird.

- Für den Ausbau von Kindertagesstätten stellt der Bund im Zeitraum 2008 bis 2020 Finanzhilfen von insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit. Seit dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem über die Umsatzsteuerverteilung an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung. Bis 2019 summieren sich die Betriebskostenzuschüsse auf 7,1 Mrd. Euro.
- Mit dem sogenannten Gute-Kita-Gesetz stellt der Bund den Ländern zusätzlich 5,5 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2022 zur Verfügung. Die Mittel werden durch eine Verringerung der Umsatzsteueranteile des Bundes bereitgestellt. Bereits jetzt fordern die Länder eine Verstetigung der Mittelzuweisungen über das Jahr 2022 hinaus.
- Beim „DigitalPakt Schule“ unterstützt der Bund die Länder, um für eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik zu sorgen. Das Mittelvolumen beträgt 5,0 Mrd. Euro, davon 3,5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2022. Die Mittel werden als Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz gewährt, als Länderanteil genügt eine zehnpromzentige Beteiligung.
- Für die Ganztagesbetreuung in den Schulen sind Finanzhilfen von 2,0 Mrd. Euro in den Jahren 2020 und 2021 vorgesehen. Die Länder betrachten diese Zusage allenfalls als Anschubfinanzierung, die ausgebaut werden muss. Die Kultusministerinnen und -minister der Länder beziffern die jährlichen Ausgabenbedarfe auf 10 Mrd. Euro.
- Der Aufwuchs bei den Geldleistungsgesetzen beruht vor allem darauf, dass der Bund seit dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden laufenden Nettogaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet.
- Für den Zeitraum ab 2018 verbessert der Bund die Finanzausstattung der Kommunen um jährlich weitere 5,0 Mrd. Euro. Danach werden 1,0 Mrd. Euro über den Umsatzsteueranteil der Länder und 4,0 Mrd. Euro im Verhältnis drei zu zwei über den Umsatzsteueranteil der Kommunen sowie über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) bereitgestellt.²⁰ Die Begrenzung der Bundesbeteiligung an den KdU dient dem Zweck, die Beteiligung unterhalb der 50 %-Grenze zu halten und somit eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz mit verstärkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes zu verhindern.
- Ebenfalls von Ausgabeverpflichtungen befreit wurden die Länder seit dem Jahr 2015 im Bereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes. Die bis dahin im Verhältnis 65 zu 35 % geteilten Ausgaben finanziert der Bund allein, ohne dass die Länder hierfür eine Kompensation an anderer Stelle leisten müssen. Dadurch werden sie dauerhaft um jährlich mehr als 1 Mrd. Euro von Ausgaben befreit. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen sie zusätzlichen Spielraum für die Bil-

19 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der Wirksamkeit und zweckentsprechenden Verwendung von Hochschulpaktmitteln des Bundes vom 7. Mai 2019 (www.bundesrechnungshof.de).

20 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755–2757.

dungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Die Länder setzen diese Mittel allerdings nicht nur für universitäre, sondern auch für schulische und vorschulische Zwecke ein.

- Auf dem Sektor des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (SPNV) beabsichtigt der Bund seine Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von derzeit 333 Mio. Euro auf 1,0 Mrd. Euro zu erhöhen und jährlich zu dynamisieren. Es ist zweifelhaft, ob die Länder diese Mittelerhöhung überhaupt zeitnah zielgerichtet einsetzen können. Denn schon in den letzten Jahren konnten die bisherigen Haushaltsansätze nicht vollständig ausgegeben werden. Daneben stellt der Bund den Ländern für den ÖPNV jährlich Bundesmittel aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung. Im Jahr 2016 wurden diese Zahlungen nach dem Regionalisierungsgesetz deutlich aufgestockt und dynamisiert. Aufgrund der Dynamisierung wird das Mittelvolumen im Jahr 2031 den Höchststand von 10,7 Mrd. Euro erreichen. Auch diese Mittel konnten die Länder bislang nicht vollständig für den ÖPNV verwenden. Zum Ende des Jahres 2016 hatten sich Mittelbestände von 2,8 Mrd. Euro angehäuft.²¹
- Eine weitere milliardenschwere Belastung für den Bundeshaushalt droht als Folge der im Juli 2019 vorgelegten Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Ungeachtet der vielfältigen bisherigen Hilfen²² fordern die Länder vom Bund vor allem zusätzliche Mittel für die Tilgung der kommunalen Altschulden insbesondere im Bereich der Kassenkredite (Ende 2017: 48,5 Mrd. Euro²³). Die Länder, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund haben hierzu in der Facharbeitsgruppe „Kommunale Altschulden“ die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU sowie kumulative Bundeshilfen für Länder mit überdurchschnittlich verschuldeten Kommunen vorgeschlagen. Zwar hat die Bundesregierung bislang – zu Recht – zusätzliche Bundesmittel abgelehnt mit Hinweis auf die föderale Aufgabenverteilung und die bereits gewährten umfänglichen finanziellen Leistungen des Bundes. Gleichzeitig hat sie im Kabinettsbeschluss zur Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ allerdings deutlich gemacht, dass Hilfen für Zins- und Tilgungslasten möglich sind, wenn es bei den weiteren Bund-Länder-Gesprächen zu einem „nationalen politischen Konsens“ komme, eine künftige Verschuldung über Kassenkredite vermieden und die Ursachen der hohen Kassenkreditbestände angegangen würden. Die Gefahr zusätzlicher Belastungen besteht fort.

2.2.1.3 Konnexitätsgrundsatz beachten

Der in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerte Konnexitätsgrundsatz verlangt, dass Bund und Länder die Ausgaben für ihre Aufgaben jeweils gesondert tragen. Mit der Föderalismusreform I sollte diesem Grundsatz wieder Geltung verschafft werden. Im Widerspruch zur Zielsetzung dieser Reform mischt sich der Bund unter dem Schlagwort einer verstärkten Kooperation finanziell immer tiefer

21 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) Bundestagsdrucksache 19/3440 vom 28. September 2018, Tz. 0.6 und 5.3 (www.bundesrechnungshof.de).

22 Ein Überblick über die umfangreichen Hilfen des Bundes findet sich in: Die Finanzsituation der Kommunen – eine Bestandsaufnahme, BMF, Monatsbericht April 2019.

23 Auf Basis der Schuldenstatistik 2018: Kassenkredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich sowie Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung.

in die Aufgaben von Ländern und Kommunen ein. Betroffen sind mittlerweile so gut wie alle länder- und kommunalspezifischen Kernbereiche – seien es vorschulische Kinderbetreuung, schulische Bildung, Hochschulbetrieb, sozialer Wohnungsbau, Sozialhilfe, ÖPNV, innere Sicherheit oder migrationsbedingte Aufgaben.

Hierfür besteht jedoch nach der grundgesetzlichen föderativen Aufgabenteilung kein Anlass. Zuständig und verantwortlich gegenüber dem Souverän sind hierfür allein die Länder und die von ihnen zu unterstützenden Kommunen. Die bundesseits praktizierte Mitfinanzierung führt zu einem Kompetenzwirrwarr, diffusen Verantwortlichkeiten und setzt falsche Anreize. Kurzum: *„Alle sind für alles zuständig und niemand ist für irgendwas verantwortlich.“*²⁴

Die Länder sind gerne bereit, vom Bund zusätzliche Finanzmittel zu nehmen, auch wenn sie dabei immer wieder betonen, dass damit keine Übernahme von Aufgaben verbunden sei. Nicht selten werden die Bundesmittel genutzt, um in den Länderhaushalten finanzwirtschaftliche Reserven aufzubauen. Sie bezwecken damit, für die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenregel besser gerüstet zu sein. Dank der umfänglichen Hilfen des Bundes dürfte sich die Haushaltslage bei Ländern und Kommunen zumindest in den nächsten Jahren günstiger gestalten als beim Bund. Trotz oder gerade wegen des massiven finanziellen Engagements und eines fortwährenden „Einknickens“ des Bundes ist damit zu rechnen, dass die Länder weitergehende Forderungen an ihn herantragen, damit die von ihm mitfinanzierten Strukturen auch künftig genutzt werden können.

Infolge der Verflechtungstendenzen mit zwei und nicht selten drei Gebietskörperschaften erscheint zweifelhaft, ob die Aufgaben effektiv und effizient erledigt werden. Zumindest könnten die gegenüber der Länderseite durchgesetzten Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes dazu beitragen, die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel besser abzusichern. Mit Blick auf die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes bestehen hier allerdings Grenzen:

- Prüfungsadressat kann immer nur die Bundesverwaltung als Geldgeber sein, nicht die Länder und Kommunen als Empfänger und Bewirtschafter der Hilfen.
- Bei manchen Leistungen an die Länder wie z. B. den steuerlichen Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz sind Kontrollrechte der Bundesverwaltung und die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes asymmetrisch ausgestaltet. Im Klartext: Vom Bundesrechnungshof entdeckte Verstöße und Mängel könnte die Bundesverwaltung gar nicht beseitigen, da sie über keine Einwirkungsmöglichkeiten verfügt.

Nach allem sollte die in den letzten Jahren eingeschlagene Verflechtungslinie grundsätzlich überdacht werden. Sie widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit und löst die Konturen der föderativen Grund-

24 Schäuble, Glücksgriff oder Sanierungsfall? – Das Grundgesetz und die bundesstaatliche Ordnung, in: Die Politische Meinung, Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur, Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 555, März/April 2019.

struktur zunehmend auf. Nach der Verfassungssystematik angezeigt wäre stattdessen eine – gegebenenfalls zeitlich befristete – Überlassung von Steuereinnahmen des Bundes an die Länder auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 3 und Absatz 4 Grundgesetz. Diese vom Grundgesetz vorgeschriebene Verteilung der Steuereinnahmen nach aktuellen Deckungsbedürfnissen würde die Länder finanziell in die Lage versetzen, die notwendigen Maßnahmen in ihren Kernaufgaben vorzunehmen, ohne in die austarierten Strukturen des föderativen Systems einzugreifen.

Damit verbunden werden müsste eine klare Zuweisung der politischen Verantwortlichkeiten. Dies würde den Grundsätzen der Finanzverfassung entsprechen und staatliches Handeln für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbarer machen.²⁵ Eine Kooperation zwischen Bund und Ländern wäre damit nicht ausgeschlossen. Sie sollte sich aber nicht auf Finanzierungsfragen, sondern auf das Setzen messbarer Ziele und Meilensteine konzentrieren.

25 Scheller, Die Mischtrommel dreht sich immer schneller, in: Kommunalpolitische Blätter Juli/August 2018.

Tabelle 2.4

Finanzielle Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro							
A.	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	1,4	1,1	1,1	1,0	1,2	1,2	1,5	1,6
B.	Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)	5,2	8,5	8,8	9,4	10,1	9,9	10,4	10,6
	davon:								
1.	Großforschungseinrichtungen	1,9	2,4	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2
2.	Andere Forschungseinrichtungen	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8
3.	Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u. a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)	2,9	5,5	5,5	6,2	6,6	6,2	6,5	6,6
C.	Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)	12,4	19,3	21,4	22,6	23,8	25,0	26,6	27,0
	darunter:								
1.	Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) – höhere Bundesbeteiligung durch Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2018	3,5	4,2	5,2	5,4	6,8	7,0	6,7	8,0
2.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,5	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1	7,7
3.	RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4
4.	Wohngeld	0,8	0,4	0,3	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6
5.	Wohnungsbauprämie	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6.	Elterngeld	4,5	5,7	5,6	6,1	6,5	6,8	6,9	7,3
7.	Unterhaltsvorschuss	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	0,7	0,8
8.	BAföG	1,3	1,6	2,3	2,4	2,4	2,2	2,6	2,3
D.	Finanzhilfen (Art. 104b, Art. 104c und Art. 104d GG; ohne Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitalfonds)	1,4	0,7	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2	2,8
	darunter:								
1.	Ganztagsschulen/Ganztagsbetreuung; ab 2020: neues Sondervermögen geplant	0,6					0,0	0,0	1,0
2.	Städtebauförderung	0,5	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8
3.	Schieneninfrastruktur des ÖPNV	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4
4.	Sozialer Wohnungsbau								0,2
E.	Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten	23,7	21,8	20,8	21,4	21,1	20,4	20,3	23,3
	darunter:								
1.	Bundeswasserstraßen	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5
2.	Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme (abzgl. Ländererstattungen)	1,1	1,3	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
3.	Erstattung von Fahrgeldausfällen	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3

(Fortsetzung nächste Seite)

Fortsetzung Tabelle 2.4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro							
4.	Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung), ab 2020: Sanierungshilfen für Bremen und Saarland		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9
5.	Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)	13,5	10,7	10,0	9,8	9,2	8,5	7,8	10,3
6.	Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)	6,8	7,3	7,4	8,2	8,3	8,5	8,7	8,8
7.	Ausgleichszahlungen an Länder für ab 1. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)	4,6	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
8.	abzgl. Einnahmen aus Kfz-Steuer (ab 1. Juli 2009)	-3,8	-8,5	-8,8	-9,0	-8,9	-9,0	-9,1	-9,2
F.	Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten	3,8	3,9	3,8	4,5	4,5	4,7	5,0	6,6
	darunter:								
1.	Steinkohlehilfen einschl. Anpassungsgeld	1,4	1,3	1,2	1,4	1,1	1,1	1,0	2,0
2.	KfW-Gebäudesanierungsprogramm	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2
G.	Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden	4,2	3,0	3,1	3,7	4,7	4,7	6,6	2,3
	davon:								
1.	Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamt-volumen des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)	1,3							
2.	Im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wegfallende Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (Wegfall: GA Hochschulbau und Bildungsplanung: je 0,7 Mrd. Euro; Finanzhilfen soziale Wohnraumförderung: je 0,52 Mrd. Euro mit Aufstockungen ab 2016; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: je 1,3 Mrd. Euro)	2,6	2,6	2,6	3,1	3,6	3,6	3,6	
3.	Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuungsstätten	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
4.	Zuweisungen an Länder insb. für Breitband-ausbau („Digitale Dividende II“)			0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
5.	Leistungen (Finanzhilfen) über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 7,0 Mrd. Euro) – geschätzter Mittelabfluss			0,0	0,2	0,5	0,7	2,0	2,0
6.	Finanzhilfe Digitalfonds (Errichtung in 2018)							0,7	
H.	Weitere Abtretung von Umsatzsteueranteilen zugunsten von Ländern und Kommunen	0,1	0,8	3,3	9,5	6,7	9,6	8,0	10,8
	davon:								
1.	Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten durch Abgabe von USt-Anteilen; ab 2019: weitere Abgabe von USt-Anteilen durch Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTA-Gesetz; davon: 0,5 Mrd. Euro in 2019, 1,0 Mrd. Euro in 2020, je 2,0 in 2021 und 2022)	0,1	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,3	1,8

(Fortsetzung nächste Seite)

Fortsetzung Tabelle 2.4

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro							
2.	Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro pro Jahr hälftig über KdU und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im Zeitraum 2015 bis 2017)			0,5	0,5	0,5			
3.	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in 2017)					1,0			
4.	USt-Anteile an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge: insb. Aufnahme einschl. Unterbringung (2019, 2020: Abschlag), Integrationspauschale, minderjährige Flüchtlinge; Fortsetzung der Hilfen ab 2019 auf Basis Flüchtlingsgipfel			2,0	7,9	3,5	4,0	3,3	1,6
5.	Verbesserung der Kinderbetreuung – Wegfall des Betreuungsgeldes wird Ländern über USt-Anteile z. VfG. gestellt				0,3	0,8	0,9		
6.	Weitere USt-Anteile an Länder und Kommunen als Teil des unter Pos. C.1. angeführten Entlastungspakets zugunsten von Ländern und Kommunen ab 2018						3,8	3,4	3,4
7.	Neuregelung Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Abgabe von USt-Anteilen								4,0
	Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt^a	52,2	59,1	63,2	72,8	72,9	76,5	79,6	85,0

Erläuterung:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Nicht enthalten sind: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) im Zuge von Kindergelderhöhungen; Aufbauhilfefonds Hochwasser mit Beteiligung des Bundes; Unterstützungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen/Schätzungen.

2.2.2 Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen

Ein Schwerpunkt innerhalb des Bundeshaushalts bildet nach wie vor die Finanzierung der Aufnahme und die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Dies liegt u. a. darin begründet, dass der Bund den zuständigen Ländern und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Integrationsaufgaben in erheblichem Umfang finanziell unter die Arme greift (vgl. Tabelle 2.4 Pos. H.4. und H.6.).

Zwar gehen die Flüchtlingszahlen seit ihrem Höhepunkt im Herbst 2015 zurück. Deutschland gehört aber unverändert zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zu

ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft und Bevölkerungszahl die meisten Asylsuchenden und Flüchtlinge aufnehmen. Legt man die Asylerstantragstellerzahlen der Jahre 2015 bis 2018 zugrunde, so hatte Deutschland nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) die mit deutlichem Abstand höchsten Zugänge (vgl. Tabelle 2.5).

Innerhalb der gesamten Europäischen Union liegt Deutschland im Zeitraum 2015 bis 2018 sowohl beim Anteil aufgenommener Asylsuchender und Flüchtlinge bezogen auf die Bevölkerung (18 397 je eine Million Einwohner) als auch bezogen auf die wirtschaftliche Leistungskraft (450 je eine Mrd. Euro des BIP) klar über dem Durchschnitt (vgl. Tabelle 2.5).

Wie andere EU-Mitgliedstaaten erhält Deutschland im Politikbereich Asyl und Migration in geringem Umfang EU-Haushaltsmittel (2017: 0,1 Mrd. Euro), u. a. aus dem europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (insbesondere für nationale Programme der Mitgliedstaaten sowie pro-Kopf-Pauschalen zur Unterstützung von Umsiedlung („relocation“) und Neuansiedlung („resettlement“) von Flüchtlingen. Auch in ihrem Konzept für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen von 2021 bis 2027 plant die EU-Kommission, bei der Zuweisung von Mitteln für nationale Programme die Aufnahme von Flüchtlingen zu berücksichtigen. Weiterhin schlägt sie zur Unterstützung eines noch einzurichtenden dauerhaften Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen u. a. vor, für Länder, die Flüchtlinge freiwillig aufnehmen, Zahlungen aus dem EU-Haushalt zu leisten. Ob und ggf. in welcher Höhe der Bundeshaushalt hiervon profitieren könnte, ist derzeit offen, da der nächste Europäische Finanzrahmen noch nicht abschließend beraten ist.

Tabelle 2.5

Erstmalige Asylsuchende in den EU-Mitgliedstaaten

	2015 2018			
	Asylsuchende	Anteil am EU Gesamtwert	Asylsuchende je eine Mio. Einwohner	Asylsuchende je eine Mrd. Euro BIP (2018)
EU gesamt	3 698 110	100 %	7 230	233
Deutschland	1 524 205	41,2 %	18 397	450
Italien	380 145	10,3 %	6 285	217
Frankreich	349 810	9,5 %	5 204	149
Schweden	218 705	5,9 %	21 611	468
Ungarn	206 400	5,6 %	21 108	1 564
Griechenland	183 160	5,0 %	17 056	992
Österreich	159 225	4,3 %	18 048	412
Ver. Königreich	150 605	4,1 %	2 275	63
Spanien	115 935	3,1 %	2 485	96
Niederlande	98 875	2,7 %	5 776	128
Belgien	85 405	2,3 %	7 483	190
Bulgarien	46 425	1,3 %	6 585	841
Finnland	44 695	1,2 %	8 107	191

Erläuterung:

Berücksichtigt sind EU-Länder, die im Zeitraum 2015 bis 2018 bei den Aufnahmeanträgen über 1% Anteil am EU-Gesamtwert haben.

Quelle: Eurostat-Pressemitteilungen 46/2017, 47/2018 und 46/2019; eigene Berechnungen.

Bund, Länder und Kommunen setzen erhebliche Mittel für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein. Entsprechend einer Aufforderung durch den Deutschen Bundestag berichtet die Bundesregierung seit dem Jahr 2016 jährlich über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder. Ausweislich des Jahresberichts 2018²⁶ hat der Bund die Länder bei den Flüchtlings- und Integrationskosten mit insgesamt 7,5 Mrd. Euro unterstützt. Die Mittel wurden den Ländern zu einem hohen Anteil über zusätzliche Umsatzsteueranteile zugewiesen (5,0 Mrd. Euro; vgl. dazu auch Tabelle 2.4 Pos. H.4. und H.6.). Der Betrag von 7,5 Mrd. Euro setzt sich zusammen aus

- 1,6 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer als mittelbare Beteiligung an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und pauschale Zahlung in Höhe von 670 Euro je abgelehntem Flüchtling;

26 Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2018 vom 5. Juni 2019, Bundestagsdrucksache 19/10650.

- 0,35 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer als Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge;
- 2,0 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer als Integrationspauschale;
- 0,87 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer für die Verbesserung der Kinderbetreuung;
- 0,3 Mrd. Euro für den Kinderbetreuungsausbau, wobei die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze nicht auf Flüchtlingskinder begrenzt ist;
- 1,0 Mrd. Euro als aufgestockte Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung (Entflechtungsmittel);
- 1,3 Mrd. Euro als Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung zugunsten Asyl- und Schutzberechtigter sowie
- 0,09 Mrd. Euro infolge der unentgeltlichen Überlassung von Grundstücken zur Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen und Erstattung der den Bedarfsträgern entstandenen angemessenen und notwendigen Herrichtungskosten.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2018 weitere flüchtlingsbezogene Ausgaben von 15,5 Mrd. Euro getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligten. In der Gesamtsumme enthalten sind nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingslage, sondern grundsätzlich alle Aufwendungen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zur Flüchtlingsproblematik haben. Hierzu rechnet das BMF die Fluchtursachenbekämpfung (einschließlich bestimmter Entwicklungsprojekte und Bundeswehrmissionen), die im Jahr 2018 mit 7,9 Mrd. Euro zu Buche schlug.

Das finanzielle Engagement des Bundes zugunsten der Länder und Kommunen ist zwar zeitlich befristet, dürfte aber noch über mehrere Jahre laufen. Falls die Zahl der Flüchtlinge weiterhin rückläufig ist, sollte der Bund seine flüchtlingsbezogenen Leistungen überprüfen und entsprechend verringern. Bis dahin sollten sie möglichst nicht in Form von Umsatz- oder sonstigen Steueranteilen gewährt werden. Denn bei der Abgabe von Steuereinnahmen sind die Länder verfassungs- und haushaltsrechtlich grundsätzlich frei, für welche Aufgabe sie diese Einnahmen verwenden. Effektiver wäre es, wenn der Bund flüchtlingsbezogene Leistungen als finanzielle Zuweisungen bereitstellen würde, um einen vollständigen verwendungsgemäßen Mitteleinsatz sicherzustellen mit einem Mindestmaß an Steuerung und Kontrolle.

2.2.3 Demografischer Wandel

Neben der finanziellen Unterstützung für Länder und Kommunen muss der Bund die auskömmliche Finanzierung seiner eigenen Aufgaben im Auge behalten. Hierzu gehören insbesondere die durch die demografische Entwicklung bedingten Veränderungen und Herausforderungen einer alternden Gesellschaft. Derzeit halten sich die demografischen Mehrbelastungen im Bundeshaushalt noch in Grenzen. Dies wird sich aber spätestens dann ändern, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichen. Der im Februar 2016 veröf-

fentlichte vierte Bericht des BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen²⁷ weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 und 3,8 % des BIP ausgehen.

2.2.3.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Vor allem im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung ist mit einem zunehmenden Ausgabedruck zu rechnen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet, die bis Anfang 2020 für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung Vorschläge vorlegen soll. Dies betrifft die Zeit nach 2025. Es führt aber kein Weg daran vorbei, dass zügig Entscheidungen getroffen werden müssen, um die öffentliche und private Altersversorgung auf die anstehenden Herausforderungen einzustellen.

Dazu gehören in der öffentlichen Altersversorgung insbesondere

- die wachsende Zahl der Rentenbezieher bei gleichzeitigem Rückgang der Beitragszahler infolge einer sinkenden Erwerbsbevölkerung sowie
- die Übernahme zusätzlicher versicherungsfremder Leistungen²⁸, die durch die beiden Rentenpakete 2014 und 2018 geschaffen worden sind; hierzu zählen vor allem die sogenannten Mütterrenten I und II sowie die Rente ab 63.

Verschärft wird dieser Trend dadurch, dass – einer aktuellen Studie²⁹ zufolge – die große Mehrheit der sogenannten Babyboomer-Generation, also die heute 50 bis 64-jährigen (Jahrgänge 1955 bis 1969) möglichst früh in den Ruhestand treten will. Bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter von bald 67 Jahren wollen weniger als 10 % aller älteren Erwerbstätigen arbeiten.

Die private Altersversorgung muss demgegenüber die andauernde Niedrigzinsphase verkraften. Die niedrigen Zinsen entlasten einerseits die öffentlichen Haushalte, wirken sich andererseits äußerst negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus.

Im Bundeshaushalt treten die Tragfähigkeitsrisiken in der Rentenversicherung immer stärker zu Tage. Bei den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sind im Finanzplanungszeitraum bis 2023 überproportionale Ausgabensteigerungen vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.2).

27 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de); der nächste Tragfähigkeitsbericht wird voraussichtlich noch im Jahr 2019 veröffentlicht.

28 Dies sind Leistungen, die der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebürdet werden, obwohl sie an Nichtversicherte gehen, nicht dem Versicherungszweck entsprechen oder nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße beitragsgedeckt sind; vgl. im Einzelnen: Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung – Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Juni 2011.

29 Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Arbeitswissenschaft, leben in der Arbeit – lidA-Studie, Februar 2019. https://www.arbeit.uni-wuppertal.de/fileadmin/arbeit/lidA_Brosch%C3%BCre.pdf

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 28. November 2018³⁰ wurden – neben Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten und einer Entlastung von Geringverdienern – folgende zwei Maßnahmen umgesetzt:

- die Einführung einer Niveausicherungsklausel von 48 %, mit der bis zum Jahr 2025 ein Rentenniveau, also die Relation zwischen der Höhe der Standardrente (45 Jahre Beitragszahlung auf Basis eines Durchschnittsverdienstes) und dem Entgelt eines Durchschnittsverdieners gewährleistet werden soll, und
- die Festlegung, dass der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 höchstens 20 % betragen darf (Beitragssatzgarantie).

Um die Beitragssatzgarantie einzuhalten, soll der Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 um jeweils 0,5 Mrd. Euro angehoben werden. Diese doppelte Haltelinie wird im Finanzplanungszeitraum voraussichtlich nur geringe Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben, da eine Unterschreitung des derzeitigen Rentenniveaus nach aktuellen Prognosen frühestens ab dem Jahr 2025 droht. Falls die Garantie über 2025 verlängert wird, könnte sie allerdings auf längerer Sicht erhebliche Risiken mit sich bringen. Denn der Bund trägt damit nicht nur das demografische Risiko, das aus einem Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern resultiert. Er übernimmt zusätzlich auch das konjunkturelle Risiko, indem er die über der Haltelinie liegenden Beitragssatzsteigerungen abfängt, die bei einer schlechteren konjunkturellen Lage aus geringeren Beitragseinnahmen resultieren würden.

Bei Fortgelten der doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus wären damit erhebliche Zusatzbelastungen für den Bundeshaushalt verbunden, wenn nicht in der Rentenversicherung an anderer Stelle konsolidiert wird. Ansonsten droht als Konsequenz eine deutliche Erhöhung der fiskalischen Nachhaltigkeitslücke in der Rentenversicherung.³¹

Die Einführung der Grundrente ist im Haushaltsentwurf und im Finanzplan noch nicht enthalten, da die Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung andauern. Von deren Ergebnis wird abhängen, in welchem Umfang eine Grundrente auf die Rentenfinanzen und den Bundeshaushalt durchschlägt.

Die Frage, wie die wachsenden Lasten nachhaltig finanziert werden können, ist weiterhin ungeklärt. Wenn diese Finanzierungsfrage nicht bald angegangen wird, kommen allein aus dem Rentenbereich auf den Bund Lasten zu, die einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme und damit in der Konsequenz auch künftig tragfähige öffentliche Finanzen nachhaltig gefährden. Es bleibt abzuwarten, ob die oben erwähnte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hierzu bis Anfang 2020 geeignete Vorschläge vorlegen wird.

³⁰ BGBl. I 2018, S. 2016.

³¹ Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018 (Juni 2018), Pressemitteilung vom 19. Juni 2018.

2.2.3.2 Pensionssysteme des Bundes

Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung dürften die übrigen vom Bundeshaushalt finanzierten Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes, relativ stabil bleiben.³² Zudem hat der Bund für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2032 von Versorgungsausgaben zu entlasten.³³ Ende 2018 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 12,9 Mrd. Euro (Ende 2017: 12,1 Mrd. Euro).³⁴
- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ sollte ursprünglich ab dem Jahr 2020 anteilig die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten erbringen, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden.

Der Beginn der Entnahme aus dem Versorgungsfonds soll auf das Jahr 2030 verschoben werden. Aufgrund der Altersstruktur der Betroffenen werden bis 2020 nur wenige der seit dem Jahr 2007 eingestellten Bundesbediensteten in den Ruhestand versetzt. Erst im Jahr 2030 wird eine ausreichende Zahl von Fällen erreicht, sodass sich das noch einzurichtende Erstattungsverfahren rentiert.³⁵ Die Höhe der Zuweisungssätze aus dem Bundeshaushalt ist in § 1 Absatz 1 der Versorgungsfondszuweisungsverordnung³⁶ festgelegt. Da die Entnahme später beginnt und der Versorgungsfonds weiter anwächst, ist eine erneute Überprüfung der Zuweisungssätze erst zum 1. Januar 2025 notwendig.

Ende 2018 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 4,6 Mrd. Euro (Ende 2017: 3,8 Mrd. Euro).³⁷

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Allerdings sind die geleisteten Beiträge bislang noch überschaubar. Finanzwirtschaftlich wären stärkere Anstrengungen geboten, um künftige Bundeshaushalte spürbarer zu entlasten. Denn ungeachtet eines vermutlich geringen Anwachsens der jährlichen Versorgungsausgaben sind die Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen des Bundes erheblich: Zum Jahresende 2018 betrugen sie für Pensions-

32 Finanzplan des Bundes bis 2023, Tabelle 7: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050: Danach sollen die Versorgungsausgaben – im Wesentlichen bedingt durch den Rückgang der Versorgungsberechtigten aus den ehemaligen Bahn- und Postunternehmen – nur geringfügig steigen: von 22,7 Mrd. Euro (2019) auf 23,6 Mrd. Euro (2023).

33 Der Beginn der Mittelentnahme wurde von 2018 auf das Jahr 2032 verschoben, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst gegen 2035 eintreten soll – Artikel 1 Nummer 6 des Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

34 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Anlagen, S. 60.

35 Vgl. S. 93 und 162 des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, www.bmi.bund.de, Bundestagsdrucksache 19/13396.

36 Versorgungsfondszuweisungsverordnung vom 11. April 2007 (BGBl. I S. 549), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

37 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Anlagen, S. 59.

leistungen 567,0 Mrd. Euro.³⁸ Hinzu kommen Rückstellungen für Beihilfeleistungen an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 190,8 Mrd. Euro.³⁹ Wird der in den „Standards staatlicher Doppik“ vorgesehene (höhere) Diskontsatz zugrunde gelegt, wären die Rückstellungen etwas geringer: 501,6 Mrd. Euro und 163,2 Mrd. Euro.

2.2.3.3 Soziale Pflegeversicherung

Der demografiebedingte Anstieg der Leistungen im Bereich der sozialen Pflegeversicherung findet bislang keinen Niederschlag im Bundeshaushalt. Für das laufende Jahr 2019 wird ein höheres Ausgabevolumen gegenüber dem Jahr 2018 (41,3 Mrd. Euro) erwartet. Das Defizit im Jahr 2018 lag auf dem Rekordwert von 3,55 Mrd. Euro. Durch die vorgenommenen Leistungsausweitungen und -verbesserungen in der Pflege dürfte der Druck auf eine weitere Erhöhung des Beitragsatzes von 3,05 % (Kinderlose ab 23 Jahre: 3,3 %) steigen.

Zur nachhaltigen Stützung der Sozialen Pflegeversicherung wird von einigen Ländern daher die Einführung eines Bundeszuschusses⁴⁰ gefordert, um den Beitragsanstieg abzumildern und die Finanzierung der Pflege auf mehr Schultern zu verteilen. Nicht zuletzt mit Blick auf die steigende Zahl an älteren Menschen, die auf eine stationäre Pflege und Unterbringung angewiesen sind (2018: rund 780 000 stationär versorgte Leistungsbezieher)⁴¹, gibt es akuten Handlungsbedarf. Denn mittlerweile verlangen die Pflegeheime von ihren Bewohnern monatliche Eigenanteile (bei Pflegebedürftigen nach Abzug der Pflegesätze) von durchschnittlich mehr als 1 800 Euro. In Nordrhein-Westfalen liegt der Eigenanteil sogar bei über 2 300 Euro.⁴² Eigenanteile von 2 500 bis 3 000 Euro pro Person sind keine Seltenheit. Der Grund dafür ist die bisherige Finanzierungskonstruktion innerhalb der Pflegeversicherung, die nur einen Zuschuss auf die anfallenden Pflegekosten übernimmt und Höchstbeträge festlegt. Diese Kosten übersteigen die Renten und privaten Alterssicherungsrücklagen vieler Heimbewohner. Bislang hat die Finanzpolitik auf die Frage, ob und wie diese gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zumindest abgemildert werden können, keine überzeugenden Lösungskonzepte vorgelegt.⁴³

38 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Nr. 4.4.1 (S. 28–29).

39 Vermögensrechnung des Bundes 2018, Nr. 4.4.2 (S. 30–32); unter Zugrundelegung eines Anteils der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 53,2 % an den Gesamtbeihilferückstellungen (Tabelle 18).

40 Bundesratsinitiative der Länder Hamburg, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein, Bundesratsdrucksache 106/19.

41 Ambulant versorgt werden in der sozialen Pflegeversicherung rund 2,9 Millionen Leistungsbezieher (Ende 2018); die Zahl der Leistungsbezieher aus der privaten Pflegeversicherung beträgt insgesamt 211 582 (Stand: Ende 2017).

42 Darunter fallen neben den reinen Pflegekosten die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie eine Beteiligung an den Investitionskosten und den Ausbildungskosten; vgl. Antwort der Bundesregierung „Finanzielle Überlastung der Menschen in Pflegeheimen“, Bundestagsdrucksache 19/1572, Anlage 2 mit Übersicht über durchschnittliche Pflegesätze (Stand: Juli 2015); Ergebnisse der Erhebung des Verbands der Privaten Krankenversicherungen von Mitte 2018.

43 Einen deutlich höheren Finanzbedarf prognostiziert für 2021 u. a. der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates – vgl. 11. Stellungnahme vom 7. Juni 2019; Bundestagsdrucksache 19/11338, S. 12; ebenso: Stiftung Marktwirtschaft, Generationenbilanz Update 2019: „Umsteuern in der Pflegeversicherung unerlässlich“, Pressemitteilung vom 3. Juli 2019.

2.2.4 Infrastruktur

Die Stärkung der Investitionen mit besonderem Blick auf die Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Digitales, Schulen) gehört zu den zentralen Handlungsfeldern in der laufenden Wahlperiode. Im Haushaltsentwurf 2020 einschließlich seiner Ergänzung sind 41,7 Mrd. Euro und im Finanzplan jeweils 39,8 Mrd. Euro jährlich für Investitionen vorgesehen. Darüber hinaus stellt der Bund den Ländern die ab dem Jahr 2020 wegfallenden investiven Kompensationsmittel für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung, des Hochschulbaus, des ÖPNV und des kommunalen Straßenbaus auf anderem Wege zur Verfügung: Der Ausgleich erfolgt im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, u. a. durch dauerhaft höhere Umsatzsteueranteile der Länder. Es ist zu hoffen, dass sie diese für zusätzliche Investitionen verwenden.

Die Bundesmittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße) sollen nach dem Haushaltsentwurf im Jahr 2020 gegenüber dem bisherigen Finanzplan um 1,8 Mrd. Euro auf 16,3 Mrd. Euro steigen. Bis zum Jahr 2023 ist ein weiterer Aufwuchs auf 17,2 Mrd. Euro vorgesehen. Diese Prioritätensetzung unterstützt der Bundesrechnungshof. Er hat bereits im Jahr 2015 festgestellt, dass es bei den Verkehrsinvestitionen erheblicher zusätzlicher finanzieller Anstrengungen bedarf. Der Erhaltungszustand aller Verkehrsträger muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.⁴⁴

Im Bereich der Straße könnte die Finanzierung stärker am Grad der Nutzung der Infrastruktur ausgerichtet werden. Dies wird bei der streckenabhängigen Lkw-Maut bereits seit Jahren erfolgreich umgesetzt. Mit der im Jahr 2015 vom Gesetzgeber beschlossenen Infrastrukturabgabe für Pkw sollte die Idee der Nutzerfinanzierung weiter gestärkt werden. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 18. Juni 2019⁴⁵ stellt die Abgabe allerdings wegen der für Inländer geplanten Entlastung bei der Kfz-Steuer eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar und verstößt gegen europarechtliche Grundsätze des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs. Zudem unterlag die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe einer Reihe von Mängeln und Unzulänglichkeiten.⁴⁶ Als Folge des vom EuGH gestoppten Vorhabens fehlen im Finanzplan bis zum Jahr 2023 noch enthaltene Netto-Einnahmen⁴⁷ von 1,1 Mrd. Euro für die Finanzierung von Verkehrsinvestitionen. Zudem ist mit Schadensersatzforderungen in bislang unbekannter Höhe seitens der bereits beauftragten Betreiberfirmen zu rechnen, die der Steuerzahler zu tragen hätte.

44 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

45 Rechtssache C -591/17.

46 Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 23. Oktober 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

47 Geplante Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe abzüglich geplanter Erstattungen der Abgabe an inländische Pkw-Halter über die Kraftfahrzeugsteuer.

Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Verkehrsinvestitionen vorrangig für die Substanzerhaltung des Bestandsnetzes einzusetzen. Bei dem Bestandsnetz Schiene wird die noch abzuschließende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV) ab dem Jahr 2020 zu einem Anwachsen der Bundeszuwendungen führen. Für den Zeitraum 2020 bis 2029 hat der Bund insgesamt 51,4 Mrd. Euro als Infrastrukturbeitrag eingeplant. Dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber der LuFV II, die bei einer fünfjährigen Laufzeit von 2015 bis 2019 hierfür 16,6 Mrd. Euro vorsah. Nach wie vor ist es aber nicht möglich, einen aussagekräftigen Zusammenhang zwischen den von der Deutschen Bahn AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen verwendeten Bundesmitteln und dem Erreichen der in der LuFV vereinbarten Qualitätsziele herzustellen. Darüber hinaus will der Bund die gezahlten Dividenden der Deutsche Bahn AG als weitere Bundeszuwendungen für Ersatzinvestitionen zur Verfügung stellen. Vordringlicher Handlungsbedarf besteht bei dem investitionsintensiven Gewerk „Brücken“. Dort steigen das Durchschnittsalter und damit der Investitionsbedarf stetig an.

Bei der digitalen Infrastruktur steht das im Haushaltsjahr 2018 errichtete neue Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ im Vordergrund. Die hierfür im Nachtragshaushalt 2018 veranschlagte Anschubfinanzierung von 2,4 Mrd. Euro wird durch die Einnahmeerlöse aus der Versteigerung der 5G-Mobilfunkfrequenzen um 6,6 Mrd. Euro verstärkt. Davon sollen 30 % für den „DigitalPakt Schule“ eingesetzt werden. 70 % sollen in den Gigabitnetzausbau fließen. Die Mittel für den „DigitalPakt Schule“ werden allerdings mit zeitlicher Verspätung abfließen, da die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern erst im Mai 2019 abgeschlossen wurde.

Der stockende Mittelabfluss im Investitionsbereich ist ein grundsätzliches Problem. Allein für die oben angegebenen Verkehrsinvestitionen belaufen sich die Ausgabereste nach Angaben der Bundesregierung auf 3,5 Mrd. Euro. Insgesamt liegen die zum Jahresende 2018 ins Jahr 2019 übertragbaren Investitionsmittel für Baumaßnahmen (Straßen, Wasserstraßen) bei über 1,0 Mrd. Euro und für die sonstigen Investitionen (z. B. Zuweisungen und Zuschüsse an Länder und die Deutsche Bahn AG) bei 7,3 Mrd. Euro. Hinzu kommen übertragbare Investitionsmittel bei den flexibilisierten Ausgaben von 1,5 Mrd. Euro.⁴⁸

Erschwert wird die zeitnahe Mittelverwendung nicht zuletzt dadurch, dass die Länder und Kommunen erhebliche Probleme haben, die an sie ausgereichten Mittel zügig für den vorgesehenen Verwendungszweck einzusetzen. Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29. November 2018 soll bewirken, dass diese Verfahren effizienter gestaltet werden und deren Dauer verringert wird. Es wird sich zeigen, ob dieser gesetzliche Schritt dazu beitragen kann, die Umsetzung verkehrlicher Investitionen nachhaltig zu beschleunigen.

48 Vgl. Haushaltsrechnung 2018, Band 1, Übersicht Nr. 4.3.

Bund und Länder haben sich im Jahr 2017 im Zuge der Neuregelung ihrer Finanzbeziehungen darauf geeinigt, die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverantwortung zu überführen. Die Reform soll zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenwahrnehmung führen. Die Transformationsphase bis zur Aufnahme des Wirkbetriebs durch den Bund bzw. die von ihm gegründete Gesellschaft soll spätestens bis zum 31. Dezember 2020 abgeschlossen sein. Innerhalb dieser Phase kommen auf den Bund zusätzliche Lasten insbesondere durch die Übernahme von Personal der bisherigen Landesverwaltungen zu. Bund und Länder sollten die erforderlichen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen schnell und entschlossen umsetzen, damit der Wirkbetrieb wie geplant aufgenommen werden kann.

2.2.5 Abbau des Solidaritätszuschlags

Eine erhebliche Herausforderung ergibt sich mit Blick auf die vorgesehene teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, dessen Aufkommen im Haushaltsentwurf 2020 mit 20,0 Mrd. Euro veranschlagt ist. Dabei orientieren sich der Haushaltsentwurf und der neue Finanzplan an den im Koalitionsvertrag getroffenen Aussagen der Regierungskoalition. Diese sehen vor, ab dem Jahr 2021 mittlere und untere Einkommen beim Solidaritätszuschlag zu entlasten. Mit dem vom Bundeskabinett am 21. August 2019 beschlossenen Gesetzentwurf⁴⁹ setzt die Bundesregierung diese Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um.

Als Entlastungsvolumen sind laut Gesetzentwurf im Jahr 2021 9,8 Mrd. Euro, im Jahr 2022 11,3 Mrd. Euro und im Jahr 2023 11,7 Mrd. Euro vorgesehen. Im Übrigen soll der Solidaritätszuschlag über das Ende des Finanzplanungszeitraums hinaus unverändert fortgeführt werden. Dies würde bedeuten, dass rund die Hälfte seines bisherigen Aufkommens weiterhin in die Bundeskasse fließt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) die Bundesregierung dahingehend beraten, dass der Solidaritätszuschlag vollständig und zügig abgeschafft werden sollte.⁵⁰ Denn mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zum Ende 2019 unterliege die weitere Einziehung des Solidaritätszuschlags hohen verfassungsrechtlichen Risiken.⁵¹ Es bestehe die Gefahr, dass der Bund – wie im Fall der Kernbrennstoffsteuer – zu milliardenschweren Steuerrückzahlungen verurteilt wird.⁵² Das Vorsichtsprinzip gebiete es, planerische Vorsorge für einen zeitnahen und vollständigen Abbau

49 Bundestagsdrucksache 19/14103.

50 Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 4. Juni 2019 über den Abbau des Solidaritätszuschlags – Rechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte (www.bundesrechnungshof.de); vgl. dazu auch: 11. Stellungnahme des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG vom 7. Juni 2019; Bundestagsdrucksache 19/11338, S. 15.

51 So auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, WD-3000-099/19.

52 Dazu: Bemerkungen 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.3.

des Solidaritätszuschlags zu treffen. Dies sehen der Haushaltsentwurf 2020 und der Finanzplan nicht vor.

Der vollständige Verzicht auf die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag würde allerdings ein Loch in die Finanzplanung des Bundes reißen. Nach Einschätzung des BWV wäre es trotzdem – auch mit Blick auf die Vorgaben der Schuldenregel – möglich, zumindest bis zum Ende des neuen Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 einen vollständigen Abbau umzusetzen. Zur Kompensation der Mindereinnahmen gegenüber der aktuellen Finanzplanung hat der BWV Vorschläge unterbreitet. Sie betreffen insbesondere eine kritische Überprüfung der Bundesleistungen für Aufgaben der Länder und Kommunen sowie eine Rückführung der vielfältigen Steuervergünstigungen (vgl. Nr. 2.2.10). Ggf. könnte zur Vermeidung von Einnahmeverlusten der Einkommensteuertarif umgestaltet werden. Soweit die im Koalitionsvertrag angestrebte Spreizung der Einkommensteuerbelastung beibehalten werden soll, ist der zur Finanzierung der Deutschen Einheit eingeführte Solidaritätszuschlag hierfür jedenfalls das falsche Instrument.

2.2.6 Internationale Finanzierungszusagen

Die gegenüber internationalen Partnern abgegebenen finanzwirksamen Zusagen rufen zusätzliche Risiken hervor.

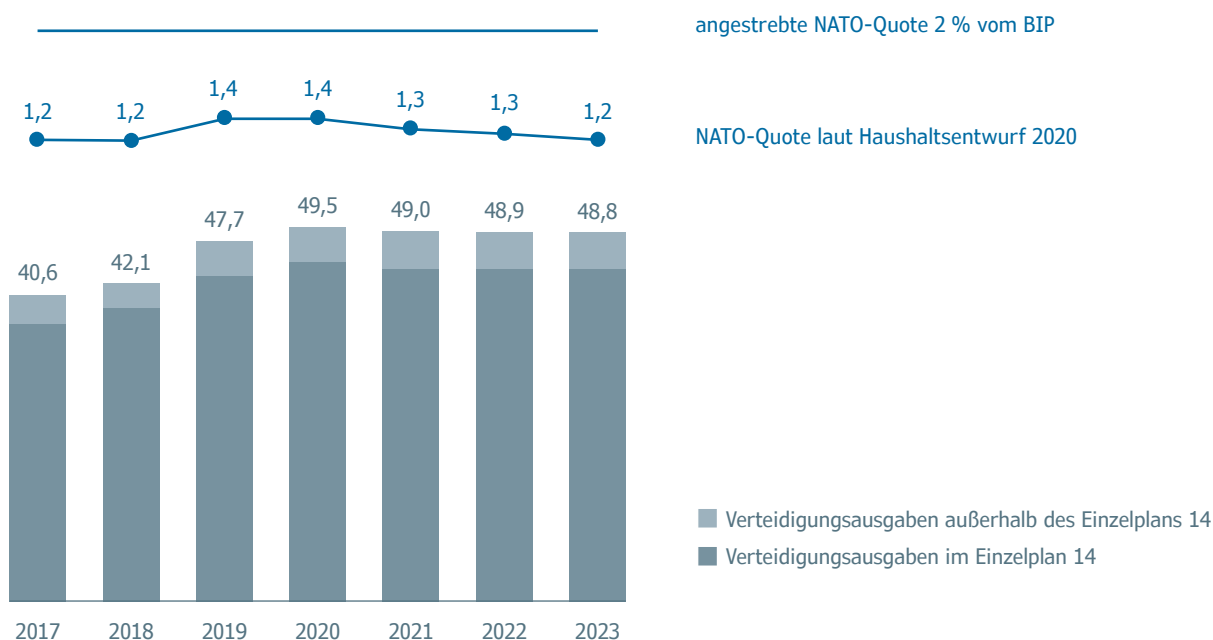
Auf ihrem Gipfeltreffen in Wales vom 4. bis 5. September 2014 haben die Mitglieder des Nordatlantikpakts (NATO) das Ziel formuliert, die realen Verteidigungsausgaben in Relation zum BIP zu erhöhen und sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von 2,0 % des BIP zuzubewegen. Dadurch sollen die NATO-Fähigkeitsziele erreicht und die Fähigkeitslücken der NATO geschlossen werden. Seither haben die Regierung der USA sowie weitere Stimmen aus dem NATO-Verband Deutschland mehrfach aufgefordert, dieser Verpflichtung nachzukommen. Zwar entfaltet diese Zielvorgabe nach überwiegender Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung, sondern stellt eine politische Absichtserklärung dar.

Ungeachtet dessen strebt die Bundesregierung nach ihren eigenen Ankündigungen für das Jahr 2024 eine Quote von 1,5 % des BIP an. Der neue Finanzplan bis zum Jahr 2023 bildet dieses Ziel indessen nicht ab: Der Plafond des Einzelplans 14 und die weiteren für die Quote relevanten Verteidigungsausgaben verfehlen im letzten Finanzplanungsjahr 2023 auf Grundlage der aktuellen Projektionen für das nominale BIP den Zielkorridor deutlich (vgl. Abbildung 2.3a). Eine Quote von 1,5 % des BIP im Haushalt 2024 dürfte auf dieser Planungsbasis nicht realisierbar sein.

Abbildung 2.3a

Entwicklung der Verteidigungsausgaben in Abgrenzung zur NATO-Quote

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:

Haushalt 2020: 1,39 % des BIP bei Einbeziehung der Mittel für Krisenbewältigung, Wiederaufbau und Infrastruktur im Einzelplan 23; für die NATO-Quote relevante sonstige Verteidigungsausgaben in den Jahren 2021 bis 2023 sind auf Basis des Jahres 2020 grob geschätzt; das Gleiche gilt für daraus folgende NATO-Quote.

Eine weitere Annäherung an 2,0 % des BIP würde nochmals erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erfordern. Es bleibt abzuwarten, ob tatsächlich – wie im Koalitionsvertrag angekündigt⁵³ – zusätzlich entstehende Haushalts-spielräume prioritär dafür genutzt werden, um dem in der NATO vereinbarten Zielkorridor zu folgen.

Im Jahr 2005 sagte die Bundesregierung zu, die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ODA („Official Development Assistance“) stufenweise auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens⁵⁴ (BNE) zu steigern. Zu Beginn der 18. Wahlperiode (2013) lagen die Ausgaben noch bei 0,42 %, im Jahr 2017 erreichte die ODA-Quote nach Schätzungen der OECD

⁵³ S. 145 des Koalitionsvertrags.

⁵⁴ Das Bruttonationaleinkommen (BNE; früher: Bruttosozialprodukt) unterscheidet sich vom BIP dadurch, dass für das BIP das Inlandskonzept greift, während für das BNE das Inländerkonzept gilt. Beim Inländerkonzept fließen Personen, die nach ihrem Arbeitsort einem anderen Wirtschaftsbereich zugerechnet werden (im Ausland arbeitende Inländer) in die Leistungsberechnung mit ein, während im Wirtschaftsbereich arbeitende Personen, die nach ihrem Wohnort einem anderen Wirtschaftsbereich zugeordnet werden (im Inland arbeitende Ausländer), unberücksichtigt bleiben. Das BNE weicht um rund 1 bis 2 Prozentpunkte vom BIP ab (Bsp.: BNE 2017: 3 346,3 Mrd. Euro; BIP 2017: 3 277,3 Mrd. Euro).

(Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) mit 0,66 % fast die zugesagten 0,7 %. Zu diesem Anstieg trug nicht zuletzt die Berücksichtigung von Leistungen im Inland für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern bei (ODA-Quote ohne Inlandsflüchtlingskosten: 0,5 %). Den Hauptbeitrag zu den staatlichen Aufwendungen für ODA leisten der Einzelplan 23 sowie Teile der Einzelpläne 05 und 16.⁵⁵

Nach den Angaben der Bundesregierung in der Kabinetttvorlage zum Haushaltsentwurf 2020 wird die ODA-Quote bei 0,51 % des BNE ohne Inlandsflüchtlingskosten liegen. Die in der Ergänzung zum Haushaltsentwurf 2020 vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben von 500 Mio. Euro zur internationalen Klimafinanzierung sind hierbei allerdings noch nicht berücksichtigt. Ausweislich des neuen Finanzplans werden die oben angeführten Einzelplanplafonds im Jahr 2023 nominal unterhalb der Ansätze im Haushaltsentwurf 2020 liegen. Bei dem für die Quote wichtigsten Einzelplan 23 soll der Rückgang immerhin 0,9 Mrd. Euro betragen. Da das BNE – wie das BIP – nach den Projektionen steigen wird, könnte sich die deutsche ODA-Quote merklich verringern (vgl. Abbildung 2.3b).

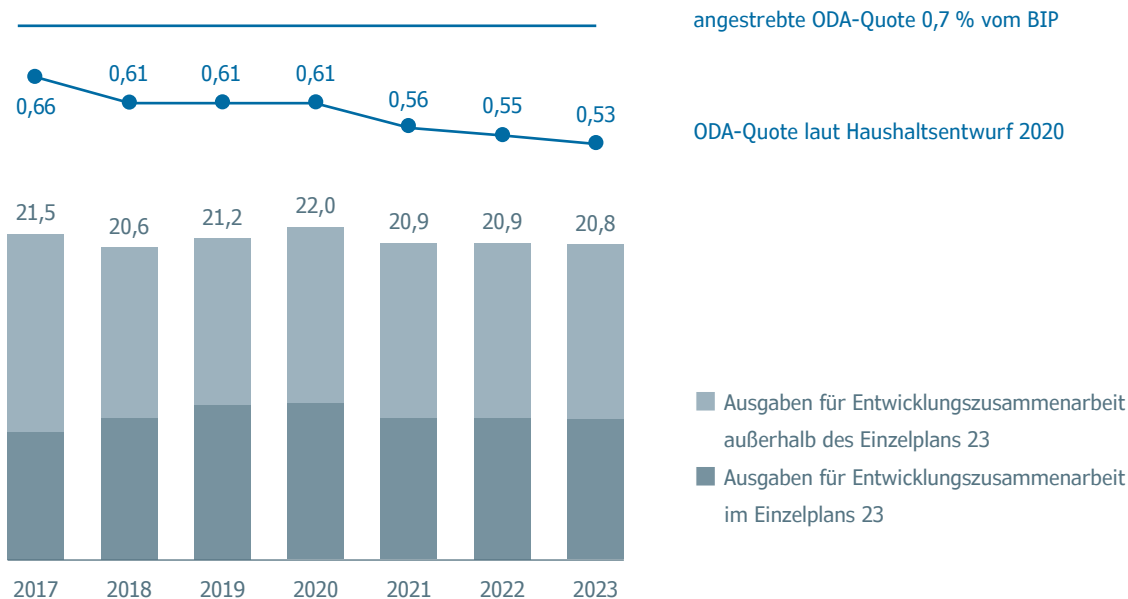
Wenn die Bundesregierung die Quote in einem überschaubaren Zeitraum erfüllen will, müsste sie bei der Fortschreibung der Finanzplanung nachbessern. Dies geschah auch seit dem Jahr 2014 – allerdings erst in den Haushaltsaufstellungsverfahren. Es kam zu Mittelaufstockungen im Einzelplan 23, obwohl in den jeweils vorhergehenden Finanzplänen Ausgabenrückgänge vorgesehen waren. Ungeachtet dieses Tatbestands besteht bei aktueller Betrachtung eine Haushaltslücke.

⁵⁵ Daneben werden auch Leistungen der Länder und Kommunen in die ODA-Quote einbezogen.

Abbildung 2.3b

Entwicklung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in Abgrenzung zur ODA-Quote

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:

BIP als Bezugsgröße verwendet, da BNE-Daten nicht vorliegen (dazu: Fn. 54); einschließlich Inlandsflüchtlingskosten; Haushalt 2020 (ohne Ergänzung): 0,51 % des BNE ohne Einbeziehung der Inlandsflüchtlingskosten; sonstige ODA-relevante Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2021 bis 2023 sind auf Basis des Jahres 2020 grob geschätzt; das Gleiche gilt für die daraus folgende ODA-Quote.

2.2.7 Hohe Globale Minderausgaben (GMA)

Um den Haushaltsentwurf 2020 auszugleichen, ist es notwendig, die GMA gegenüber dem Soll 2019 (–1,4 Mrd. Euro) heraufzusetzen. Ihr Gesamtvolumen beläuft sich auf –5,1 Mrd. Euro. Das sind 1,4 % des Brutto-Haushaltsvolumens⁵⁶ und damit eine deutliche Steigerung gegenüber dem Soll 2019 von 0,4 % (vgl. Tabelle 2.6). Den wesentlichen Anteil daran bildet eine im Einzelplan 60 veranschlagte „Bodensatz“ GMA von 1 % der Gesamtausgaben. Veranschlagt sind –3,7 Mrd. Euro. Es ist davon auszugehen, dass dieser Betrag nicht innerhalb des Einzelplans 60, sondern in den Facheinzelplänen zu erwirtschaften ist. Die dort ausgebrachten weiteren GMA von zusammen –1,4 Mrd. Euro umfassen einen Teil des Konsolidierungsbeitrags von 1,25 Mrd. Euro, den die Ressorts nach Darstellung der Bundesregierung angesichts der schwierigeren Haushaltslage erbringen. In einigen Einzelplänen sind die GMA bereits durch Absenkung von Ausgabeansätzen aufgelöst worden, sodass sie nicht mehr ausgewiesen werden.

⁵⁶ Das Brutto-Haushaltsvolumen entspricht der Summe aller Einzelansätze ohne Berücksichtigung der GMA.

Tabelle 2.6

GMA in den Haushalten 2019 und 2020

Globale Minderausgaben (GMA) im Jahr	2019	2019	2020	2020	2020	2020	2020
	Höhe	Plafondsanteil ^a	Bodensatz GMA	Konsolidierungs GMA	Sonstige GMA ^b	Summe GMA ^c	Plafondsanteil ^a
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro				in %
Epl. 01	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 02	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 03	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 04	-5,0	0,2		-1,4	-4,9	-6,3	0,2
Epl. 05	-76,4	1,3		-37,9	-60,0	-97,9	1,7
Epl. 06	-66,6	0,4		-61,4	-65,1	-126,4	0,8
Epl. 07	0,0			-5,8	-1,5	-7,3	0,8
Epl. 08	-1,6	0,02		0,0	0,0	0,0	
Epl. 09	-111,4	1,3		-41,7	-57,3	-99,1	1,1
Epl. 10	-74,3	1,2		-107,9	-2,7	-110,6	1,7
Epl. 11	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 12	-119,5	0,4		-72,2	-93,0	-165,1	0,6
Epl. 14	0,0			-184,1	0,0	-184,1	0,4
Epl. 15	0,0			-10,4	0,0	-10,4	0,1
Epl. 16	-42,4	1,8		-5,3	-19,8	-25,1	1,0
Epl. 17	-50,0	0,5		-16,7	0,0	-16,7	0,1
Epl. 20	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 21	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 23	-76,4	0,7		-22,8	-42,2	-64,9	0,6
Epl. 30	-436,5	2,3		-82,5	-413,5	-496,0	2,7
Epl. 32	0,0			0,0	0,0	0,0	
Epl. 60	-350,0	2,3	-3 719,1	0,0	0,0	-3 719,1	23,6
Insgesamt	-1 410,1	0,4	-3 719,1	-649,8	-760,0	-5 128,9	1,4

Erläuterungen: Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

a Bezogen auf die Bruttoausgaben (Summe der Einzelansätze ohne GMA).

b Mit anderem Rechtsgrund (u. a. GMA infolge § 6 Absatz 11 HG 2016; einzelplanspezifische Gründe wie z. B. im Epl. 30).

c Unter Berücksichtigung der Globalen Mehrausgaben (0,75 Mrd. Euro) ergibt sich im Haushaltsentwurf 2020 ein Saldo von -4,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10).

Die „Bodensatz“ GMA soll auch in den nachfolgenden Haushalten des Finanzplanungszeitraums ausgebracht werden. Ebenso soll der Konsolidierungsbeitrag von 1,25 Mrd. Euro fortgeschrieben werden.

GMA sind Ausdruck einer unvollständigen Haushaltsplanung. Sie zeigen Konsolidierungsnotwendigkeiten auf, die bislang nicht durch Einsparentscheidungen konkretisiert sind. Sie signalisieren, dass der Haushaltsplan „auf Kante genäht ist“.

Die Bundesregierung verweist darauf, dass die „Bodensatz“ GMA durch entsprechend hoch ausfallende Minderausgaben nach den Erfahrungen der letzten Haushalte ohne Probleme erwirtschaftet werden könne. Dies mag sein; richtig ist aber auch, dass die vorherige Abschöpfung des „Bodensatzes“ über eine GMA den Haushaltsvollzug erschweren kann, da dieser „Bodensatz“ z. B. für die haushaltsmäßige Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben fehlt. Zudem beeinträchtigen GMA in dieser Größenordnung die Transparenz des Haushalts, da die Summe der Einzelansätze (364,9 Mrd. Euro) deutlich über dem Haushaltsoll (359,8 Mrd. Euro) liegt. Letztlich bedeuten solche GMA auch, dass das Parlament sein Budgetrecht nicht vollständig ausschöpft, sondern teilweise an die Exekutive abtritt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, in den Haushaltsberatungen das Volumen der GMA durch konkrete Kürzungen bei den Einzelansätzen zu verringern. Diese Empfehlung gilt auch für die Fortschreibung des Finanzplans im nächsten Jahr.

2.2.8 Herausforderungen auf europäischer Ebene

2.2.8.1 Europäische Staatsschuldenkrise

Von den Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ist der Bundeshaushalt an folgenden Stellen betroffen:

- Der Bund hat sich an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligt (vgl. Nr. 2.2.8.3). Das ESM-Ausleihvolumen (500 Mrd. Euro) war zum Stichtag 31. März 2019 zu rund 18 % durch die Programmländer Griechenland, Spanien und Zypern gebunden.
- Im Bundeshaushalt sind Zahlungen veranschlagt, die Deutschland als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands leistet. Grundlage hierfür ist ein Beschluss der Mitgliedstaaten des Euroraums von Ende 2012. Danach sollen ab dem Haushaltsjahr 2013 die auf die nationalen Zentralbanken entfallenden Erträge aus dem Halten griechischer Staatsanleihen im Rahmen des sogenannten Securities Market Programme (SMP) an Griechenland abgeführt werden. In den Haushaltsjahren 2013 und 2014 führte Deutschland 599 bzw. 532 Mio. Euro an ein entsprechendes Sonderkonto des ESM ab. Diese mit dem zweiten Hilfsprogramm verbundenen Zahlungen wurden mit Auslaufen des Programms gestoppt. Die Eurogruppe hat im Juni 2018 die Fortführung der Zahlungen beschlossen. Im Haushalt 2019 sind hierfür 230,9 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht dem rechnerischen Gegenwert der SMP-Gewinne des Jahres 2017. Für die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 sind nach einer aktualisierten Schätzung der SMP-Gewinne weitere Abführungen Deutschlands von insgesamt 610 Mio. Euro vorgesehen.⁵⁷

⁵⁷ Dazu im Einzelnen: Unterrichtung durch das BMF „Griechenland: Technische Umsetzung der mittelfristigen schuldenbezogenen Maßnahme Fortführung der Abführung des Gegenwerts der SMP-Gewinne“, Bundestagsdrucksache 19/6365 vom 10. Dezember 2018.

- Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 sowie 2016 bis 2018 die Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken, insbesondere aus ihren Wertpapierankaufprogrammen, in mehreren Schritten erhöht.⁵⁸ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an den Bundeshaushalt geringer ausgefallen.

Vor allem im Hinblick auf die Unterstützung Griechenlands sind zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt nicht auszuschließen. Ob und in welchem Umfang sie eintreten werden, hängt vom Erfolg der griechischen Reformanstrengungen ab. Griechenland hat durch drei Hilfsprogramme Finanzhilfen zu günstigen Konditionen erhalten (vgl. Nr. 2.8.3). Im August 2018 ist das dritte – durch den ESM finanzierte – Hilfsprogramm ausgelaufen. Von den bis zu 86 Mrd. Euro des ESM-Programmvolumens erhielt Griechenland ESM-Darlehen in Höhe von insgesamt 61,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2017 hat Griechenland eine Rückzahlung in Höhe von 2,0 Mrd. Euro geleistet. Damit beträgt das ausstehende Finanzhilfenvolumen aktuell (Stand: 31. März 2019) noch 59,9 Mrd. Euro. Zum Ende des Hilfsprogramms verwies die Bundesregierung unter Bezug auf die Kennzahlen des Jahres 2017 sowie die in der Eurogruppe beschlossenen umfänglichen Schuldenerleichterungen auf Schuldentragfähigkeitsanalysen, nach denen es Griechenland gelingen kann, seine Staatsschuldenquote in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren. Dafür seien allerdings eine Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses inklusive der von Griechenland entwickelten Wachstumsstrategie und eine Beibehaltung der nachhaltigen Haushaltspolitik notwendig.⁵⁹ Es bleibt zu hoffen, dass dies gelingt; anderenfalls müssten die durch die Zinsstundungen und Tilgungsstreckungen bereits wertmäßig gefallenen Rückzahlungsforderungen wohl weitgehend abgeschrieben werden.

2.2.8.2 Künftige Finanzierung des EU-Haushalts

Die EU-Kommission hat am 2. Mai 2018 einen Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 veröffentlicht. Demnach will sie das Gesamtvolumen der Ausgaben der Europäischen Union von derzeit 1 % des Bruttonationaleinkommens der 28 EU-Mitgliedstaaten auf 1,11 % des Bruttonationaleinkommens der – im Fall des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs – verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten festlegen. Die Finanzierung des fehlenden britischen Beitrags sowie neuer prioritärer EU-Ziele soll außerdem teilweise durch Einsparungen in den bisherigen „traditionellen“ Ausgabebereichen sichergestellt werden.

Die Abstimmungen zum MFR sowie zur Gestaltung der spezifischen Ausgabenbereiche dauern noch an. Da auch zwei Jahre nach der Volksabstimmung über den

⁵⁸ Die Wagnisrückstellung lag zum Jahresende 2012 bei 14,4 Mrd. Euro. Für den Jahresabschluss 2015 senkte die Deutsche Bundesbank die Wagnisrückstellung um 0,8 auf 13,6 Mrd. Euro ab. Für die Abschlüsse 2016 bis 2018 erhöhte sie die Rückstellungen schrittweise bis auf 17,9 Mrd. Euro.

⁵⁹ Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018, S. 4-5. Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes sieht die Bundesregierung bislang keinen Anlass für eine abweichende Einschätzung.

Brexit (Juni 2016) noch nicht feststeht, wann das Vereinigte Königreich die Europäischen Union verlässt, bleiben die Auswirkungen auf die Höhe des künftigen deutschen EU-Beitrags offen. Auf Basis des Kommissionsvorschlags wäre jedoch von einer signifikanten Erhöhung auszugehen. In ihrer Finanzplanung legt die Bundesregierung einen Anstieg der jährlichen deutschen Abführungen zum EU-Haushalt auf 46,0 Mrd. Euro bis zum Jahr 2023 zugrunde (vgl. Tabelle 2.7). Gegenüber dem Soll 2019 würden die Abführungen damit immerhin um fast 10 Mrd. Euro steigen.

Tabelle 2.7

EU-Abführungen

Jahr	Mehrwert steuer Eigenmittel	BNE Eigenmittel	Zölle	Zucker abgaben	Gesamt	Prozentualer Anstieg ggü. Vorjahr
	in Mrd. Euro					in %
2017	2,4	14,3	5,1	0,0	21,7	-25,9
2018	2,4	21,2	5,0	0,0	28,5	31,3
2019	2,6	28,6	5,1	0,0	36,3	27,4
2020	2,7	30,2	4,9	0,0	37,8	3,9
2021	4,8	29,4	5,0	0,0	39,2	3,8
2022	4,9	31,3	5,1	0,0	41,3	5,4
2023	5,1	35,7	5,2	0,0	46,0	11,2

Erläuterungen: Ohne Erhebungskostenpauschale.

Zugleich soll Deutschland nach den Vorstellungen der Kommission in der künftigen Förderperiode weniger Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten. Die Position Deutschlands als größter „Nettozahler“ innerhalb der Europäischen Union würde demzufolge nochmals ausgebaut. Wie hoch die deutschen Beiträge zum EU-Haushalt künftig sein werden, wird auch wesentlich davon abhängen, ob und inwieweit die Gesamtausgaben der Europäischen Union steigen. Auf jeden Fall ist mit nicht unerheblichen zusätzlichen Belastungen zu rechnen, zumal im Koalitionsvertrag ein höherer EU-Beitrag Deutschlands bereits in Aussicht gestellt worden ist.

Darüber hinaus hat der Euro-Gipfel im Dezember 2018 beschlossen, ein neues Budgetinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum (ehemals „Eurozonen-Budget“) einzurichten und dessen Volumen im Kontext des nächsten MFR festzulegen. Einzelheiten zur Ausgestaltung und zum Volumen des neuen Budgetinstruments werden derzeit noch zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums und den EU-Institutionen verhandelt. Gegebenenfalls könnten sich hieraus zusätzliche finanzielle Verpflichtungen für Deutschland ergeben.

2.2.8.3 Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Im Dezember 2018 verständigten sich die Mitgliedstaaten des Euroraumes auf die Eckpunkte einer Reform des ESM. Mit Blick auf die künftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM wurde vereinbart,

- die Rolle des ESM entsprechend der Vereinbarung zwischen ESM und Europäischer Kommission von November 2018 über ihre künftige Zusammenarbeit zu stärken,
- zur Stärkung der Schuldentragfähigkeit Schuldtitel der Euroraum-Mitgliedstaaten mit einer Laufzeit von über einem Jahr mit einstufigen Umschuldungsklauseln zu versehen,
- die vorsorglichen Finanzhilfen zu reformieren sowie
- eine gemeinsame Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds („Common Backstop“) beim ESM einzurichten.

Der Bundesrechnungshof hat die beiden letztgenannten Elemente analysiert und den Deutschen Bundestag über die damit verbundenen Risiken im Mai 2019 informiert.⁶⁰ Die erweiterten Einsatzmöglichkeiten bergen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes das Risiko, dass die finanziellen Ressourcen des ESM stärker beansprucht werden und das Volumen möglicher Ausfälle steigt. Zudem werden Fehlanreize begünstigt. Mit der anstehenden ESM-Reform sind daher erhebliche neue Risiken für den Bundeshaushalt verbunden.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Sie geht davon aus, dass die jeweils vereinbarten Vorkehrungen, die die erweiterten Einsatzmöglichkeiten flankieren, einen Anstieg der Risiken verhindern werden.

2.2.9 Weitere Herausforderungen

Der Bereich der kerntechnischen Entsorgung könnte zumindest auf langfristige Sicht auch den Bundeshaushalt belasten. Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 hat der Bund die Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung übernommen. Die Energieversorgungsunternehmen haben in eine neu errichtete öffentlich-rechtliche Stiftung ihren finanziellen Beitrag von 24,1 Mrd. Euro für die Stilllegung und den Rückbau der kerntechnischen Anlagen eingezahlt. Ihre finanzielle Verpflichtung gegenüber dem Bund ist auf diese Summe begrenzt. Ob die Zahlungen tatsächlich ausreichen, die „Ewigkeitskosten“ der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung abzudecken, wird sich erst jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums zeigen. So können die noch offenen Standortfragen und weiterhin bestehende Terminverzögerungen bei der Errichtung bereits geplanter oder neuer Zwischen- und Endlager zu erheblichen Kostensteigerungen führen. Reicht das Fondsvolumen nicht, müssen die fehlenden Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

⁶⁰ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über Risiken einer Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den Bundeshaushalt vom 27. Mai 2019. Der Bericht ist unter www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Im Zusammenhang mit dem Rückbau der von ihm mitfinanzierten kerntechnischen Versuchsanlagen muss der Bund zudem mit Mittelbedarfen in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro rechnen. Die Bedarfe liegen allerdings überwiegend jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums.

Im Auge zu behalten sind auch die finanziellen Zusagen, die die Bundesregierung zur Unterstützung des Kohleausstiegs abgegeben hat. Im Zentrum steht hier die Zusage, bis zu 40 Mrd. Euro an Strukturhilfen für die betroffenen Reviere bereit zu stellen.⁶¹ Damit soll der bis zum Jahr 2038 in Aussicht genommene Kohleausstieg finanziell abgedeckt werden. Eine belastbare Einschätzung der auf den Bundeshaushalt zukommenden Lasten ist auch nach Beschlussfassung der Bundesregierung vom 28. August 2019 über den Entwurf für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen nicht möglich. Darin heißt es lediglich, dass die über die bislang im Finanzplan vorgesehenen 2,0 Mrd. Euro (jeweils 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2020 bis 2023) hinaus erforderlichen Haushaltsmittel durch Umschichtungen innerhalb des Gesamthaushalts sicherzustellen sind.

2.2.10 Einstieg in Konsolidierung finden

Die aufgezeigten Herausforderungen und Risiken erfordern finanzwirtschaftlich entschlossenes Handeln, um die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts zu erhalten. Die Zeit einer quasi „automatischen“ Haushaltskonsolidierung durch Entlastungen aufgrund steigender Steuereinnahmen und rückläufiger Zinsausgaben ist vorbei. Auch wenn ein niedrigerer Schuldendienst zu einer günstigen Finanzentwicklung beiträgt, muss er aber durch eine konsequente Haushaltskonsolidierung ergänzt werden. Nicht zuletzt liefert diese erst eine Grundlage für das Vertrauen der Märkte in die deutsche Finanzstabilität und damit auch für die günstigen Refinanzierungsbedingungen.

Dies erfordert aktives Handeln auf der Ausgaben- und Einnahmenseite. Dabei gilt es, das Spannungsverhältnis zwischen Leistungsausweitungen für fast alle Politikbereiche einer haushaltsmäßigen Vorsorge für die anstehenden fiskalischen Herausforderungen sowie spürbaren Entlastungen für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aufzulösen. Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen beiden letzten finanzwirtschaftlichen Feststellungen Ansatzpunkte für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie genannt.⁶² Dies betrifft zuvorderst die bestehenden umfangreichen Steuersubventionen und sonstige subventionsähnliche steuerliche Regelungen. Das hiervon erfasste Haushaltsvolumen ist beachtlich:

61 Der Präsident als BWV hat der Bundesregierung zum Referentenentwurf Hinweise gegeben und Bedenken geäußert.

62 Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 und 2018, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.7 und Bundestagsdrucksache 19/5500, Nr. 2.2.8.

- Allein die im 26. Subventionsbericht aufgeführten 20 größten Steuervergünstigungen führen im Jahr 2020 zu geschätzten kassenmäßigen Ausfällen im Bundeshaushalt von 14,7 Mrd. Euro.⁶³
- Die 15 größten sonstigen steuerlichen Regelungen des Bundes, die die Bundesregierung nicht den Subventionen zurechnet, führen zu Mindereinnahmen von geschätzt 13,9 Mrd. Euro.⁶⁴
- Im Bereich der Energiebesteuerung sind milliardenschwere Mindereinnahmen zu verzeichnen, u. a. durch die gegenüber Normalkraftstoff niedrigere Dieselbesteuerung. Über den Abbau weiterer umweltschädlicher Subventionen wird seit Jahren diskutiert, ohne dass etwas passiert.⁶⁵
- Beim ermäßigten Umsatzsteuersatz fallen Mindereinnahmen von jährlich rund 32 Mrd. Euro an.⁶⁶ Der Bundesrechnungshof hat hierzu bereits mehrfach Handlungsbedarf geltend gemacht,⁶⁷ den die Bundesregierung offenbar nicht sieht.⁶⁸

Zudem werden mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus vom 4. August 2019⁶⁹ und dem Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung neue kostspielige Tatbestände geschaffen. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, die steuerlichen Vergünstigungen zurückzuführen. Er mahnt an, dies nunmehr konsequent anzugehen. Damit wäre ein wesentlicher Beitrag für eine nachhaltige strukturelle Entlastung des Bundeshaushalts möglich. Die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung vom 28. Januar 2015 bilden hierfür eine brauchbare Handlungsmaxime.⁷⁰

63 Haushaltsentwurf 2020, Anlage 2 zu Kapitel 6001. Hierin sind auch Tatbestände enthalten, die dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterliegen. Von dem Gesamtvolumen entfallen hierauf 3,9 Mrd. Euro.

64 Haushaltsentwurf 2020, Anlage 3 zu Kapitel 6001.

65 Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen, Pressemitteilung vom 25. Juni 2019 unter Hinweis auf Übersicht: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2012; dazu auch: Antwort der Bundesregierung vom 9. April 2018 zur Kleinen Anfrage: Umgang der Bundesregierung mit umweltschädlichen Subventionen in der 19. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 19/1577. Die Bundesregierung hat zu diesem Thema in ihrer jüngsten Antwort vom 24. Juli 2019 ausgeführt, dass die Prüfung der Anreiz- und Lenkungswirkung noch nicht abgeschlossen sei, Bundestagsdrucksache 19/11903, S. 5.

66 Bundestagsdrucksache 19/2766, S. 5–6, Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt.

67 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013, Tz. 3.1 und Anlage 1.

68 So ist die Antwort der Bundesregierung vom 28. Juni 2019 auf die Kleine Anfrage der FDP „Unterschiedliche Umsatzsteuersätze“ (Bundestagsdrucksache 19/11256) wohl zu verstehen.

69 BGBl. I 2019, S. 1122.

70 Im Einzelnen: 26. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/13456, Tz. 9–24 (S. 11–12) und Tz. 120–133 (S. 45–52) unter Hinweis auf ein Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ (Kasten 5, S. 50).

2.3 Einhaltung der Schuldenregel

2.3.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Die verfassungsrechtliche Schuldenregel gilt seit dem Haushaltsjahr 2011. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:⁷¹

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.⁷²
- Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.
- Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt.
- Dem Bund wurde es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).⁷³

Die Nettokreditaufnahmen im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.⁷⁴ Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits seit dem Haushaltsabschluss 2012 durchgängig unterschritten.

Nach dem Haushaltsentwurf 2020 ist wiederum ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Unter Einbeziehung der unter die Schuldenregel fallenden Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“, „Aufbauhilfefonds“, „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, „Digitale Infrastruktur“ sowie „Ganztagsschulen“ ergibt sich eine für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme von 6,2 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der positiven Konjunkturkomponente (1,3 Mrd. Euro) sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen (0,3 Mrd. Euro) beläuft sich das strukturelle Defizit auf 7,2 Mrd. Euro bzw. 0,22 % des BIP (vgl. Tabelle 2.8).

71 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600, Nr. 2.6.2.

72 Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

73 Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

74 Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330, Nr. 2.2.2.

Tabelle 2.8

Entwicklung der gemäß Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme (NKA)^a

Nr.	Haushalte 2011 bis 2023	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Soll)	2020 (HHE)	2021 (FPI)	2022 (FPI)	2023 (FPI)
		in % des BIP												
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangs- wert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro												
2	Nominales BIP des der Haushaltsauf- stellung vorange- gangenen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 826	2 933	3 044	3 263	3 277	3 344	3 481	3 605	3 714
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,3	10,7	11,4	11,5	11,7	12,2	12,6	13,0
4	Einbeziehung des Saldos der finanzia- ellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,6	-0,8	0,7	0,7	-0,3	1,8	1,9	0,8
5	Einbeziehung der Konjunktur- komponente ^b	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	2,1	-3,6	4,4	1,3	-0,1	-0,4	0,0
6	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	10,0	9,3	14,3	6,3	10,7	10,5	11,1	12,2
7	NKA im Bundes- haushalt	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	NKA einschl. Finanzierungs- salden Sondervermögen (= für die Schul- denregel relevante Kreditaufnahme)^c	17,3	22,3	14,7	0,8	-4,5	-1,0	1,4	-4,0	3,6	6,2	4,0	3,0	3,0
9	Strukturelle NKA: (8)+(4)+(5)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	2,7	-6,9	8,7	7,2	5,7	4,5	3,8
10	in % des BIP	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	-0,03	0,08	-0,21	0,27	0,22	0,16	0,12	0,10

(Fortsetzung nächste Seite)

Fortsetzung Tabelle 2.8

Nr.	Haushalte 2011 bis 2023	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Soll)	2020 (HHE)	2021 (FPI)	2022 (FPI)	2023 (FPI)
		in % des BIP												
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangs- wert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro												
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheits- abstand): (6)-(8) oder (3)-(9)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	7,9	18,3	2,7	4,5	6,5	8,1	9,2
12	Saldo Kontrollkonto ^d	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0	18,9	37,2					
13	Nachrichtlich: Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO ^e	-17,7	-22,8	-22,4	-0,3	11,8	6,2	5,0	10,9	-5,7	-9,5	-13,8	-7,3	-0,3

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2020 ist die Frühjahrsprojektion 2019 der Bundesregierung.

c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes. Negative Werte stellen Überschüsse dar.

d Der kumulierte Saldo wurde mit Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.

e Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.

Quelle: Haushaltsrechnungen; HHE 2020 einschließlich Ergänzung; Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, S. 10, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme wird im Haushaltsplan vollständig ausgewiesen, d. h. die geschätzten Finanzierungssalden der oben angegebenen Sondervermögen werden einbezogen. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes positiv zu bewerten.⁷⁵ Nachteilig bleibt aber, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben in Sondervermögen der Überblick über die jährliche Kreditaufnahme erschwert wird. Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und die Asyl-Rücklage wird immer länger und erschwert die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, auf Nebenhaushalte weitgehend zu verzichten, und alle Ausgaben im Kernhaushalt nach ihrer Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO) zu veranschlagen, d. h. dem voraussichtlichen kassenmäßigen Mittelbedarf (vgl. Nr. 2.1.2).

75 Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600, Nr. 2.2.1.

Nach dem Finanzplan sollen die kommenden Haushaltspläne bis zum Jahr 2023 ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel zu berücksichtigenden negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen ist allerdings mit – wenn auch niedrigen – Nettokreditaufnahmen zu rechnen. Die Konjunkturkomponenten fallen angesichts der günstigen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen vor allem in den Haushalten 2019 und 2020 positiv aus. Dies führt zu höheren Nettokreditaufnahmen in diesen beiden Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.8).

Ausweislich des Haushaltsentwurfs 2020 wird der finanzstatistische Finanzierungssaldo mit –9,5 Mrd. Euro deutlich negativ ausfallen. Er soll zu einem geringen Teil durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und im Übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite (9,2 Mrd. Euro) abgedeckt werden. Letztere werden buchungsmäßig durch die Entnahme eines entsprechenden Betrags aus der Asyl-Rücklage ausgeglichen, also nicht als Nettokreditaufnahme im Rechenwerk der Schuldenregel ausgewiesen.⁷⁶ Nach dem Finanzplan sind in den Folgehaushalten 2021 und 2022 ebenfalls Entnahmen aus der Asyl-Rücklage vorgesehen, die zu negativen Finanzierungssalden führen.

Rechnet man im Haushaltsentwurf 2020 zur Rücklagenentnahme von 9,2 Mrd. Euro die geschätzten negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen von per Saldo 6,2 Mrd. Euro hinzu, beträgt die zum Haushaltsausgleich erforderliche, zum Teil jedoch nicht NKA-relevante Kreditaufnahme 15,4 Mrd. Euro. In den beiden Folgejahren dürften ebenfalls hohe Deckungskredite erforderlich sein, ehe die Rücklage verbraucht ist. Trotz des von der Bundesregierung verwendeten Begriffs eines Bundeshaushalts „mit einer schwarzen Null“ bedeutet dies nicht, dass keine Kredite aufgenommen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, auf Entnahmen aus der Asyl-Rücklage zur Haushaltsfinanzierung zu verzichten. Die Entnahme beeinträchtigt nachhaltig wichtige Haushaltsprinzipien wie die Jährlichkeit und die Transparenz. Zudem steht die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht im Einklang mit den EU-Haushaltsregeln. Es besteht die Gefahr, dass bei einem umfangreichen Rückgriff auf Rücklagen trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremse die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht eingehalten werden.⁷⁷ Haushaltsüberschüsse sollten stattdessen zur Tilgung bestehender Schulden, z. B. des Investitions- und Tilgungsfonds, eingesetzt werden. Dies entspräche früheren Zusagen

⁷⁶ Das BMF verweist darauf, dass die nationale Schuldenregel den Finanzierungssaldo nicht als Zielgröße festlegt, sondern die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (=Nettokreditaufnahme). Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe danach unberücksichtigt. Dies kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil „Überblick“ S. 10 und „Öffentliche Finanzen“ S. 64–66.

⁷⁷ Hierauf weist der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates in seiner neunten Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG hin, Bundestagsdrucksache 19/3355, S. 20–38; dazu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66 Fn. 12 sowie Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66.

der Bundesregierung⁷⁸ und wäre zudem ein Beitrag im Sinne finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit.

2.3.2 Keine Aufweichung der Schuldenregel erforderlich

Mit Blick auf die günstige Haushaltsentwicklung der letzten Jahre konstatieren einige Finanzexperten⁷⁹, die Konsolidierungsaufgabe der Schuldenregel sei erfüllt. Die Schuldenregel solle deshalb zugunsten von Investitionen geöffnet werden. Dies sei auch angesichts des auf absehbare Zeit weiter niedrigen Zinsniveaus sachgerecht. Die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen stelle für künftige Generationen nur dann eine Belastung dar, wenn der Realzins sehr hoch und die Produktivität der öffentlichen Investitionen sehr niedrig sei. Für diese Konstellation gebe es indes keine empirische Evidenz, nicht zuletzt mit Blick auf das aktuelle Zinsumfeld und den Bedarf für eine notwendige öffentliche Infrastruktur. Es sei kein Grund ersichtlich, die gegenwärtige Generation zu benachteiligen und künftige Handlungsspielräume nicht zu erschließen.⁸⁰

Dies klingt zunächst durchaus plausibel. Gleichwohl spricht sich der Bundesrechnungshof aus den nachfolgenden Gründen gegen die Öffnung von Kreditspielräumen für bestimmte Investitionen aus:

- Schon die Einschätzung, die neue Schuldenbremse habe die unzureichenden öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren mit zu verantworten, ist zumindest für den Bundesbereich nicht belegbar. So weisen die Investitionsquoten der letzten vier Dekaden nicht darauf hin, dass die Schuldenregel zu einem Rückgang geführt hat (vgl. Abbildung 2.4). Vielmehr hat sich die Investitionsquote nach Inkrafttreten der Schuldenregel auf Bundesebene im Jahr 2011 gegenüber der vorherigen Dekade sogar erhöht. Mithin hat die Schuldenregel die Investitionstätigkeit nicht beeinflusst. Dieser Befund gilt selbst dann, wenn man einen Sondereffekt, die Ausgaben für die Beteiligung Deutschlands am ESM von 22 Mrd. Euro, aus den Investitionen herausrechnet (9,8 statt 10,5 %). Angesichts der hohen übertragbaren investiven Ausgabeermächtigungen 2018 von fast 10 Mrd. Euro⁸¹ scheint zudem fraglich, ob weitere Steigerungen der Investitionsausgaben den gewünschten Effekt hätten.
- Überdies würde die Möglichkeit, zusätzliche Kredite zur Finanzierung von Investitionen aufzunehmen, Abgrenzungsprobleme mit sich bringen, welche öffentlichen Investitionen privilegiert sein sollen. Dies war gerade eine Schwäche der alten – bis zum Jahr 2010 geltenden – investitionsorientierten Schuldenregel („Golden Rule“).
- Auch das Argument eines auf absehbare Zeit niedrigen Zinsniveaus überzeugt nicht: Zwar können aufgenommene Kredite bei ihrer Tilgung aktuell und möglicherweise noch in den nächsten Jahren günstig anschlussfinanziert werden. Aber da nach diesem Konzept auf Dauer keine Schuldentilgung stattfindet, wür-

78 Gesetzesbegründung zu § 6 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG), Bundestagsdrucksache 16/11740, S. 29.

79 Z. B. Prof. Dr. Michael Hüther vom Institut der deutschen Wirtschaft.

80 U. a. IW-Policy Papier 3/19 vom 26. März 2019: 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?

81 Haushaltsrechnung 2018, Band 1, Übersicht 4.3.

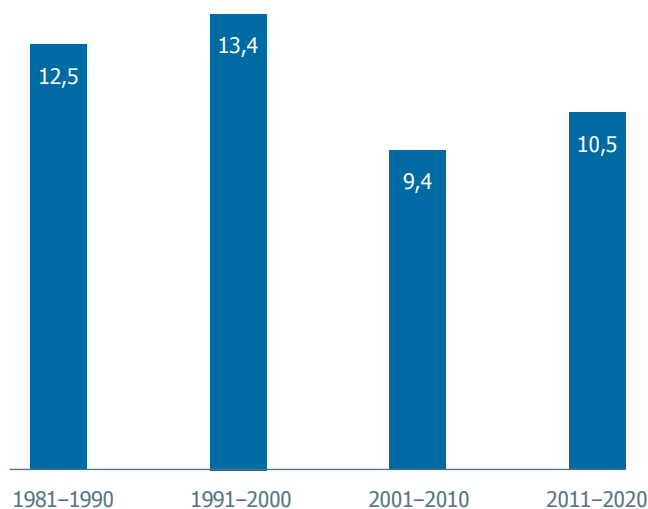
de der nominale Schuldenstand des Bundes von derzeit 1,2 Billionen Euro weiter anwachsen. Hohe Schuldenstände können sich zu tickenden Zeitbomben entwickeln. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus würden sich „billige“ Kredite in „teure“ Kredite verwandeln. Für eine finanzpolitische Korrektur wäre es dann zu spät.

- Die Schuldenregel bietet im Übrigen durch die Konjunkturkomponente genug Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik, welche die Kreditspielräume in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert. Zudem besteht in Notsituationen (Naturkatastrophen, schwere Wirtschaftskrisen) die Möglichkeit, zusätzliche Kredite aufzunehmen.

Abbildung 2.4

Entwicklung der Investitionsausgabenquoten

Angaben in % der Gesamtausgaben



Quelle: Eigene Darstellung.

- Letztlich würden starke verfassungsrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Haushalts das im Grundgesetz ebenfalls verankerte parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigen. Zweck solcher Vorgaben ist, den Haushaltsgesetzgeber zu einem bestimmten Haushaltsgebaren zu zwingen. Dahinter steckt möglicherweise die Befürchtung, das Parlament agiere zu kurzfristig oder interessegeleitet, um nachhaltige Haushaltspolitik zu betreiben. Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Meinung: Es ist die alleinige Aufgabe des Parlaments, auf Vorschlag der Bundesregierung im Haushalt die richtigen Prioritäten zu setzen. Für Fehler in der Haushaltspolitik muss es sich gegenüber dem Souverän, also den Wählerinnen und dem Wähler, verantworten.
- Anreize durch die Verfassung in Form zusätzlicher Kreditermächtigungen, um investive Zwecke auskömmlich abzudecken, bedarf es nach seiner Auffassung nicht. Das Grundgesetz sollte sich weiterhin darauf beschränken, einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten sowie eine Begrenzung der Neuverschuldung zu normieren, ohne bestimmte Ausgaben zu privilegieren.

2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom 20. März 2019

Zusammen mit der neuen Schuldenregel führt die Bundesregierung seit dem Jahr 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch. Hierzu legt das Bundeskabinett i. d. R. im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 20. März 2019 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2020 und zum Finanzplan 2019 bis 2023. Sie dienten als Vorgabe für den am 26. Juni 2019 beschlossenen Haushaltsentwurf 2020 sowie den neuen Finanzplan. Die Grundlage für den Eckwertebeschluss bildet eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

2.4.1 Vergleich Eckwerte zum Finanzplan

Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Hierbei flossen die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 7. bis 9. Mai 2019 sowie der Rentenschätzung ein.

Bei den Ausgaben halten sich die Veränderungen in engen Grenzen (vgl. Tabelle 2.9). Die Entlastungen im Haushaltsentwurf 2020 beruhen im Wesentlichen auf den nochmals verringerten Ansätzen bei den Zinsausgaben im Einzelplan 32 sowie einer geringeren Zuweisung an den EKF im Einzelplan 60.

Tabelle 2.9

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 20. März 2019

Haushaltswurf 2020/Finanzplan bis zum Jahr 2023	2020	2021	2022	2023
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	360,3	366,2	372,4	375,7
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	362,6	366,1	371,8	375,1
Abweichungen bei Ausgaben ^a	2,3	–0,1	–0,6	–0,6
Steuereinnahmen	327,8	334,2	345,5	356,1
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	328,6	337,5	348,8	360,2
Abweichungen bei Steuereinnahmen ^a	–0,8	–3,3	–3,3	–4,1
Nachrichtlich: Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	328,8	340,0	351,5	360,3
Nachrichtlich: Abweichungen Finanzplan ggü. Steuerschätzung	–1,0	–5,8	–6,0	–4,2
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen und Rücklagenentnahmen)	32,1	32,0	26,9	19,6
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	34,0	28,6	23,0	14,9
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen ^a	–1,9	3,4	3,9	4,7
Nachrichtlich: Globale Mehr- und Mindereinnahmen im Finanzplan	–3,5	–13,1	–11,0	–10,2
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei NKA	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterung zu den Vorzeichen in den Zeilen „Abweichungen“:

- a ohne Vorzeichen = Entlastung (= Minderausgaben und Mehreinnahmen)
 Minuszeichen = Belastung (= Mehrausgaben und Mindereinnahmen)

Bei den Steuern waren die herabgesetzten Einnahmeerwartungen teilweise bereits im Eckwertebeschluss berücksichtigt. Daher liegen die geplanten Mindereinnahmen für die Jahre 2020 bis 2022 deutlich unterhalb des Volumens von 33,7 Mrd. Euro, das gegenüber den im letzten Finanzplan enthaltenen Steuereinnahmen anfällt (vgl. Nr. 2.1.4.1).⁸²

Die Mehrbelastungen werden im Wesentlichen durch eine teilweise Auflösung der als Planungsreserven im Eckwertebeschluss enthaltenen GME kompensiert. Dadurch steigen im Ergebnis die sonstigen Einnahmen in den Jahren 2021 bis 2023 gegenüber dem Eckwertebeschluss. Die jetzt noch ab dem Jahr 2021 ausgebrachten GME dürften vor allem der Deckung des vorgesehenen teilweisen Abbaus des Solidaritätszuschlags dienen.

⁸² Die Zahlen entsprechen den Werten ohne Berücksichtigung des EuGH-Urteils zur Infrastrukturabgabe.

2.4.2 Spending Reviews

Erstmals im Aufstellungsverfahren zum Haushalt 2016 wurden ergänzend zum Top-Down-Verfahren haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durchgeführt. Durch solche sogenannte Spending Reviews soll in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Die Abschlussberichte mit Empfehlungen werden in den jährlichen Finanzberichten des BMF veröffentlicht.⁸³ Für den Zyklus 2019/2020 steht das Thema „Weiterbildung, Wiedereinstieg und Existenzgründung“ im Fokus.

Die Haushaltsanalyse zu diesem Thema zielt darauf ab, verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zur Festlegung, Beschreibung und Auswertung von Fördermaßnahmen in dem beschriebenen Bereich zu gewinnen. Genderaspekte sollen dabei einbezogen werden.

Da die Einsparung von Haushaltsmitteln nicht im Vordergrund steht, sind die konkreten finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sie können dazu beitragen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.⁸⁴ Der Bundesrechnungshof ist wie bei den bisher durchgeführten Spending Reviews bereit, die Überprüfungen zu unterstützen, indem er z. B. vorhandene Prüfungserkenntnisse zur Verfügung stellt.

⁸³ Für den Zyklus 2018/2019 mit dem Thema „Förderungsmanagement“, vgl. Finanzbericht 2020, S. 93.

⁸⁴ Auch die EU-Kommission befürwortet einen Ausbau der Analyse von Ausgabenprogrammen über Spending Reviews – „Quality of Finances: Spending Reviews for smarter expenditure Allocation in the Euro Area“ (Ref. Ares (2017)2819378 - 06/06/2017).

2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.5.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales,
- Zinsen (vgl. Nr. 2.5.5),
- Personal⁸⁵ einschließlich Versorgung⁸⁶,
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden.⁸⁷ Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.5.2),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.5.3),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.5.4) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Nach dem Haushaltsentwurf 2020 sollen die Sozialausgaben von 179,5 Mrd. Euro (2019) auf 183,9 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.10). Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der kommunalen Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Sichtbarer Beleg hierfür ist das hohe Niveau der Sozialquote, also der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben. Trotz eines seit dem Haushalt 2013 relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben liegt sie fast durchgehend über 50 % (vgl. Tabelle 2.10). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ist mit einem Anstieg auf 52,7 % zu rechnen. Unter Einbeziehung der Demografie-Rücklage steigt die Quote sogar auf 53,3 %. Sie bewegt sich damit auf den bisherigen Spitzenwert von 53,8 % aus dem Haushaltsjahr 2010 zu, das von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war.

85 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2020): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

86 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorherigen Fn. genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Letztere werden aus Kapitel 1216 Titel 634 01 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens) und Kapitel 6002 Titel 685 01 (Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse) bezahlt.

87 Einen umfassenden Überblick über die Sozialleistungen in Deutschland gibt der Sozialbericht der Bundesregierung vom 3. August 2017, Bundestagsdrucksache 18/13260.

Tabelle 2.10

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen^a

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgaben														Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																		
Sozialausgaben ^b	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	168,8	172,6	179,5	183,9	188,7	193,6	198,1
darunter:																			
▪ Rente, Knappschaft	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,8	90,9	94,0	98,0	101,8	107,8	112,1	115,7
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1	7,7	8,3	8,8	9,2
▪ Leistungen für Familie ^c	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,7	7,8	8,3	8,9	9,0	9,8	9,8	9,9	9,9
▪ Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	4,2	4,3
▪ Gesundheitsfonds	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5
▪ Flüchtlingsintegration, Sprachförderung (Epl. 06, 11)												0,8	1,8	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
▪ Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,8	37,6	36,8	37,3	37,5	38,1
darunter:																			
▪ Beteiligung an Kosten Arbeitsförderung			6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Grundsicherung	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,5	34,2	37,2	36,5	37,3	36,5	37,1	37,3	37,9
Zinsausgaben ^d	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	17,6	15,4	16,3	17,3	16,8
Personalausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	31,8	32,7	34,6	35,5	36,6	36,9	37,0
Sonstige Versorgung ^e	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,8	13,2	13,4	13,6	13,9	14,1	14,3
Militärisches Gerät u. a. ^f	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	10,6	11,8	15,6	16,6	15,5	15,3	15,1
Investitionsausgaben	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	34,0	38,1	38,9	41,7	39,8	39,8	39,8
Restliche Ausgaben ^g	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,3	50,2	52,2	57,9	58,0	58,2	58,4	57,6
Saldo Globale Mehr-/Minderausgaben															–1,1	–4,4	–4,8	–5,0	–5,0
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung ^h											299,3	310,9	325,7	337,1			364,2	370,4	373,7

(Fortsetzung nächste Seite)

Fortsetzung Tabelle 2.10

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgaben														Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																		
Zuführung an Rücklage											12,1	6,5	5,3	11,2			2,0	2,0	2,0
Gesamt- ausgaben	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	331,0	348,3	356,4	360,3	366,2	372,4	375,7
Ausgabenquoten ⁱ	in %																		
Sozialquote	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,7	51,8	51,2	50,4	51,0	51,8	52,3	53,0
Zinsquote	14,4	14,4	14,3	14,2	13,1	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	5,6	5,4	4,9	4,9	4,3	4,5	4,7	4,5
Zins-/Sozial- quote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	57,3	57,2	56,1	55,3	55,3	56,3	56,9	57,5
Personal- quote	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,9	9,8	9,7	9,7	9,9	10,0	10,0	9,9
Investitions- quote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	10,4	11,3	10,9	11,6	10,9	10,7	10,7
Ausg-/Steuerquoten																			
Sozialsteuer- quote	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	55,6	54,6	53,5	55,1	56,1	56,5	56,0	55,6
Zinssteuer- quote	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	6,1	5,7	5,1	5,4	4,7	4,9	5,0	4,7
Zins-/Sozial- steuerquote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	61,6	60,2	58,7	60,6	60,8	61,3	61,0	60,3
Investition- steuerquote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	11,0	11,8	12,0	12,7	11,9	11,5	11,2

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Die Sozialausgaben enthalten zu einem geringen Teil auch investive Ausgaben (z. B. 2019: 0,3 Mrd. Euro).

c Insbesondere Erziehungs-, Elterngeld, Kinderzuschlag, Kinderbetreuungsstättenausbau; Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – Ist 2018: 40,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 17,2 Mrd. Euro.

d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.

e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).

f Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.

g Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe“.

h 2015: Weitere Aufstockung der Asyl-Rücklage aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro.

i 2015 bis 2018: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

Darüber hinaus unterstützt der Bund dauerhaft Sozialleistungen auf Länder- und kommunaler Ebene durch die Abgabe von Steueranteilen. So erhalten die Kommunen ab dem Jahr 2018 jährlich 5,0 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung.⁸⁸ Der Bund gibt hierzu weitere Umsatzsteueranteile ab; daneben erhöht er seine Finanzierungsbeteiligung an den KdU. Im Ergebnis

⁸⁸ Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755.

übernimmt der Bundeshaushalt zu einem großen Teil die Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.⁸⁹

Der Anteil der Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) am Haushaltsvolumen liegt seit Jahren zwischen 9 und 10 %. Der im Koalitionsvertrag vorgesehene Personalaufwuchs ist im Wesentlichen in den Haushalten 2018 und 2019 umgesetzt worden. Im Haushaltsentwurf 2020 sind insbesondere neue Stellen für die innere Sicherheit vorgesehen. Die Mehrausgaben aufgrund von Stellenmehrungen bewegen sich im Rahmen der Entwicklung der Gesamtausgaben. Die Personalausgabenquote steigt geringfügig auf 9,9 % (2019: 9,7 %).

Das Stellensoll im zivilen Bereich liegt nach Berücksichtigung der Auswirkungen des EuGH-Urteils zur Infrastrukturabgabe mit 279 343 Stellen um 21 075 über dem Stellenbestand im Jahr 2017 von 258 268. Insgesamt liegt der Personalbestand immer noch um 26,8 % unter dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Pauschale Stelleneinsparungen sind nicht vorgesehen. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.⁹⁰

Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 13,6 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2020 auf 49,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 13,6 % der Gesamtausgaben (2019: 13,5 %).

Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2020 Ausgaben von 16,6 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit deutlich über den Ausgaben des Jahres 2018 (Ist: 11,8 Mrd. Euro). Der geplante Anstieg ist angesichts des vorgesehenen Aufwuchses des Einzelplans 14 auf 44,9 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2018 (Ist: 38,9 Mrd. Euro) naheliegend (vgl. dazu Nr. 2.2.6). Allerdings kam es im Haushaltsvollzug nicht selten zu erheblichen Minderausgaben u. a. wegen Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts. Ob die geplanten Mehrausgaben tatsächlich abfließen, bleibt daher abzuwarten.

Für investive Zwecke sieht der Haushaltsentwurf 2020 einschließlich Ergänzung 41,7 Mrd. Euro vor. Das Volumen wird im Finanzplanungszeitraum mit 39,8 Mrd. Euro durchgeschrieben. Ein Vergleich zu den Vorjahreszahlen ist nur einge-

89 Die Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

90 Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

schränkt aussagekräftig, da die Investitionsausgaben in den Haushalten 2015, 2016 und 2018 durch die kassenmäßig nicht erforderliche Veranschlagung von investiven Zuweisungen an die Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ und „Digitale Infrastruktur“ überzeichnet worden sind. Gegenüber dem Ist 2017 (34,0 Mrd. Euro) steigen die investiven Ausgaben immerhin um 7,7 Mrd. Euro an (22,6 %). Die Investitionsquote liegt mit 11,6 % auch über dem Soll 2019 (10,9 %); In ihrem Klimaschutzprogramm hat die Bundesregierung zusätzliche Investitionen angekündigt, die die bislang im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen investiven Ausgabemittel von jährlich 39,8 Mrd. Euro erhöhen werden. Aufgrund der Veranschlagung von Investitionen außerhalb des Kernhaushalts in diversen Sondervermögen fällt eine Bewertung der Ausgabenentwicklung schwer (vgl. dazu Nr. 2.1.2). Hinzu kommt, dass der Bund die ab dem Jahr 2020 wegfallenden investiven Kompensationsmittel (Soll 2019: 3,6 Mrd. Euro)⁹¹ den Ländern über die Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Verfügung stellt.

2.5.2 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

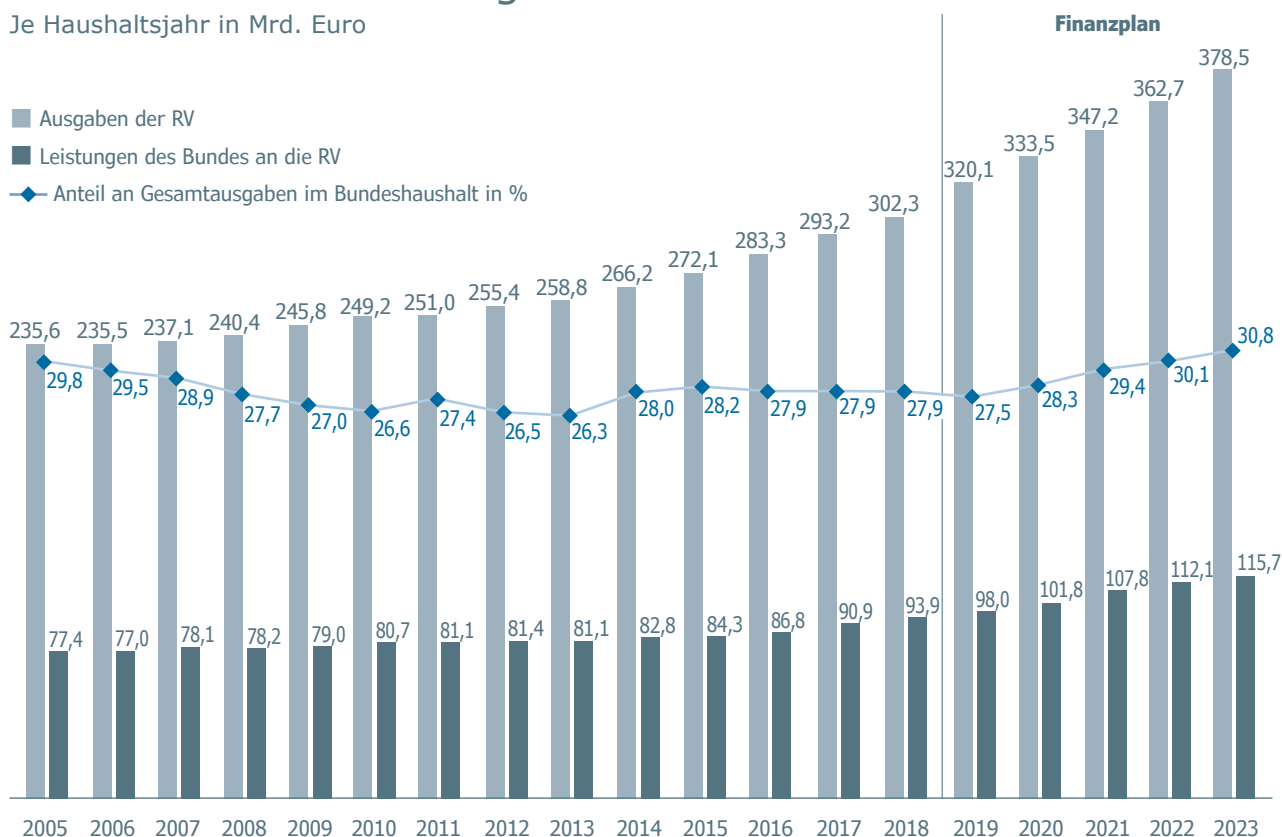
Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Im Haushaltsentwurf 2020 wird mit 101,8 Mrd. Euro erstmals die 100 Mrd. Euro-Schwelle überschritten. Der Anteil der Zahlungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums weiter ansteigen, auf 30,8 % des Haushaltsvolumens (vgl. Abbildung 2.5). Allein dieser Ausgabenbereich übersteigt damit die veranschlagten Investitionen um fast das Dreifache.

⁹¹ Das ursprüngliche Volumen von 2,6 Mrd. Euro an Kompensationsmitteln für Entflechtungen wurde in den Haushalten 2017 bis 2019 um jeweils 1,0 Mrd. Euro zugunsten der sozialen Wohnraumförderung auf insgesamt 3,6 Mrd. Euro aufgestockt; vgl. Tabelle 2.4.

Abbildung 2.5

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:

Quelle für Ausgaben der RV: Eckdaten der Deutschen Rentenversicherung.

Der Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung beruht teilweise darauf, dass einige Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten. Vor diesem Hintergrund stellt der Bund durch seine Zuschüsse die allgemeine Leistungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger sicher.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.11). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Der Bund übernimmt ebenfalls die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für die Höhe des Bundeszuschusses sind die Veränderungen

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Brutto Lohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, z. B. an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung als Defizithaftung).

Tabelle 2.11

Rentenversicherungsleistungen des Bundes^a

	2018	2019	2020
Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	35,0	36,3	37,8
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	9,5	9,9	10,2
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^b	24,9	26,1	27,2
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	14,3	15,4	16,2
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,3	5,3
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,3	1,4	1,4
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60% von den neuen Ländern erstattet)	3,3	3,5	3,5
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	93,9	98,0	101,8

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Grundsätzlich – d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung – finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen⁹² durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁹³ Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1,0 Mrd. Euro

92 Insb. Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

93 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt. Zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung und mittelbar (aufgrund höherer Beitragssätze) auch zu höheren Bundesleistungen an die Rentenversicherung führen demgegenüber vor allem folgende Maßnahmen:

- Das Rentenpaket, das im Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014 normiert wurde.⁹⁴ Aus dem Rentenpaket des Jahres 2014 belasten vor allem die Mütterrente I und die abschlagsfreie Rente ab 63 die Rentenkassen. Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf jährlich 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro.
- Das Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung vom 17. Juli 2017.⁹⁵ Es bewirkt, dass ab Mitte 2024 in der gesetzlichen Rentenversicherung in Ost und West ein einheitlicher gesamtdeutscher aktueller Rentenwert und ab dem Jahr 2025 einheitliche gesamtdeutsche Rechengrößen (Durchschnittsentgelt, Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze) gelten.
- Das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 18. November 2018⁹⁶ sieht Leistungsverbesserungen und -ausweitungen vor. Sie betreffen vor allem die Mütterrente II sowie die Festschreibung einer doppelten Haltelinie bis zum Jahr 2025, d. h. einem Sicherungsniveau vor Steuern von nicht unter 48 % und einem Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung von nicht über 20 %.
- Die gesetzliche Einführung der Grundrente ist im Haushaltsentwurf 2020 und im Finanzplan noch nicht berücksichtigt. Je nach Ausgestaltung können hieraus noch erhebliche Zusatzbelastungen auf den Bundeshaushalt zukommen.

Der Druck auf den Bund, versicherungsfremde Leistungen wie die Mütterrente vollständig zu übernehmen, wird zunehmen. So schlägt der Sozialbeirat in seiner Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2018 als geeignete Maßnahme zur Einhaltung der gesetzlichen Beitragsobergrenze vor, die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder voll und dauerhaft zulasten des Bundeshaushalts zu finanzieren.⁹⁷ Damit verbunden wären zusätzliche Ausgabenbelastungen für den Bundeshaushalt von jährlich mehr als 10 Mrd. Euro.

2.5.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an:

- Im Bundeshaushalt 2018 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 36,8 Mrd. Euro (2017: 37,6 Mrd. Euro).

⁹⁴ RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 787.

⁹⁵ Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, BGBl. I S. 2575.

⁹⁶ RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz, BGBl. I, S. 2016.

⁹⁷ Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2018 und zum Dritten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, Bundestagsdrucksache 19/6240, Tz. 14 (S. 84).

- Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2018 beliefen sich auf 33,1 Mrd. Euro (2017: 31,9 Mrd. Euro).⁹⁸ Die Einnahmen betrugen 39,3 Mrd. Euro (2017: 37,8 Mrd. Euro).⁹⁹ Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich um 6,2 auf 23,5 Mrd. Euro (2017: 17,3 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.5.3.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt werden auf Basis der Frühjahrsprognose günstig eingeschätzt. Für das Jahr 2019 rechnet die Bundesregierung mit einem Rückgang um 140 000 Personen auf 2,2 Millionen. Im Jahr 2020 soll die Arbeitslosenquote auf 4,6 % fallen (2019: 4,9 %). Im weiteren Finanzplanungszeitraum werden keine Veränderungen der registrierten Arbeitslosen erwartet. Die Erwerbstätigkeit soll im Jahr 2020 weiter steigen, allerdings mit etwas geringerer Dynamik als im Jahr 2019. Danach wird aufgrund der demografischen Entwicklung mit einer leichten Abnahme auf 45,5 Millionen Personen (2023) gerechnet.

Die stabile Arbeitsmarktlage wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Demgegenüber führt der Anfang 2019 auf 2,5 % reduzierte Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu deutlichen Mindereinnahmen. Auf Basis der mittelfristigen Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2019 könnte sich die allgemeine Rücklage bei anhaltend guten Rahmenbedingungen bis zum Ende 2023 auf 31,4 Mrd. Euro erhöhen.

2.5.3.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kapitel 1101 Titelgruppe 01). Hierzu gehören das Arbeitslosengeld II, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für KdU sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt lagen im Haushaltsergebnis 2018 mit 36,8 Mrd. Euro unter dem Vorjahr (2017: 37,6 Mrd. Euro) und deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Auf die geplanten Ausgaben in den kommenden Haushalten wirkt sich die positive Einschätzung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung dämpfend aus. So sind im Haushaltsentwurf 2020 für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende 36,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies liegt auf der Höhe des Ist 2018 und damit um 0,8 Mrd. Euro unter dem Soll 2019 (37,3 Mrd. Euro). Geringen Mehrausgaben bei den Leis-

⁹⁸ Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

⁹⁹ Insbesondere Beitragseinnahmen (2018: 34,2 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

tungen zur Eingliederung in Arbeit stehen Entlastungen vor allem bei der Beteiligung des Bundes an den KdU gegenüber.

Mittelfristig rechnet die Bundesregierung nur mit einem geringen Ausgabenaufwuchs: Die Arbeitsmarktausgaben sollen bis zum Jahr 2023 auf 38,1 Mrd. Euro steigen – davon 37,9 Mrd. Euro für die Grundsicherung (vgl. Tabelle 2.10). Hierbei wird unterstellt, dass ein Großteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge sich noch in Förderungsmaßnahmen befindet und somit nicht als arbeitslos registriert wird. Der Bundesrechnungshof hält Mehrbelastungen bei den Arbeitsmarktausgaben nur dann für vermeidbar, wenn es gelingt, die Flüchtlinge nach Abschluss der Integrationsmaßnahmen ohne größere Reibungsverluste in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

2.5.4 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bildet mit ihrem Finanzvolumen nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung. Im Jahr 2018 waren in der GKV 72,8 Millionen (2017: 72,4 Millionen) Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert.¹⁰⁰ Die Ausgaben stiegen auf 239,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 241,4 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 2,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12).

¹⁰⁰ Davon 16,2 Millionen beitragsfrei gestellte GKV-Versicherte (mitversicherte Kinder und sonstige Familienangehörige).

Tabelle 2.12

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse^a

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben ^b	Bundes zuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	2,6	145,7	1,9	2,5
2006	148,0	2,9	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	4,0	156,1	2,2	2,5
2008	160,9	4,5	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	6,2	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	3,0	175,6	-0,4	15,7
2011	179,6	2,0	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	2,6	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	5,5	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	5,7	204,2	-1,3	10,5
2015	213,7	4,0	212,6	-1,1	11,5
2016	222,7	4,2	224,4	1,6	14,0
2017	230,4	3,4	233,9	3,5	14,5
2018	239,4	3,9	241,4	2,0	14,5
2019					14,5
2020					14,5
2021					14,5
2022					14,5
2023					14,5
Durchschnittlicher jährlicher Anstieg (2009–2018)	6,9	4,1	6,9		
Summe Zuschüsse (2009–2018)					128,7
Summe Zuschüsse (2019–2023)					72,5

Erläuterung:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF18Bund), Stand: Juli 2019.

In den letzten zehn Jahren (2009 bis 2018) stiegen die Ausgaben der GKV jahresdurchschnittlich um 4,1 %.¹⁰¹ Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 ist seitdem eine deutliche Aufwärtsdynamik festzustellen. Dies belegt ein Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum¹⁰²: Es lag im gleichen Zeitraum jahresdurchschnittlich bei 2,9 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,8 % in deutlich geringerem Maße. Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben im Jahr 2018 waren mit 77,2 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen nahmen mit 39,4 Mrd. Euro den zweiten Rang ein, knapp gefolgt von denen für Arzneimittel mit 38,7 Mrd. Euro. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 14,5 Mrd. Euro verausgabt. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 11,5 Mrd. Euro und stiegen damit um 5,9 % gegenüber dem Jahr 2017.

Trotz des Ausgabenanstiegs konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden bzw. auf geringem Niveau gehalten werden:

- Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies Anfang 2019 eine gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Mrd. Euro höhere Liquiditätsreserve von 9,7 Mrd. Euro aus.
- Die GKV hatte im Jahr 2018 einen Überschuss von 2,0 Mrd. Euro zu verzeichnen. Ende März 2019 lagen ihre Finanzreserven bei rund 21 Mrd. Euro.
- Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt fast 31 Mrd. Euro. Es ist gegenüber dem Vorjahr nochmals merklich gestiegen (2017: 28,0 Mrd. Euro).

Zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen (§ 221 Absatz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse (vgl. Tabelle 2.12). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden. Seit dem Jahr 2017 ist der Zuschuss auf 14,5 Mrd. Euro festgeschrieben. Für die Jahre 2019 bis 2023 sind damit 72,5 Mrd. Euro zugunsten der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 2.12).

Gesetzliche Grundlage für den Bundeszuschuss ist § 221 Absatz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch. Der Bund leistet den Zuschuss danach zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen. Dem jährlichen Zuweisungsbetrag von 14,5 Mrd. Euro liegt keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde. Der Begriff der versicherungsfremden Leistungen ist nicht eindeutig definiert. Je nachdem, welche Leistungen im Einzelnen unter dem Begriff gefasst werden, deckt der Bundeszuschuss möglicherweise nur einen Teil dieser Leistungen ab.¹⁰³

101 Der Ausgabenanstieg je Versicherten ist etwas niedriger, da die Versichertenzahlen in der GKV gestiegen sind.

102 Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

103 Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der GKV wird auf bis zu 45 Mrd. Euro/Jahr geschätzt, vgl. im Einzelnen: Dokumentation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 16. September 2016 „Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung“ (WD 9 - 3000 - 051/16). Es gibt auch Stimmen, die die beitragsfreie Mitversicherung als versicherungsimmanente Leistung ansehen.

Nach wie vor wirken sich die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, die Rentensteigerungen sowie der Bundeszuschuss positiv auf die Einnahmensituation und damit auf das Finanzergebnis der GKV aus. Langfristig gesehen dürften ihre Ausgaben nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich steigen. Hier stehen vor allem die großen Kostenverursacher, die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung sowie die Arzneimittelaufwendungen im Fokus. Ob der zu erwartende Anstieg dauerhaft durch die vorhandenen Reserven und die Beitragseinnahmen aufgefangen werden kann, ist fraglich. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt dürfte zunehmen, wenn die Herausforderung durch den demografischen Wandel und den medizinischen Fortschritt nicht mehr allein von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern getragen werden soll. Vor diesem Hintergrund bilden die Leistungen des Bundes an die GKV – ähnlich den Leistungen an die Rentenversicherung – ein tendenziell steigendes Risiko für den Bund.

2.5.5 Zinsausgaben

Im Haushaltsentwurf 2020 sind für Zinsausgaben 15,4 Mrd. Euro veranschlagt. Das geplante Ausgabevolumen ist nominal der niedrigste Haushaltsansatz seit dem Haushaltsjahr 1986. Er liegt um 2,2 Mrd. Euro unter dem Soll 2019 und 1,1 Mrd. Euro unter dem Ist 2018. Der Bund profitiert weiterhin von dem historisch niedrigen Zinsniveau. Bei den Agio-Einnahmen¹⁰⁴ wird mit einem leichten Aufwuchs auf 0,8 Mrd. Euro gegenüber dem Soll 2019 (0,4 Mrd. Euro) gerechnet. Der Ansatz liegt allerdings weit unter den Agio-Einnahmen des Jahres 2018 von 3,3 Mrd. Euro.¹⁰⁵

Für den Zeitraum ab 2021 unterstellt die Bundesregierung einen geringfügigen Anstieg der Zinsausgaben auf 17,3 Mrd. Euro im Jahr 2022 und 16,8 Mrd. Euro im Jahr 2023 (vgl. Abbildung 2.6). Dies erscheint realistisch, da das gegenwärtig niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere sich in den nächsten Jahren nur wenig erhöhen dürfte. Der Bund profitiert im Finanzplanungszeitraum nach wie vor von den Kupons aus der Niedrigzinsphase.

Die Zinsausgaben bilden in den Haushalten der letzten Jahre planerisch gesehen das einzige nennenswerte „Entlastungsreservoir“ auf der Ausgabenseite. Die im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 2.6) stark rückläufigen Zinsansätze tragen neben den Steuermehreinnahmen maßgeblich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts bei. Mehrausgaben in den Facheinzelplänen (vgl. Tabelle 2.1) können dadurch weitgehend ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle geschultert werden.

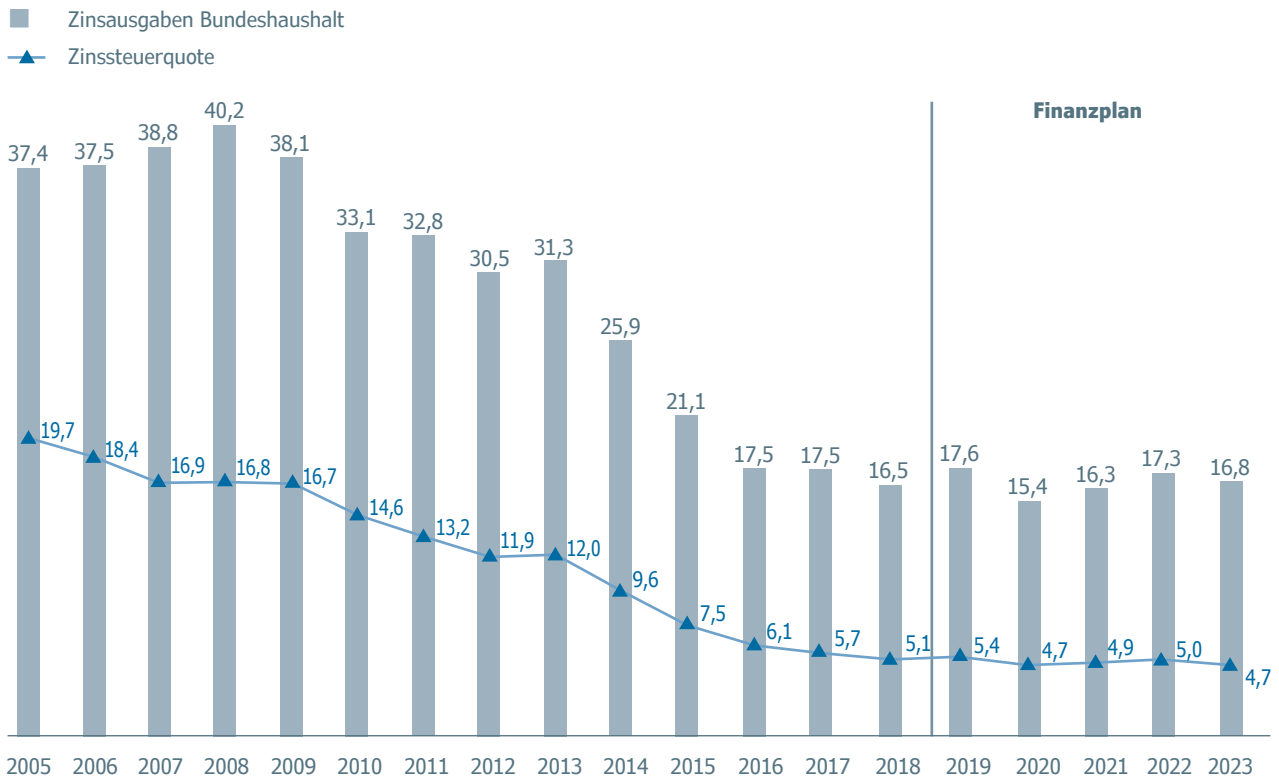
¹⁰⁴ Agio-Einnahmen werden bei Kapitel 3205 Titel 575 09 „Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen“ als „Minusausgaben“ gebucht.

¹⁰⁵ Zur Entwicklung des Disagio-Titels und der grundsätzlichen Veranschlagungskritik aus Sicht des Bundesrechnungshofes: vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500, Nr. 2.2.5.

Abbildung 2.6

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:

Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Die Unterschreitungen der Planansätze früherer Finanzpläne sind erheblich. Allein beim Soll 2019 liegt das veranschlagte Zinsvolumen um 9,6 Mrd. Euro unterhalb der Annahmen des Finanzplans 2015 bis 2019, der für das Jahr 2019 immerhin noch Zinsausgaben von 27,2 Mrd. Euro vorgesehen hatte (vgl. Tabelle 2.13). Allerdings geht das planerische „Absenkungspotenzial“ zurück, da in den Finanzplänen der letzten Jahre die Ansätze für Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt worden sind. Insgesamt bleibt die aus den anhaltenden Zinssenkungen resultierende planerische Entlastung hoch: Bei der Fortschreibung der letzten acht Finanzpläne wurden die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2022 (18. und 19. Wahlperiode sowie letztes Jahr des bisherigen Finanzplans bis 2022) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt 130,5 Mrd. Euro herabgesetzt (vgl. Tabelle 2.13).

Tabelle 2.13

Planerische Entlastungen bei den Zinsausgaben

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2014 2022
	in Mrd. Euro										
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1									
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2								
Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2							
Ist 2014, Soll 2015, Finanzplan bis 2018	25,9	21,3	30,0	31,8	34,4						
Ist 2015, Soll 2016, Finanzplan bis 2019		21,1	23,8	22,4	25,6	27,2					
Ist 2016, Soll 2017, Finanzplan bis 2020			17,5	18,5	19,2	19,3	21,9				
Ist 2017, Soll 2018, Finanzplan bis 2021				17,5	18,2	20,2	20,6	21,7			
Ist 2018, Soll 2019, Finanzplan bis 2022					16,5	17,6	19,3	19,6	19,9		
Haushaltswurf 2020, Finanzplan bis 2023							15,4	16,3	17,3	16,8	
Absenkung gegenüber Fpl. 15	20,1	28,0									
Absenkung gegenüber Fpl. 16	8,5	16,3	23,7								
Absenkung gegenüber Fpl. 17	1,8	10,2	15,0	16,7							
Absenkung gegenüber Fpl. 18		0,2	12,5	14,3	17,9						
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	4,9	9,1	9,6					
Absenkung gegenüber Fpl. 20				1,0	2,7	1,7	6,5				
Absenkung gegenüber Fpl. 21					1,7	2,6	5,2	5,4			
Absenkung gegenüber Fpl. 22							3,9	3,3	2,6		
Entlastung gegenüber früherer Finanzpläne	20,1	28,0	23,7	16,7	17,9	9,6	6,5	5,4	2,6		130,5

Bei einer Rückschau auf die Jahre seit der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) erreichen die Zinsentlastungen nach Berechnungen der Bundesbank noch größere Dimensionen: Für den Zeitraum 2008 bis 2016 hat sie für die deutschen öffentlichen Haushalte ein Entlastungsvolumen in der Größenordnung von 240 Mrd. Euro ermittelt. Allein für den Bund errechnet sich die kumulierte Ersparnis (2008 bis 2016) auf rund 155 Mrd. Euro.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Dazu im Einzelnen mit Erläuterung der Berechnungsmethode: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, „Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums“ (S. 41–43); seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 bis zum Jahr 2018 soll der deutsche Staat dank der Niedrigzinsen sogar 368 Mrd. Euro an Zinskosten eingespart haben – vgl. Handelsblatt vom 8. Januar 2019 unter Berufung auf eine Bundesbank-Studie.

Die niedrigen Refinanzierungsbedingungen entlasten den Bund nachhaltig:

- Beim Bruttokreditbedarf des Bundeshaushalts und seiner Sondervermögen lagen die Zinskostensätze im Jahr 2017 bei 0,51 %. Im Langfristvergleich unterschreiten sie das Niveau früherer Jahre deutlich.¹⁰⁷
- Bei der gesamten Bundesverschuldung verringerten sich die Zinskostensätze im Jahr 2017 auf 1,8 %. Sie werden durch die Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs und die Tilgungen von durch Fälligkeit aus dem Schuldenportfolio ausscheidenden – und zum Teil noch relativ hoch verzinslichen – Altkrediten beeinflusst. Auch hier zeigt der Trend seit mehr als 15 Jahren nach unten.¹⁰⁸

Die Staatsanleihen des Bundes bilden im Euroraum weiterhin die Referenz für die Renditen anderer Länder. Der Bund nutzt die günstige Situation, die nicht zuletzt infolge der EZB-Geldmarktpolitik entstanden ist, für eine Senkung der Zinsausgaben, indem er mehr langfristige Papiere emittiert. Dementsprechend sind die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte¹⁰⁹ in den letzten Jahren angestiegen – im Jahr 2017 auf 6,79 Jahre.¹¹⁰

Sichtbares Zeichen für die gegenwärtig und absehbar entspannte Lage bei den Zinsen ist die Zinssteuerquote, also das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Sie fällt weiter und soll im letzten Finanzplanungsjahr 2023 nur noch 4,7 % betragen (vgl. Abbildung 2.6). Das wäre innerhalb einer Dekade ein Rückgang um rund 60 % und der niedrigste Wert seit dem Jahr 1976, trotz einer dreieinhalbmals so hohen Schuldenstandsquote.

Ungeachtet dieser Situation sollte nicht übersehen werden, dass im Falle eines nachhaltigen Anstiegs des Zinsniveaus spürbare Zusatzlasten bei den Zinsen drohen. Denn die jährlichen Bruttokreditaufnahmen bleiben im Finanzplanungszeitraum 2019 bis 2023 hoch; sie erreichen durchschnittlich 224 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.12).

107 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 13 und Abbildung 12 (der Kreditaufnahmebericht 2018 lag im Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor).

108 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Abbildung 12.

109 Zu Zins-Swap-Geschäften als Ergänzung der Kreditaufnahme des Bundes am Geld- und Kapitalmarkt: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 46–51.

110 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 18.

2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.14):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Rücklagenentnahmen sowie Münzeinnahmen gehören, sowie
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Um absehbare, aber titelmäßig noch nicht konkret bezifferbare Veränderungen auf der Einnahmenseite zu berücksichtigen, werden im Bundeshaushalt Globale Mehr- und Mindereinnahmen ausgewiesen. Sie stellen damit eine Form von Planungsreserven dar. Sie belaufen sich im Zeitraum von 2020 bis 2023 auf 38,3 Mrd. Euro, davon –4,0 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2020 und –34,3 Mrd. Euro in den Finanzplanungsjahren 2021 bis 2023. Diese sollen im Wesentlichen die steuerlichen Mindereinnahmen abdecken, die durch den von der Bundesregierung ab dem Jahr 2021 vorgesehenen teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags (vgl. Nr. 2.2.5) verursacht werden.

Tabelle 2.14

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt^a

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einnahmen														Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																		
a) Steuer- einnah- men	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	309,4	322,4	325,5	327,8	334,2	345,5	356,1
b) Sonstige Einnah- men	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	28,4	21,6	25,9	30,9	32,5	32,0	26,9	19,6
darunter:																			
▪ Münzein- nahmen	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
▪ Kapitalver- mögen ^b	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	1,1	1,1	0,0
▪ Wirtschaft- liche Tätig- keit ^c	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	6,9	6,8	3,9	5,7	5,6	6,7	7,4	6,3	6,2
darunter: Bundesbank- gewinn ^d	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	3,2	0,4	1,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewähr- leistungen ^e	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	2,9	1,8	2,4	2,0	2,0	1,4	1,4	1,4
▪ BA-Einglie- derungs- beitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2										
▪ Sonstige lfd. Ein- nahmen ^f	5,4	5,6	6,0	6,3	7,4	12,5	8,3	7,7	8,1	8,0	11,8	10,0	8,9	9,5	11,4	11,8	15,5	15,6	15,7
▪ Zuweisung aus SV Aufbau- hilfe											0,3	1,5							
▪ Entnahme aus Asyl- rücklage															5,5	9,2	13,5	7,0	
▪ Globale Minderein- nahmen															-0,2	-3,5	-13,1	-11,0	-10,2
c) Netto- kreditauf- nahme	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamt- einnahmen	259,9	261,0	270,4	282,2	292,1	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	331,0	348,3	356,4	360,3	366,2	372,4	375,7

Erläuterungen:

a) Rundungsdifferenzen möglich.

b) Kapitel 6002, Titel 133 01; ab dem Jahr 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

c) Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

d) 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.

e) Rückflüsse aus Darlehen sowie Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

f) Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren (u. a. Lkw-Maut) und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

2.6.1 Steuereinnahmen

2.6.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes

Das Steueraufkommen ist seit dem Jahr 2005 durchschnittlich jährlich um 3,9 % gewachsen. Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie aufgrund einer Reihe von Steuerentlastungen¹¹¹ erlitten die Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 einen Einbruch (vgl. Abbildung 2.7). Seit dem Jahr 2011 wächst das Steueraufkommen stetig. Die Steuereinnahmen des Jahres 2018 lagen mit 322,4 Mrd. Euro um 96,2 Mrd. Euro oder 42,5 % über denen des Jahres 2010 (226,2 Mrd. Euro).

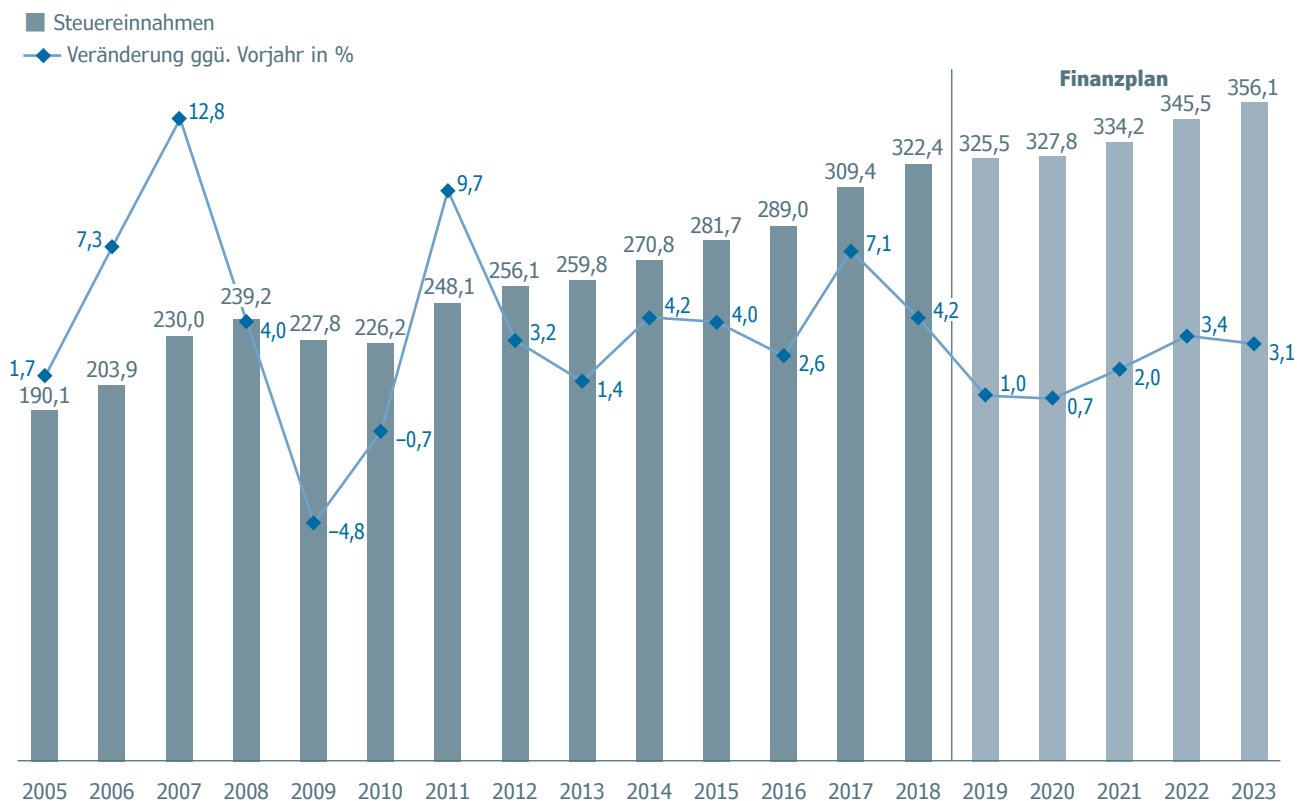
Im Haushaltsentwurf 2020 und in den folgenden Finanzplanungsjahren rechnet die Bundesregierung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 356,1 Mrd. Euro (2023). Dies entspricht einem jährlichen durchschnittlichen Anstieg innerhalb des Finanzplanungszeitraums von rund 2 %. Der geringere Zuwachs im Vergleich zu den letzten Jahren ist nicht zuletzt Folge der fortwährenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen sowie der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 (vgl. Nrn. 2.2.1 und 2.6.2.2).

¹¹¹ Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Abbildung 2.7

Entwicklung der Steuereinnahmen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit seinem Urteil vom Juni 2019¹¹² die deutsche Pkw-Infrastrukturabgabe für europarechtswidrig erklärt. Die Bundesregierung hat daraufhin das Projekt „Infrastrukturabgabe“ in der beschlossenen Form für beendet erklärt. Auf der Einnahmenseite führt dies zu steuerlichen Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer ab dem Jahr 2020. Andererseits entfällt die ab 1. Oktober 2020 geplante Infrastrukturabgabe komplett. Per Saldo ergeben sich Mindereinnahmen im Finanzplanungszeitraum von 1,1 Mrd. Euro.

Der Haushaltsentwurf 2020 wurde vor der Zuleitung an den Bundesrat und der Einbringung in den Bundestag so ergänzt, dass die Auswirkungen des EuGH-Urteils im Sach- und Personalhaushalt berücksichtigt sind. Die finanziellen Folgen für die nachfolgenden Haushaltsjahre sollen im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfes 2021 und des Finanzplans bis zum Jahr 2024 nachvollzogen werden.

Aufgrund des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs zum teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags entstehen erhebliche steuerliche Minderein-

¹¹² Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 18. Juni 2019, Az. C-591/17.

nahmen ab dem Jahr 2021. Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag, das im Haushaltsentwurf 2020 mit 20,0 Mrd. Euro veranschlagt ist, wird nahezu halbiert. Hierfür enthält der Finanzplan GME (vgl. Tabelle 2.14), d. h. die im Finanzplan ab dem Jahr 2021 ausgewiesenen Steuereinnahmen müssen entsprechend abgesenkt werden. Für den weitererhobenen Solidaritätszuschlag (2020 vollständig, danach teilweise) sieht der Bundesrechnungshof verfassungsrechtliche Risiken. Diese sind bislang in der Finanzplanung nicht berücksichtigt. Hierüber hat der Bundesrechnungshof die Bundesregierung im Vorfeld des avisierten Gesetzesentwurfs ausführlich informiert (vgl. Nr. 2.2.5).

2.6.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom 7. bis 9. Mai 2019 wird für alle staatlichen Ebenen auf mittelfristige Sicht eine Fortsetzung des Zuwachses beim Steueraufkommen erwartet. Es soll von 793,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 bis auf 908,4 Mrd. Euro im Jahr 2023 steigen. Dies entspricht gegenüber dem Ist-Ergebnis des Jahres 2018 einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von 26,4 Mrd. Euro (3,2 %). Gegenüber den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2018 wurden die Erwartungen jedoch gedämpft. Für Bund, Länder und Gemeinden sollen die Steuereinnahmen jährlich zwischen 8,5 Mrd. Euro (2019) und 32,4 Mrd. Euro (2023) geringer ausfallen:

- Für die Jahre 2019 und 2020 rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ mit insgesamt 31,4 Mrd. Euro weniger.
- Für die Jahre 2021 bis 2023 wird mit Mindereinnahmen von 90,2 Mrd. Euro gerechnet.
- Für den gesamten Schätzzeitraum 2019 bis 2023 sind dies im Ergebnis 121,6 Mrd. Euro weniger.
- Bei den EU-Abführungen werden gegenüber der letzten Schätzung geringere Beiträge von zusammen 2,6 Mrd. Euro angesetzt. Ungeachtet dieser leichten Korrektur sollen die Abführungen deutlich ansteigen – bis auf 46,0 Mrd. Euro im Haushalt 2023 (einschließlich Zölle; vgl. Tabelle 2.7). Mögliche Auswirkungen des Brexit sowie des noch nicht ausverhandelten mehrjährigen EU-Finanzrahmens 2021 bis 2027 auf den deutschen EU-Beitrag sind dabei nicht berücksichtigt.¹¹³

Auf die einzelnen Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen der Steuerschätzung für die Jahre 2019 bis 2023 gegenüber den Schätzergebnissen vom Oktober 2018 wie folgt:

Bund:	–70,6 Mrd. Euro
Länder:	–27,7 Mrd. Euro
Gemeinden:	–23,3 Mrd. Euro
Abweichung:	–121,6 Mrd. Euro

¹¹³ Diese fließen erst in die Steuerschätzung ein, wenn die Regelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs in Kraft treten und der EU-Finanzrahmen beschlossen ist.

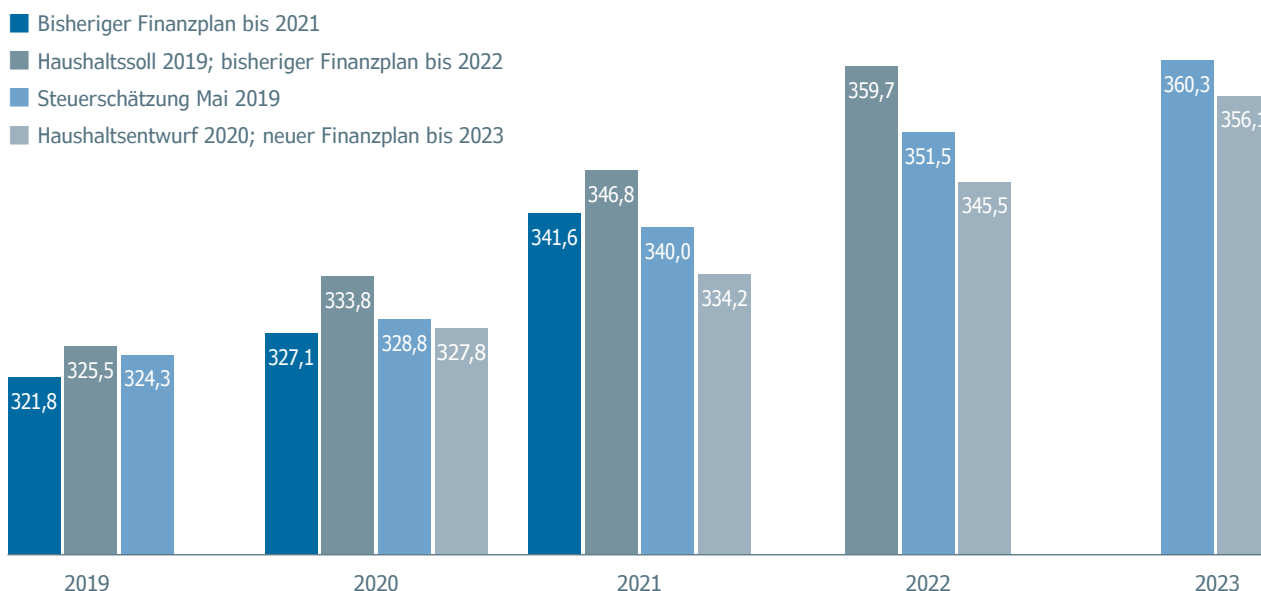
Diese negativen Abweichungen beschreiben lediglich das Ausmaß nicht erfüllter Erwartungen, die bei der Steuerschätzung im Oktober 2018 noch bestanden. Tatsächlich dürfen alle Gebietskörperschaften mit stetig – aber nicht mehr so stark wie zuvor steigenden – Steuereinnahmen rechnen. Der Bund ist von den langsamer steigenden Steuereinnahmen am stärksten betroffen. Dieses liegt im Wesentlichen an Rechtsänderungen, die u. a. Abtretungen von Umsatzsteueranteilen an die Länder enthalten (vgl. Tabelle 2.4). Die Rechtsänderungen sind im Schätzzeitraum bis zum Jahr 2023 für Mindereinnahmen des Bundes von 36,6 Mrd. Euro verantwortlich.

Noch nicht in der Steuerschätzung vom Mai 2019 enthalten ist das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Mit dem sogenannten Gute-Kita-Gesetz stellt der Bund den Ländern zusätzlich 5,5 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2022 zur Verfügung, davon 1,0 Mrd. Euro im Haushalt 2020 (vgl. Tabelle 2.4). Dieses Gesetz sowie weitere noch nicht beschlossene steuerliche Maßnahmen wie der Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung führen zu den gegenüber der Steuerschätzung niedrigeren Finanzplanungsansätzen (vgl. Abbildung 2.8).

Abbildung 2.8

Steuerschätzung und geplante Steuereinnahmen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zur Entwicklung des nominalen BIP liegen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2019 und 2020 um –1,0 bzw. –0,2 Prozentpunkten (+2,8 bzw. +3,5 %) deutlich unter der Schätzung der Herbstprojektion 2018. Für die Jahre ab 2021 soll das erwartete nominale BIP um 0,2 Prozentpunkte niedriger liegen (jeweils +3,0 %). Die für die

Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhne und -gehälter sollen sich in den Jahren 2019 und 2020 im Vergleich zur letzten Schätzung um 0,4 bzw. –0,1 Prozentpunkte verändern (+4,6 bzw. +3,8 %). In den Folgejahren geht die Frühjahrsprojektion 2019 unverändert von einem Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter um 2,9 % aus.

Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Im Koalitionsvertrag ist festgelegt, dass die Einführung einer substanziellen Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene zum Abschluss gebracht werden soll. Die Finanzminister der Staaten der Verstärkten Zusammenarbeit¹¹⁴ haben sich nach Medienberichten darauf verständigt, eine solche Börsensteuer nach französischem Modell einzuführen. In Deutschland soll die Steuer noch vor der Bundestagswahl 2021 auf den Weg gebracht werden.

Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer soll dazu beitragen, dass

- die Finanzbranche einen angemessenen und substanziellen Beitrag zu den Kosten künftiger Finanzkrisen leistet und
- in steuerlicher Hinsicht die gleichen Ausgangsbedingungen geschaffen werden wie sie für andere Wirtschaftszweige bestehen.

Ob diese von der EU-Kommission formulierte Intention¹¹⁵ erreicht werden kann, wird anhand der gesetzgeberischen Umsetzung zu beurteilen sein.

2.6.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die – trotz geringerer Steigerungsrate – nach wie vor günstige Einnahmesituation der Gebietskörperschaften lässt sich anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote¹¹⁶ hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2019 werden die Steuereinnahmen schneller als das nominale BIP steigen, so dass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2023) bei 23,0 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.9). Dies wären 1,2 Prozentpunkte oder – bezogen auf das geschätzte nominale BIP des Jahres 2023 – rund 47 Mrd. Euro mehr gegenüber der durchschnittlichen Steuerquote der letzten 10 Jahre (21,8 % des BIP im Zeitraum 2009 bis 2018).

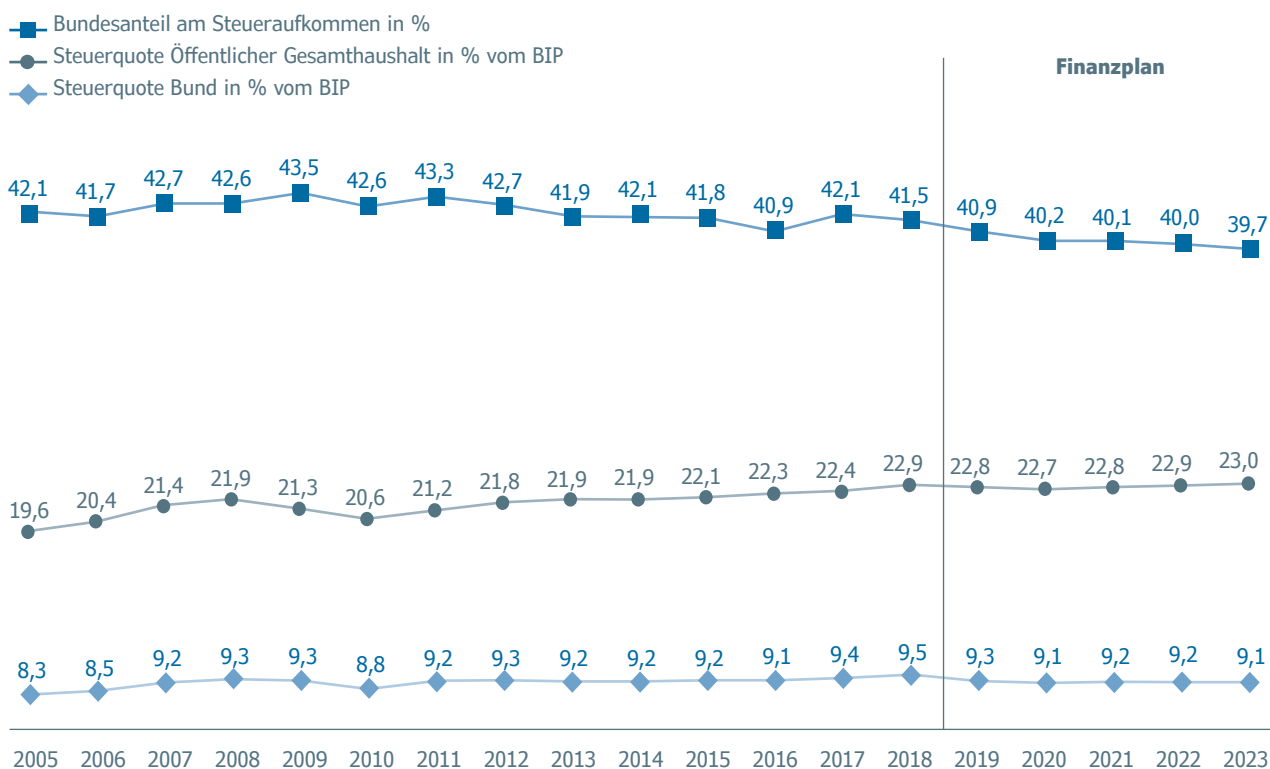
¹¹⁴ Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Österreich, Belgien, Portugal, Griechenland, Slowenien und die Slowakei.

¹¹⁵ Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer vom 14. Februar 2013, KOM (2013) 71 endg., S. 2.

¹¹⁶ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Abbildung 2.9

Steuerquoten, Bundesanteil am Steueraufkommen



Erläuterung:

BIP auf Basis der Frühjahrsprojektion; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).

Bundesanteil nach Ergänzungszuweisungen und anderen Zuweisungen von Steueranteilen.

Der Bund partizipiert zunehmend weniger am Aufwuchs des gesamtstaatlichen Steueraufkommens. Dies ist vor allem die Folge seiner fortgesetzten Zugeständnisse gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung (vgl. Nr. 2.2.1). Der Bundesanteil am Steueraufkommen wird nach aktueller Projektion im Jahr 2023 mit 39,7 % einen Tiefststand erreichen (vgl. Abbildung 2.9).

Das wären immerhin 1,8 Prozentpunkte unter seinem Anteil im Jahr 2018 (41,5 %). Rechnerisch¹¹⁷ bedeutet dies einen Steuerverzicht des Bundes von mehr als 16 Mrd. Euro. Hauptursächlich für diese Entwicklung ist die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020. Die Anteile von Ländern und Kommunen am Gesamtsteueraufkommen werden sich dementsprechend weiter nach oben entwickeln.

¹¹⁷ Bezogen auf das in der Steuerschätzung vom Mai 2019 für das Jahr 2023 angenommene gesamtstaatliche Steueraufkommen von 908,4 Mrd. Euro.

Zudem erhalten Länder und Kommunen eine zunehmende Entlastung über Steuermittel des Bundes, die als Finanzhilfen und in anderer Form auf der Ausgabenseite für Länder- und kommunale Zwecke eingesetzt werden. Diese Verschiebung hinsichtlich der Verwendung des Steueraufkommens schlägt sich in den ausgewiesenen Steueranteilen der Gebietskörperschaften nicht nieder. Aktuelles Beispiel hierfür ist die mit der Grundgesetzänderung vom 28. März 2019 eingeführte Ausweitung der Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz und der neuen Finanzhilfen nach Artikel 104d Grundgesetz.

2.6.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.6.2.1 Verteilung der Gemeinschaftsteuern

Im Finanzausgleich zwischen den Verfassungsebenen Bund und Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) ist das Umsatzsteueraufkommen die bedeutendste Verteilungsmasse. Bei der Finanzreform im Jahr 1970 betrug der Bundesanteil noch 70 %. Seither hat der Bund mehrfach Steueranteile an Länder und Kommunen abgegeben, vor allem im Rahmen des sogenannten Solidarpakts I ab dem Jahr 1995 (sieben Umsatzsteuerpunkte) sowie bei der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 (nochmals 5,5 Umsatzsteuerpunkte). Die fast in jedem Jahr wechselnden Umsatzsteueranteile sind im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.¹¹⁸ Derzeit bewegt sich der Bundesanteil unter Berücksichtigung diverser Zuzugs- und Abzugsbeträge bei bzw. knapp unter 50 % des Umsatzsteueraufkommens (2018: 50,0 %; 2019: 49,6 %). Ab dem Jahr 2020 gilt eine neue Regelung für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (vgl. Nr. 2.2.1).¹¹⁹ Dies wird den Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen weiter verringern (2020/2021: 49,3 %).

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Aufgabenfinanzierung über einen sich häufig ändernden Festbetrag bei der Umsatzsteuer ein für Parlament und Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbares Verfahren darstellt. Er hat daher vorgeschlagen, Dritte in einer nachvollziehbaren Weise regelmäßig darüber zu informieren, in welchem Umfang der Bund Umsatzsteueranteile abgibt.¹²⁰ Seine Anregung hat der Gesetzgeber aufgegriffen. In den parlamentarischen Beratungen zum Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 wurde das FAG u. a. um eine Regelung zur Stärkung des parlamentarischen Informationsrechts ergänzt. Danach hat die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat jährlich über die Höhe der Zahlungen zu unterrichten, die auf der Grundlage des FAG geleistet werden. Diese Berichterstattung schließt Aussagen zur Höhe der Gemeindesteuerkraftzuweisungen, der Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungs-

118 Wesentliche Regelung für die Verteilung der Umsatzsteuer ist § 1 FAG mit einer Vielzahl zum Teil aufeinander aufbauender und konditionierter Vorababzüge bzw. -zuzüge für Bund und Länder, die sich einerseits nach Prozentpunkten und andererseits nach Festbeträgen berechnen.

119 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, Artikel 2 (BGBl. I, S. 3122, 3123).

120 Dazu: Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 BHO über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach § 1 FAG vom 10. Februar 2017 (www.bundesrechnungshof.de).

ausgleich sowie zu vorliegenden Erkenntnissen über das Bemühen der betroffenen Länder zur Rückführung dieser Bedarfe ein. Die Aufnahme der Berichtspflicht soll der Transparenz des komplexen Ausgleichssystems zugutekommen und eine regelmäßige kritische Erörterung der finanziellen Auswirkungen des Finanzausgleichs unterstützen.

Die zweite wichtige Einnahmequelle des Bundes ist die Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer). Der Anteil des Bundes an dieser Gemeinschaftssteuer beträgt 42,5 %. Im Jahr 2018 nahm der Bund 114,2 Mrd. Euro Einkommensteuer ein, während der Anteil an der Umsatzsteuer 116,5 Mrd. Euro betrug. Auf der Grundlage des Finanzplans¹²¹ wird der Anteil der Einkommensteuer stärker als der Umsatzsteueranteil steigen, mit letzteren im Jahr 2021 gleichziehen und danach übertreffen. Diese Verschiebung in der Rangfolge ist im Wesentlichen den Annahmen zur günstigen Entwicklung der Beschäftigungssituation sowie der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder geschuldet.

2.6.2.2 Bundesergänzungszuweisungen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bilden die letzte Verteilstufe innerhalb des Finanzausgleichssystems. Die – im Bundeshaushalt als negative Einnahmen veranschlagten¹²² – BEZ sind entsprechend den Vorgaben des zum Jahresende 2019 auslaufenden Solidarpaktfortführungsgesetzes (sog. Solidarpakt II) rückläufig. Mit dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich werden sie wieder deutlich steigen (vgl. Abbildung 2.10).

Die BEZ lagen im Ausgleichsjahr 2018 mit 8,5 Mrd. Euro unterhalb des Finanzvolumens im horizontalen Länderfinanzausgleich, das 11,4 Mrd. Euro betrug.¹²³ Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2018: 77 %). Im Haushaltsplan 2019 umfassen die BEZ wegen der degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. dazu Nr. 2.6.2.3) noch ein Volumen von 7,8 Mrd. Euro. Im Zuge des neuen Finanzausgleichs¹²⁴ wird der Bund ab dem Jahr 2020 zwei zusätzliche BEZ zugunsten der Länder leisten. Diese finanzielle Ausweitung war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Finanzreform zustande gekommen ist.

Zu den Zuweisungen gehören dann die

- Allgemeinen BEZ (seit 2005),
- Sonderbedarfs-BEZ politische Führung (seit 1995),

121 Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, Tabelle 13, S. 60.

122 Hierdurch vermindert sich das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

123 Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2018 im Einzelnen: BMF, Monatsbericht März 2019, S. 24 (Tabelle 1).

124 Einen Überblick sowie eine kritische Bewertung des neuen Finanzausgleichs mit den Zuweisungen des Bundes geben die schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes und weiterer Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 18/11135) mit den Unterpunkten „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden“: Haushaltsausschussdrucksache 18/4218.

- Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (seit 2005),
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen (ab 2020) sowie
- Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (ab 2020).

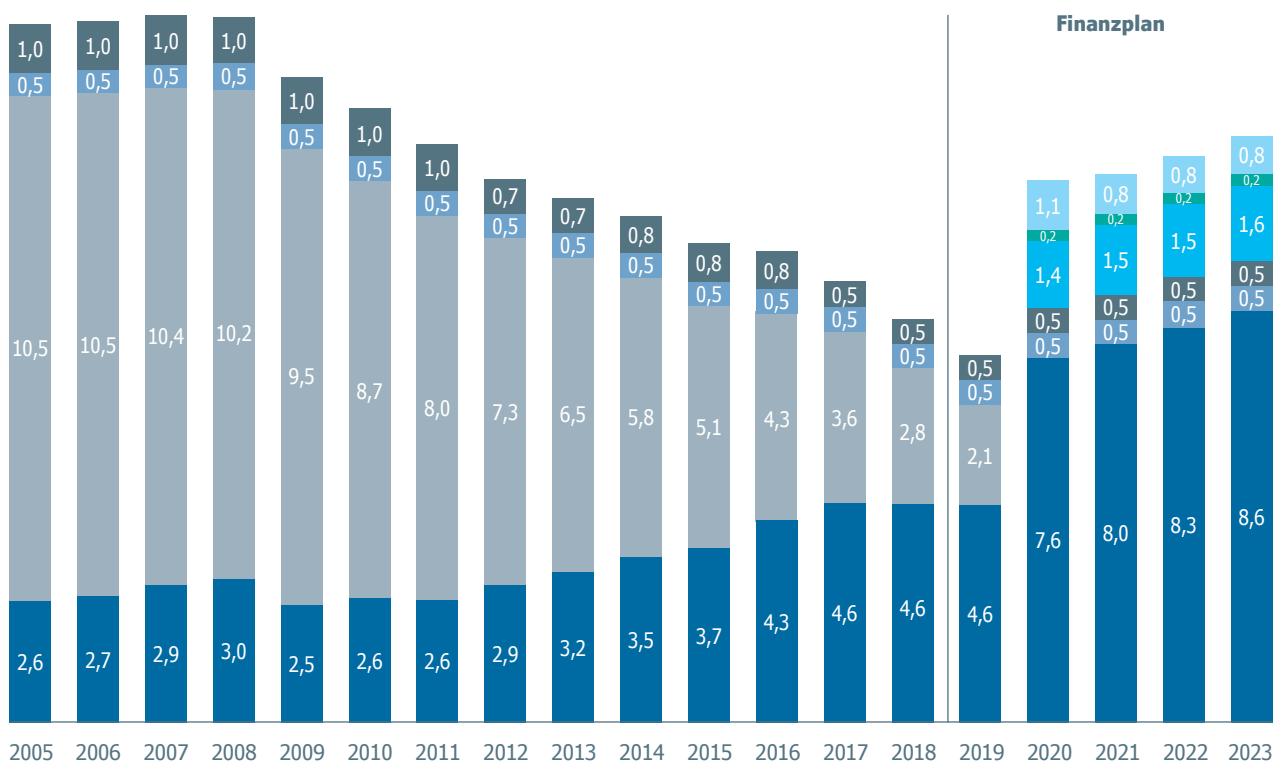
Außerdem gewährt der Bund ab dem Jahr 2020 dem Saarland und Bremen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz Sanierungshilfen von zusammen jährlich 800 Mio. Euro.

Abbildung 2.10

Bundesergänzungszuweisungen und Sanierungshilfen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro

- Sanierungshilfen (ab 2020)
- BEZ-Forschung (ab 2020)
- BEZ-Gemeindekraft (ab 2020)
- BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit
- BEZ Kosten politische Führung
- BEZ teilungsbed. Sonderlasten (2005–2019)
- Allgemeine BEZ



Quelle: Finanzbericht 2020, Nr. 5.3.2 (für Zeitraum bis 2018); Steuerschätzung vom Mai 2019 (für Zeitraum bis 2023).

2.6.2.3 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Bis zum Jahr 2019 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes. Die aus dem Korb I des „Solidarpaktes II“ zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen bis zum Jahr 2005 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 vermindern sich die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge auf 2,1 Mrd. Euro. Die frei werdenden Mittel kommen im Rahmen der allgemeinen Haushaltsfinanzierung u. a. dem fortwährend steigenden Aufwand für die Mitfinanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben zugute.

Außerhalb der Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II nach wie vor auf hohem Niveau:¹²⁵

- Die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder entspricht im Jahr 2019 Mindereinnahmen von 15,1 Mrd. Euro.¹²⁶
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder¹²⁷ in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Die Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“¹²⁸ in die Bundesschuld belastet den Bundeshaushalt mit Zins- und Tilgungsleistungen.
- Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.¹²⁹

125 In den Jahren 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

126 Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2019 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2019 (242,9 Mrd. Euro) nach Abzug der Vorabträge für Bund (4,45 % und 5,05 % vom Rest) und Gemeinden (2,2 % vom Rest).

127 Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Stadtentwicklung, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

128 Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

129 Bundeshaushalt 2019: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 9,9 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,5 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,3 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der FMS, der Investitions- und Tilgungsfonds, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Nach den hier herangezogenen Zahlen des Statistischen Bundesamtes betrug zum Jahresende 2018 die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich¹³⁰ 1 213,2 Mrd. Euro (2017: 1 242,5 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.11).¹³¹ Der Schuldenstand ist damit gegenüber seinem Höchststand (2014: 1 289,9 Mrd. Euro) zum vierten Mal in Folge leicht rückläufig. Er liegt aber immer noch knapp um das Vierfache über dem Stand der Verschuldung, der im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestand (Ende 1990: 306 Mrd. Euro).

Von der Gesamtverschuldung im Jahr 2018 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 054,7 Mrd. Euro (2017: 1 075,4 Mrd. Euro).¹³² Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 158,6 Mrd. Euro (2017: 167,1 Mrd. Euro); davon entfielen

- 107,4 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2017: 116,8 Mrd. Euro),
- 22,6 Mrd. Euro auf den FMS (2017: 22,4 Mrd. Euro),
- 19,1 Mrd. Euro auf den ITF (2017: 18,9 Mrd. Euro),
- 6,7 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse¹³³ (2017: 6,0 Mrd. Euro) sowie
- 2,8 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2017: 2,9 Mrd. Euro).

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen. So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen.

¹³⁰ Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insbesondere bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Hinweise zur Ergebnisdarstellung Nr. 4. Nicht vergleichbar mit den Zahlen aus dem Kreditaufnahmebericht des BMF.

¹³¹ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

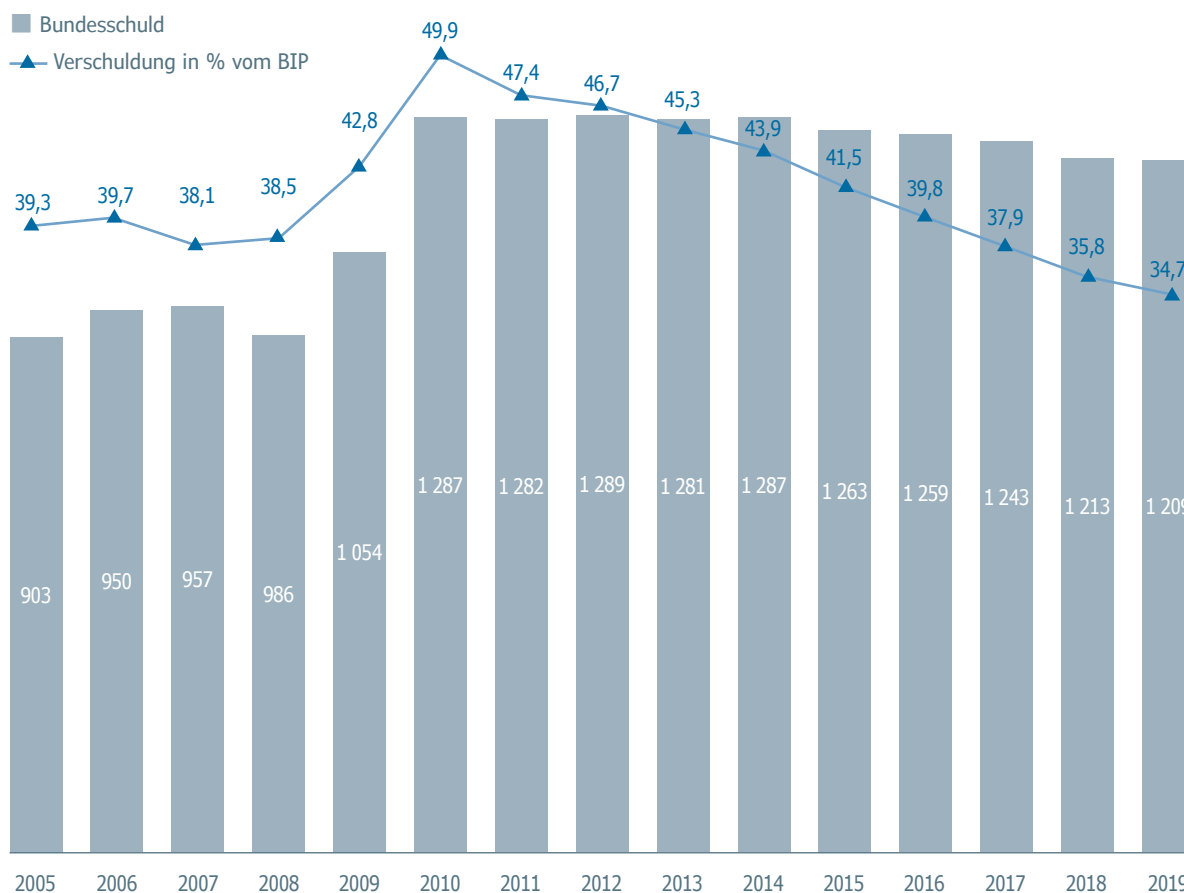
¹³² Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

¹³³ Bis zum Jahr 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V.

Abbildung 2.11

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:

Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.

Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.

Für das Jahr 2019: Eigene Grobschätzung.

Zum Jahresende 2019 könnte die nominale Gesamtverschuldung des Bundes nochmals leicht gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Für die Entwicklung der Verschuldung im Finanzplanungszeitraum sind insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn der im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Verzicht auf eine Neuverschuldung eingehalten wird,

wird dies zur weiteren Stabilisierung des Schuldenstands beitragen.¹³⁴ Allerdings wird die vorgesehene Auflösung von Rücklagen wie der Asyl-Rücklage zu Kreditaufnahmen führen, die wiederum die Verschuldung erhöhen. Das gleiche gilt für die Deckung der negativen Finanzierungssalden in verschiedenen Sondervermögen (vgl. dazu Nrn. 2.1.2 und 2.3.1).

- Durch die vom Bundesrechnungshof empfohlene Schuldentilgung des ITF (19 Mrd. Euro) würde sich die Gesamtverschuldung verringern.
- Ebenso kann ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement im Zusammenhang mit der dafür erforderlichen Finanzierung sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren. Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem fällt die Schuldenstandsquote und liegt mittlerweile wieder unterhalb der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP; vgl. Abbildung 2.11).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst die Kreditmarktschulden des Bundes und seiner Extrahaushalte. Neben dieser offenen Verschuldung auf Bundesebene sowie der offenen Verschuldung bei den anderen Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen schränkt die sogenannte implizite Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Dahinter verbergen sich alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten staatlichen Leistungszusagen für die Zukunft, insbesondere der Sozialversicherungen. Nach externen Berechnungen ist diese implizite Verschuldung im Jahr 2019 mit 165 % des BIP deutlich gegenüber dem Jahr 2018 gestiegen und beträgt jetzt mehr als das 2,5-fache der expliziten Verschuldung (60,9 % des BIP).¹³⁵

2.7.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Diese Anschlussfinanzierung wird entsprechend den Vorgaben für die Veranschlagung von Krediteinnahmen und den hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BHO) im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.¹³⁶

¹³⁴ Allerdings können z. B. negative Finanzierungssalden in den Sondervermögen (vgl. Nr. 2.1.2) und Entnahmen aus der Asyl-Rücklage den Schuldenstand erhöhen, ohne dass sie als Nettokreditaufnahme gemäß der Schuldenregel gebucht werden.

¹³⁵ Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2019 (Pressemitteilung vom 3. Juli 2019): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach im Jahr 2019 – zusammen mit der offenen Staatsschuld – auf 226 % des BIP (2018: 146 % des BIP).

¹³⁶ Für das Jahr 2020: Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2020, Teil IV.

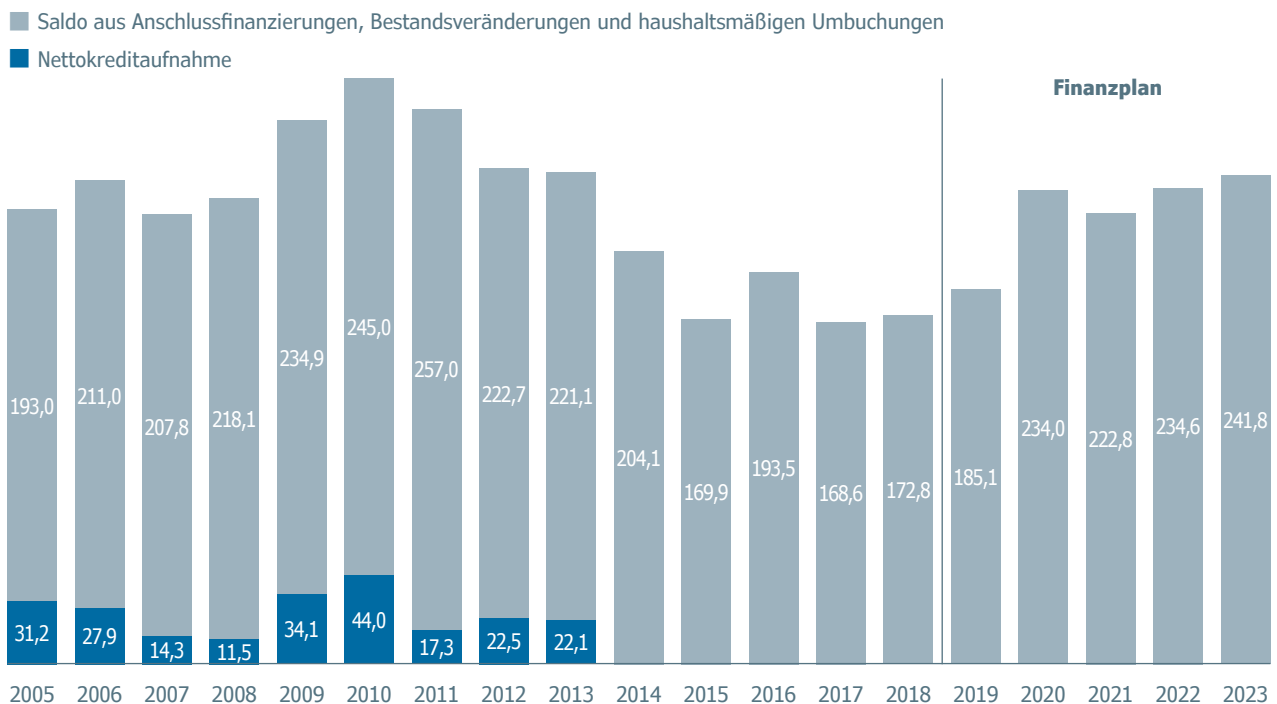
Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme betrug 172,8 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2018. Nach der im Finanzplan enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht¹³⁷ erreichen die jährlichen Bruttokreditaufnahmen mit 185 bis 242 Mrd. Euro erhebliche Volumina – im Durchschnitt 224 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.12).

Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau – zumindest auf längere Sicht nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.¹³⁸ Das BMF hat darauf hingewiesen, dass durch die Verlängerung der Laufzeiten der Kredite und der Zinsbindungsfristen des Schuldenportfolios des Bundes Vorsorge für Zinsänderungsrisiken getroffen werden.

Abbildung 2.12

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Erläuterung:

Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

¹³⁷ Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, Tabelle 15, S. 64.

¹³⁸ Zum Zinsänderungsrisiko: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 31.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die in § 3 Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Entwicklungshilfe und Klimaschutz.¹³⁹

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in zwei Konjunkturpaketen enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro. Dieses Niveau hat sich verstetigt: Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 ist mit 460,2 Mrd. Euro ein gegenüber dem Haushalt 2019 leicht gestiegener Gewährleistungsrahmen ausgewiesen (vgl. Tabelle 2.15).

¹³⁹ Eine Auflistung der Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Tabelle 2.15

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen^{a, b}

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ^c	Ausgaben (Entschädigun- gen Umschuldun- gen u. a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächtigungs- rahmen (Haushalts- gesetz)	Ausnutzung zum Jahresende ^d	Ausnutzungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	74,2
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	71,7
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	70,2
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	82,9
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	70,5
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	63,4
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	72,3
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	76,8
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	76,1
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	73,6
2015	1,4	0,7	0,7	476,9	363,0	76,1
2016	2,6	0,8	1,8	486,4	359,1	73,8
2017	1,2	0,9	0,3	494,2	358,5	72,5
2018	1,7	1,1	0,6	487,2	361,3	74,2
2005–2018	33,8	11,4	22,4			
2019 (Soll)	1,3	0,8	0,5	456,2		
2020 (HHE)	1,5	1,1	0,3	460,2		
2021 (Fpl)	1,4	1,0	0,4			
2022 (Fpl)	1,4	1,0	0,4			
2023 (Fpl)	1,3	0,9	0,4			

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.

c 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

d Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden, bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad¹⁴⁰ zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 83 %. Zum Jahresende 2018 lag er bei 74,2 % (361,3 Mrd. Euro).

140 Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund noch in Anspruch genommen werden kann. In diesem Fall erfolgt eine Anrechnung auch, soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.¹⁴¹ Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Wagnis für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

Seit dem Jahr 2005 übersteigen die kumulierten Einnahmen die kumulierten Ausgaben. Die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen stellt damit eine für den Bundeshaushalt finanzwirtschaftlich günstige Form der Unterstützung dar. Im Zeitraum 2005 bis 2018 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen¹⁴² die Ausgaben für Entschädigungsleistungen¹⁴³ um mehr als 22 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.15). Auf den langen Zeitraum 1951 bis 2018 gerechnet hat der Bund ein Plus von 7,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.

2.8.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen war der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bereitzustellen (vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 1.12.2). Durch das Dritte Finanzmarktstabilisierungsgesetz sowie die Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wurden die Antragsfristen für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Neue Anträge wurden bis zum 31. Dezember 2015 nicht gestellt.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds sollte mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis Ende 2014 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die im Restrukturierungsfonds verwaltet wurde.

Ab dem Jahr 2016 ist für die Banken der am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund“ – SRF) an die Stelle nationaler Fonds getreten. Das Zielvolumen soll 1 % der gedeckten Einlagen der Institute – nach aktuellen Schätzungen des Einheitlichen Abwicklungsausschusses etwa 60 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden. Die von einheimischen Finanzinstituten für den SRF erhobenen Mittel werden auf die Deutschland

¹⁴¹ § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2019.

¹⁴² Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

¹⁴³ Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

zugeordnete nationale Kammer des SRF übertragen. Die nationalen Kammern des SRF sollen bis Ende 2023 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden. Bis dahin sind die Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – verpflichtet, ihrer jeweiligen nationalen Kammer bei einer eventuellen Finanzierungslücke eine Brückenfinanzierung bereitzustellen.

2.8.3 Ermächtigungsrahmen für Hilfen im Euroraum

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets.

2.8.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Die Darlehensvergabe für Deutschland hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. Im Rahmen dieses ersten Griechenlandprogramms zahlten die Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro aus; der deutsche Anteil betrug 15,2 Mrd. Euro. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden (vgl. Nr. 2.8.3.3).

2.8.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Europäische Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.¹⁴⁴ Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Die EU-Staaten, deren Währung nicht der Euro ist, sind von der Haftung freigestellt. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 46,7 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 24,3 Mrd. Euro). Unter Zugrundelegung des Finanzierungsanteils Deutschlands am EU-Haushalt sowie des Haftungsausschlusses der Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, beträgt der deutsche Anteil 12,8 Mrd. Euro (rund 27,5 % der Finanzhilfen des EFSM).¹⁴⁵

¹⁴⁴ Artikel 2 Absatz 1 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

¹⁴⁵ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle Zahlungsverpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

2.8.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Eurozonen-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, durch Kredite eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Mitgliedstaaten erhalten. Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Die EFSF hat an die Programmländer Irland, Portugal und Griechenland Stabilitätshilfen in Form von Darlehen in Höhe von insgesamt 174,6 Mrd. Euro geleistet. Die Programme der EFSF sind beendet. Weitere Auszahlungen werden von der EFSF nicht getätigt, neue EFSF-Programme werden nicht aufgelegt. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen liegt bei 211 Mrd. Euro. Er orientiert sich noch am ursprünglich vorgesehenen maximalen EFSF-Darlehensvolumen von 440 Mrd. Euro. Zur Refinanzierung der an die Programmländer ausgereichten EFSF-Kredite (einschließlich Zinsstundungen zugunsten von Griechenland) darf sich die EFSF am Kapitalmarkt bis maximal 241 Mrd. Euro verschulden („programme authorised amount“). Ende 2018 hatte die EFSF zur Refinanzierung der abgelaufenen EFSF-Programme Kredite von 201,6 Mrd. Euro aufgenommen. Bezogen auf diese Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) beträgt – rechnerisch gesehen – der deutsche Anteil 93,6 Mrd. Euro (Ende 2018).¹⁴⁶

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Der ESM ist mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Der ESM soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (Deutscher Finanzierungsanteil am ESM: 26,95 %). Das finanzielle Gesamtvolumen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem¹⁴⁷ und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind durch Finanzhilfeprogramme 89,9 Mrd. Euro belegt und zwar zugunsten von

- Spanien: 23,7 Mrd. Euro (ausgezahlter Betrag: 41,3 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 17,6 Mrd. Euro),
- Zypern: 6,3 Mrd. Euro und

¹⁴⁶ Inanspruchnahme Deutschlands einschließlich Übersicherung, Refinanzierung von Zinsstundungen und Laufzeitverlängerungen.

¹⁴⁷ Die deutschen Beteiligungsmittel wurden in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) bereitgestellt.

- Griechenland: 59,9 Mrd. Euro (ausgezahlter Betrag: 61,9 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 2,0 Mrd. Euro) – Das dritte Hilfsprogramm von maximal 86 Mrd. Euro hatte eine Laufzeit bis zum 20. August 2018. Griechenland erhielt im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen.

Eine direkte Zuordnung des deutschen Haftungsanteils an den einzelnen Hilfsmaßnahmen des ESM ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt. Rechnerisch, d. h. auf Basis des deutschen Finanzierungsanteils am ESM von 26,95 %, beträgt der deutsche Anteil 24,2 Mrd. Euro.¹⁴⁸

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.¹⁴⁹ Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute („Bail In“). Danach sind die Mittel des durch die Bankenabgabe finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds (Nr. 2.8.2) einzusetzen.¹⁵⁰ Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflagen ein Finanzinstitut unmittelbar rekapitalisieren (direkte Bankenrekapitalisierung).

Nach der Einigung über die Eckpunkte zur Reform des ESM vom Dezember 2018 soll das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung entfallen, sobald der ESM die Letztsicherung („Common Backstop“) für den gemeinsamen Abwicklungsfonds übernimmt (vgl. Nr. 2.2.8.3). Er kann dann den Abwicklungsfonds mit einer Kreditlinie unterstützen, falls dessen Mittel in einer Bankenkrise nicht ausreichen sollten. Die Höhe der Kreditlinie orientiert sich dabei am Zielvolumen des Abwicklungsfonds (vgl. Nr. 2.8.2).

2.8.3.5 Risiken aus den gewährten Euro-Hilfen

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der Abwicklung der Hilfsprogramme ab. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM derzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der Stabilitätshilfen. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihre Finanzhilfeprogramme beendet und erhalten keine weiteren Finanzhilfen. Das Hilfsprogramm für Griechenland ist im August 2018 abgeschlossen worden. Die Eurogruppe hat sich im Juni 2018 auf

¹⁴⁸ Rechnerischer Anteil an dem zum 31. Dezember 2018 belegten ESM-Ausleihvolumen (89,9 Mrd. Euro).

¹⁴⁹ Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

¹⁵⁰ Während der Aufbauphase des SRF kann der Finanzbedarf z. B. über Sonderabgaben der Banken oder einer Kreditaufnahme des SRF gedeckt werden.

umfangreiche schuldenerleichternde Maßnahmen geeinigt.¹⁵¹ Ob dies ausreicht, eine nachhaltige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes zu gewährleisten, lässt sich derzeit nicht seriös einschätzen. Griechenland unterliegt derzeit einer verstärkten (Nachprogramm-)Überwachung im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 472/2013¹.

Hinsichtlich der Finanzhilfen für das Programmland Griechenland setzt sich die deutsche Beteiligung an den Hilfsmaßnahmen aus folgenden Positionen (Maximalbeträge) zusammen:

- 15,2 Mrd. Euro aus den bilateralen Hilfen (1. Hilfsprogramm),
- 38,1 Mrd. Euro aus dem 2. Hilfsprogramm der EFSF¹⁵² sowie
- 16,1 Mrd. Euro aus dem 3. Hilfsprogramm des ESM.¹⁵³

2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

2.9.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich verbindliche Fiskalregeln gegeben, um ihre öffentlichen Defizite und Schuldenstände zu begrenzen.

2.9.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Stabilitäts- und Wachstumspakt

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, wurde ein Mechanismus eingeführt, der die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren und Stabilitätsrisiken begrenzen soll.

Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bildet die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:

- Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Er verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten somit zu einer

¹⁵¹ Im Einzelnen: Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018.

¹⁵² Rechnerischer deutscher Anteil am aktuellen Kreditvolumen von 130,9 Mrd. Euro des 2. Hilfsprogramms – entsprechend einem deutschen Haftungsanteil von 29,1 %. Hinweis: Die Programmländer Griechenland, Portugal, Irland und Zypern sind von der Haftung größtenteils befreit. Daher liegen die Haftungsanteile der anderen Garantiestaaten über ihren Finanzierungsanteilen.

¹⁵³ Rechnerischer deutscher Anteil an den im Rahmen des 3. Hilfsprogramms noch offenen Programmhilfen von 59,9 Mrd. Euro – entsprechend dem deutschen Finanzierungsanteil am ESM von 26,95 %.

stabilitätsorientierten Finanzpolitik als Voraussetzung für ein starkes, nachhaltiges Wachstum in Europa.¹⁵⁴ Deutschland beachtet diese Vorgaben im Staatshaushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Im präventiven Arm des SWP haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre strukturellen Haushaltssalden zu verbessern. Danach sollen sich diese Salden den länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, die für die meisten Länder auf ein strukturelles Defizit von 0,5 % bis 1 % des BIP festgelegt sind. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen. Hierdurch soll auch gewährleistet werden, dass sich die Staatsschuldenquote hoch verschuldeter Mitgliedstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums der Obergrenze von 60 % des BIP annähert.

Teil des präventiven – und auch des korrektiven – Arms ist eine Ausgabenregel. Diese besagt bei der präventiven Komponente, dass die Ausgaben von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel verletzen, nicht stärker steigen dürfen als deren mittelfristiges Potenzialwachstum. Die Ausgabenregel beschreibt somit eine Obergrenze für das Wachstum der Ausgaben.¹⁵⁵

Bei erheblichen Abweichungen vom Mittelfristziel können bereits im präventiven Arm Sanktionen gegen Euroraum-Mitgliedstaaten verhängt werden.

Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel zurückzuführen („1/20-Regel“). Maßgebender Ausgangswert ist der bei Eingehen dieser Verpflichtung bestehende Abstand zu 60 % des BIP. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe kann sanktioniert werden.

2.9.1.2 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).¹⁵⁶ Der Fiskalvertrag knüpft an den SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:

¹⁵⁴ BMF-Ressortbericht Nachhaltigkeit 2019, „Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen“, S. 19, www.bundesfinanzministerium.de.

¹⁵⁵ BMF, Monatsbericht Juli 2018 „Die Ausgabenregel im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren: Aktuelle Ergebnisse für Deutschland“.

¹⁵⁶ Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“. Der Vertrag ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Europäische Kommission hat hierzu am 6. Dezember 2017 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt (COM(2017) 824 final).

- Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.
- Zum Schuldenstand wiederholt der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 abzubauen ist.
- Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.¹⁵⁷

2.9.1.3 Europäisches Semester

Seit dem Jahr 2011 stimmen die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester¹⁵⁸ ab. Der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission¹⁵⁹ leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung im Herbst des Vorjahres ein. Auf dieser Grundlage berät der Europäische Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten. Danach sollten sich die Anstrengungen im Jahr 2019 auf folgende politische Prioritäten konzentrieren:

- hochwertige Investitionen,
- Reformen, die das Produktivitätswachstum, die Inklusivität (d. h. Chancen für alle Bevölkerungsteile) und die institutionelle Qualität verbessern, sowie
- die Gewährleistung makrofinanzieller Stabilität und solider öffentlicher Finanzen.¹⁶⁰

Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die Kommission erarbeitet auf dieser Basis bis Juni eines jeden Jahres für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt werden.¹⁶¹ Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

¹⁵⁷ COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

¹⁵⁸ Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2019: BMF, Monatsbericht September 2019, S. 15–24.

¹⁵⁹ Für das Jahr 2019: „Jahreswachstumsbericht 2019: Für ein starkes Europa in Zeiten globaler Ungewissheit“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 21. November 2018, COM (2018) 770 final.

¹⁶⁰ Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 22. Januar 2019 (Rat 5601/19) „Europäisches Semester 2019 – Jahreswachstumsbericht: Makroökonomische und haushaltspolitische Leitlinien für die Mitgliedstaaten“.

¹⁶¹ Das Europäische Semester 2019 wurde mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den Rat der EU am 9. Juli 2019 beendet.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich das Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung an. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Als Ergebnis dieser Vorlage kann die Kommission verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

2.9.1.4 Europäisches Regelwerk konsequent umsetzen

Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln und deren Überwachung eher abträglich.

In den Jahren 2010 und 2011 befanden sich auf dem Höhepunkt der europäischen Staatsschuldenkrise 24 Mitgliedstaaten in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD). Diese Verfahren sind abgeschlossen, zuletzt wurde im Juni 2019 das VÜD gegen Spanien eingestellt.¹⁶² Im Juli dieses Jahres hat die Europäische Kommission davon abgesehen, ein Defizitverfahren gegen Italien wegen der Nichteinhaltung des Schuldenstandkriteriums zu empfehlen, da Italien zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen angekündigt hat.¹⁶³ Es unterliegt aktuell kein Mitgliedstaat der korrektiven Komponente des SWP.

Die Schuldenstandsquoten sind im Zeitraum 2015 bis 2018 in der Europäischen Union (EU28) sowie im Euroraum (EU19) um rund 7 % gesunken:

- EU28 von 86,7 % Ende 2014 auf 80,0 % Ende 2018;
- EU19 von 92,0 % Ende 2014 auf 85,1 % Ende 2018.¹⁶⁴

Verantwortlich hierfür dürften in erster Linie die insgesamt verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie das niedrige Zinsniveau für alle Mitgliedstaaten sein. Ob auch nachhaltige strukturelle Konsolidierungserfolge in den öffentlichen Haushalten erzielt worden sind, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

Ungeachtet dieser Verbesserungen hatten Ende 2018 noch 14 der 28 Mitglieder hohe Verschuldungsquoten von über 60 % des BIP. Die sechs höchsten Quoten zwischen 98,4 % und 181,1 % des BIP wiesen Mitgliedstaaten aus dem Euroraum aus.¹⁶⁵ Die sechs niedrigsten Verschuldungsquoten wiesen Ende des Jahres 2018 – von der Wirtschaftsleistung her gesehen – kleinere Mitgliedstaaten aus.¹⁶⁶ Im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten ist die Schuldenstandsquote noch weit von der Einhaltung des 60 %-Kriteriums entfernt.

Vor dem Hintergrund der hohen Schuldenstandsquoten kommt neben dem VÜD auch der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine wesentliche Bedeutung zu.

¹⁶² Pressemitteilung des Rates der EU vom 14.06.2019.

¹⁶³ Pressemitteilung der EU-Kommission IP/19/35369 vom 3. Juli 2019.

¹⁶⁴ Eurostat Pressemitteilungen 204/2016 vom 21. Oktober 2016 und 68/2019 vom 24. April 2019.

¹⁶⁵ Griechenland (181,1 %), Italien (132,2 %), Portugal (121,5 %), Zypern (102,5%), Belgien (102,0 %) und Frankreich (98,4%). Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 68/2019 vom 24. April 2019.

¹⁶⁶ Litauen, Dänemark, Tschechien, Bulgarien, Luxemburg und Estland.

- Der Europäische Rechnungshof (ERH) hat bereits im Jahr 2016 u. a. festgestellt, dass für das VÜD zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangelt.¹⁶⁷
- In einem weiteren Sonderbericht aus dem Jahr 2018¹⁶⁸ kritisiert der ERH, die Europäische Kommission habe nach seiner Einschätzung dem Hauptziel der Verordnung zur präventiven Komponente¹⁶⁹, d. h. dass sich die Mitgliedstaaten ihren länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, nicht genügend Bedeutung beigemessen. Werde dieses Ziel mittelfristig erreicht, so wäre auch gewährleistet, dass sich die Staatsschuldenquote in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten auf die im Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 % des BIP zubewegt.
- Nach Einschätzung des ERH gehen die Flexibilitätsbestimmungen der Kommission in der Praxis zu weit. So habe das Ziel der Verordnung zur präventiven Komponente Vorrang vor Flexibilitätsoptionen. Kritisch zu hinterfragen sei insbesondere, dass
 - gewährte Abweichungen für Strukturreformen nicht den tatsächlichen Kosten der Umsetzung dieser Reformen für den Haushalt entsprechen,
 - der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am BIP nicht in dem Jahr steigt, für das der Anstieg genehmigt wurde, sowie
 - länderspezifische Empfehlungen nicht ausreichend erläutert seien.

Die Einschätzung des ERH hinsichtlich der unzureichenden Umsetzung der europäischen Fiskalregeln teilt auch die Deutsche Bundesbank:¹⁷⁰

- Die im Anschluss an die europäische Staatsschuldenkrise betonte Notwendigkeit stärker bindender Regeln werde in der Praxis nur unzureichend realisiert. Vielmehr seien die Regeln immer komplexer geworden und beträchtliche Ermessensspielräume eröffnet worden.
- Als Folge sei zu konstatieren, dass die quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik in den Hintergrund treten würden.
- Bei einer Reform sollten die grundlegenden Ziele der Haushaltsregeln erhalten bleiben. Werden die mittelfristigen Haushaltsziele rasch erreicht und eingehalten, sinken hohe Schuldenquoten zügig. Um die quantitativen Ziele wieder verbindlicher zu machen, müssen die Vorgaben transparenter gestaltet und vorhersehbar umgesetzt werden. Deshalb sollten zahlreiche Ausnahmen und Ermessensspielräume entfallen.

167 Sonderbericht Nr. 10/2016 des ERH „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten“.

168 Sonderbericht Nr. 18/2018 des ERH „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?“, sowie Pressemitteilung des ERH vom 12. Juli 2018, veröffentlicht auf der Website des ERH (www.eca.europa.eu).

169 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, die in den Jahren 2005 und 2011 geändert wurde.

170 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2017, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln“ (S. 29–45) und Monatsbericht April 2019, „Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen“, S. 79 ff.

- Für eine stringente Haushaltsüberwachung wäre es sinnvoll, die Aufgaben von der Europäischen Kommission auf eine unabhängige, weniger politische Institution mit Fokus auf die Regelüberwachung zu übertragen.

Auch der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Wille zur Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen und Ermessensspielräume in diesem Sinne zu begrenzen sind. Die Kommission betont zu Recht, dass das Vertrauen in die Finanzstabilität der EU gestärkt werden müsse und eine verbesserte Haushaltsüberwachung zur Vermeidung künftiger Staatsschuldenkrisen beizutragen haben. Die von ihr zu diesem Zweck vorangetriebene Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsgrundsätze (EPSAS) erscheint allerdings die falsche Therapie. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht hier kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem innerhalb der Europäischen Union. Im Zweifel mangelt es nicht an qualitativ hochwertigen Finanzdaten, die eine bessere Vergleichbarkeit der Haushalte der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, sondern an einer soliden Haushaltspolitik und einer konsequenten Durchsetzung der europäischen Fiskalregeln.¹⁷¹

2.9.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Seit dem Jahr 2002 stellt sich die Entwicklung der gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand in Deutschland wie folgt dar:

2.9.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben die europäischen Vorgaben zur Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo letztmalig aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise nicht eingehalten: Im Jahr 2010 erreichte Deutschland mit –4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert (vgl. Abbildung 2.13). Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf –1,0 % des BIP. Seit dem Jahr 2012 erfüllt Deutschland die Vorgaben des SWP und des Fiskalvertrags. Vom Jahr 2014 an erzielt der öffentliche Gesamthaushalt sogar Überschüsse. Für das Jahr 2019 rechnet die Bundesregierung mit einem Finanzierungsüberschuss – auch in struktureller Abgrenzung – von $\frac{3}{4}$ % des BIP.¹⁷² Zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 soll sowohl der tatsächliche also auch der strukturelle Finanzierungssaldo einen Überschuss von $\frac{1}{2}$ % des BIP ausweisen. (vgl. Abbildung 2.13). Trotz deutlicher Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenüber der letzten Steuerschätzung vom Oktober 2018 wird nach den Projektionen das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben weiterhin klar erfüllen.

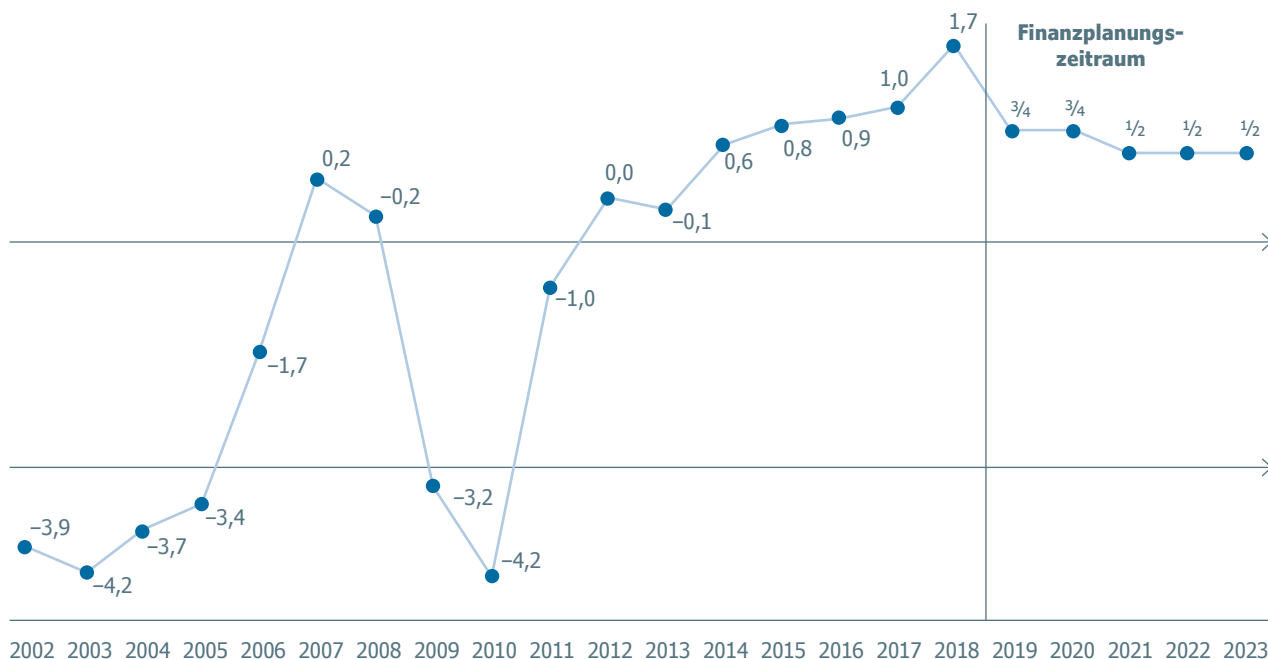
¹⁷¹ Bericht nach § 99 BHO zur angestrebten Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der EU vom 15. November 2017, Bundestagsdrucksache 19/60 (www.bundesrechnungshof.de).

¹⁷² Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2019, Seite 31.

Abbildung 2.13

Quote für den gesamstaatlichen Finanzierungssaldo

Je Haushaltsjahr in % vom BIP



Erläuterung:

Die beiden Pfeile bilden die Referenzwerte des EU-Vertrags bzw. korrektiven Arms des SWP (3 %/BIP) sowie des Fiskalvertrags (0,5 %/BIP) für die Defizitgrenzen ab.

Quelle: Für 2018 bis 2023: Deutsches Stabilitätsprogramm, S. 33.

Nach der EU-Frühjahrsprognose der EU-Kommission¹⁷³ werden sich in den Mitgliedstaaten die Finanzierungssalden im Durchschnitt negativ entwickeln. Für eine Reihe von Ländern (u. a. Italien, Frankreich, Spanien und Rumänien) werden hohe Haushaltsdefizite (über 1,2 % des BIP) prognostiziert.¹⁷⁴ Auch die durchschnittliche Quote für den Haushaltssaldo soll negativ bleiben:

- für den Euroraum in den Jahren 2019 und 2020 bei jeweils –0,9 % des BIP sowie
- für die Europäische Union in den Jahren 2018 und 2019 bei jeweils –1,0 % des BIP.¹⁷⁵

Erfreulich ist immerhin, dass im Jahr 2019 außer für Deutschland noch für 14 weitere Länder¹⁷⁶ Überschüsse erwartet werden (u. a. über 1 % des BIP in Malta, Niederlande, Luxemburg und Zypern).

¹⁷³ Im Einzelnen: BMF, Monatsbericht Juni 2019: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Öffentlichen Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

¹⁷⁴ BMF, Monatsbericht Juni 2019, a. a. O.

¹⁷⁵ BMF, Monatsbericht Juni 2019, a. a. O.

¹⁷⁶ Nach der Vorausschätzung der EU-KOM werden für die Haushaltssalden von Dänemark, Griechenland und Tschechien im Jahr 2019 Überschüsse und im Jahr 2020 geringe Defizite zwischen 0,1 bis 0,2% des BIP prognostiziert; BMF, Monatsbericht Juni 2019, a. a. O.

2.9.2.2 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote in Deutschland erreichte im Jahr 2010 mit 81,8 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.14). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Wirtschafts- und Finanzkrise einschließlich der in ihrem Kontext ergriffenen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist sie im Jahr 2012 nochmals leicht auf 80,7 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien¹⁷⁷ und Einzahlungen in den ESM; vgl. Nr. 2.8).

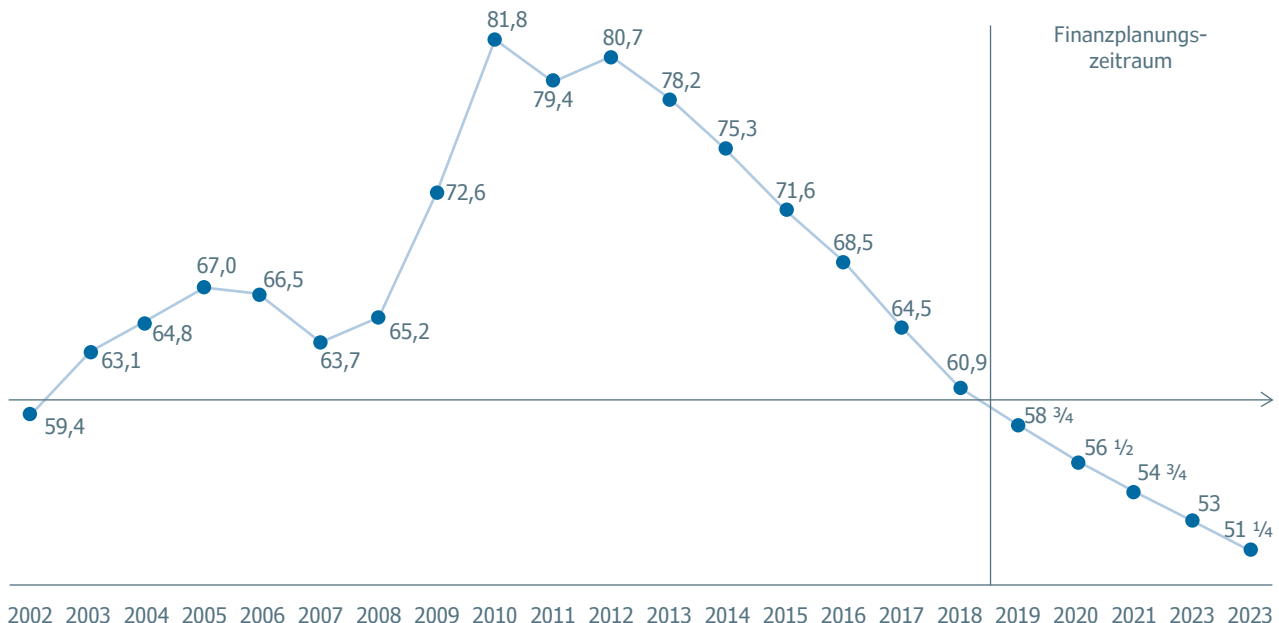
Seitdem geht die Schuldenstandsquote stetig zurück. Allein im Jahr 2017 sank sie um 4,0 Prozentpunkte. Beigetragen haben hierzu die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die zu rückläufigen Defiziten und Überschüssen in den öffentlichen Haushalten führte, sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Außerdem führte die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP. Als Folge hiervon sank die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum (ab dem Jahr 1991). Im Jahr 2018 ist die Schuldenstandsquote erneut um 3,6 % auf 60,9 % des BIP zurückgegangen. Wesentlich hierzu trugen neben dem anhaltenden BIP-Wachstum die Überschüsse im Staatshaushalt bei. Die Schuldenstandsquote nahm damit zum sechsten Mal in Folge ab. Zum Jahresende 2019 dürfte sie erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter der Maastricht-Obergrenze von 60 % des BIP liegen. Nach den Projektionen der Bundesregierung wird sie bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2023 auf 51 ¼ % des BIP sinken. Mit dem projektierten Rückgang der Schuldenstandsquote würde ein Sicherheitsabstand geschaffen, um absehbare finanzwirtschaftliche Herausforderungen wie den demografischen Wandel (vgl. Nr. 2.2.3) besser auffangen zu können.

¹⁷⁷ Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

Abbildung 2.14

Schuldenstandsquote

Je Haushaltsjahr in % vom BIP



Erläuterung:

Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Eine Revision der Ergebnisse ab dem Jahr 2010 hatte zur Folge, dass die kommunalen Schulden rückwirkend höher ausgewiesen werden: So wurden Verbindlichkeiten rechtlich unselbständiger Eigenbetriebe den Gemeinden zugeschlagen. Dadurch fällt die Schuldenquote um durchschnittlich 0,8 % Prozentpunkte höher aus, vgl. Deutsche Bundesbank, Pressenotiz vom 29. März 2019.

Quelle: Für 2018 bis 2023: Deutsches Stabilitätsprogramm, S. 36.

Ebenso wie beim Finanzierungssaldo entwickeln sich bei der Schuldenstandsquote die deutschen Haushalte im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten im Euroraum bzw. innerhalb der Europäischen Union günstig. Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten zwar ebenfalls rückläufige Schuldenstandsquoten; sie dürften aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau liegen:

- im Euroraum im Jahr 2019 bei 85,8 % und im Jahr 2020 bei 84,3 % des BIP sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2019 bei 80,2 % und im Jahr 2020 bei 78,8 % des BIP.¹⁷⁸

¹⁷⁸ BMF, Monatsbericht Juni 2019: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

2.9.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2019 und 2020

Im Frühjahr 2019 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm 2019 und das Nationale Reformprogramm 2019. Auf Grundlage der Bewertung dieser Dokumente durch die Europäische Kommission hat der Rat der Europäischen Union festgestellt, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2019 und 2020 voraussichtlich einhalten wird. Er hat nachstehende finanzwirtschaftlich relevante Empfehlungen für diesen Zeitraum gegeben:¹⁷⁹

Danach soll Deutschland insbesondere

- unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen, um bei den öffentlichen und den privaten Investitionen vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene einen anhaltenden Aufwärtstrend herbeizuführen;
- den Schwerpunkt seiner investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede auf Bildung, Forschung und Innovation, Digitalisierung und Breitbandnetze mit sehr hoher Kapazität, nachhaltigen Verkehr, sowie auf Energienetze und bezahlbaren Wohnraum legen;
- die Besteuerung von der Arbeit auf Quellen verlagern, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum weniger abträglich sind;
- Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener reduzieren;
- Maßnahmen einleiten, um die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu sichern und dabei gleichzeitig ein angemessenes Rentenniveau aufrecht zu erhalten sowie
- die Voraussetzungen für die Förderung eines höheren Lohnwachstums stärken.

Wie im Vorjahr hat der Rat die Tragfähigkeit und Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte in Deutschland bestätigt. Neu ist die Empfehlung, Maßnahmen einzuleiten, die die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems sichern. Dies liegt auf der Linie der Einschätzung des Bundesrechnungshofes zum Handlungsbedarf in diesem Sektor (vgl. Nr. 2.2.3). Auch der erneut empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes. Er hatte eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten zukunftsbezogener Ausgaben und eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung vor allem durch eine kritische Überprüfung aller Steuervergünstigungen empfohlen (vgl. Nr. 2.2.10). Ausgabenprogramme, die durch neue Kredite finanziert werden, gefährden allerdings die fiskalische Handlungsfähigkeit.

¹⁷⁹ Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 2. Juli 2019 für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019; 10158/19. Der Rat hat am 9. Juli 2019 die Empfehlungen und Stellungnahmen 2019 zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten angenommen – Pressemitteilung 535/19 vom 9. Juli 2019.

2.9.4 Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder haben ihre gemeinsamen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz) im Wesentlichen durch folgende Regelungen umgesetzt:

- Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die Kreditgrenze für den Bund ist in Artikel 115 Grundgesetz verankert.
- Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt. Diese in § 51 Absatz 2 HGrG normierte gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit gilt neben Bund und Ländern auch für die Sozialversicherungen und die Gemeinden.¹⁸⁰
- Durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Mitglieder sind die Minister und Ministerinnen des BMF, des BMWi sowie der Landesfinanzministerien. Seine zentrale Aufgabe ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Zu seiner Unterstützung ist ein unabhängiger Beirat aus neun Mitgliedern eingerichtet worden.¹⁸¹
- Mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates gestärkt worden (§ 5a Stabilitätsratsgesetz¹⁸²). Ab dem Jahr 2020 überprüft der Stabilitätsrat regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregel durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Zudem ist gesetzlich vorgegeben, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt. Die Beschlüsse und Berichte sollen veröffentlicht werden.¹⁸³

¹⁸⁰ Die Sozialversicherungen werden dem Bund, die Kommunen den Ländern zugerechnet.

¹⁸¹ Der Beirat besteht u. a. aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.

¹⁸² Artikel 4 des Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122 ff.

¹⁸³ Siehe auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2019 „Deutsche Schuldenbremse: Überwachung durch den Stabilitätsrat“. Sie kritisiert u. a., dass die Herleitung und Ergebnisse für ein Land nur veröffentlicht werden, wenn dies einwilligt. Die öffentliche transparente Darstellung ist ein wichtiger Bestandteil der Haushaltsüberwachung.

- Beginnend ab Herbst 2018 überprüft die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der führende Wirtschaftsforschungsinstitute angehören, als unabhängige Institution alle drei Projektionen der Bundesregierung (Jahres-, Frühjahrs- und Herbstprojektion) mit dem Ziel der Befürwortung.¹⁸⁴ Die Projektgruppe ist dabei frei von Weisungen der Bundesregierung oder anderer Institutionen. Mit der Einrichtung dieser unabhängigen Institution hat Deutschland einen Kritikpunkt der Europäischen Kommission an der Umsetzung einer EU-Verordnung¹⁸⁵ ausgeräumt. Nach Einschätzung der Kommission fehlte in Deutschland bislang eine unabhängige Einrichtung, welche die gesamtwirtschaftlichen Projektionen erstellt oder bestätigt.

Mit dem in seiner Position aufgewerteten Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich in der Lage sind, die Einhaltung der gesamtsstaatlichen Defizitobergrenze für den Staatssektor zu überwachen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder gibt es allerdings im System der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat noch Verbesserungsmöglichkeiten: Hierzu gehören u. a. die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellere Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre es zudem förderlich, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

Auch der Beirat des Stabilitätsrates weist in seiner 11. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtsstaatliche Finanzierungsdefizit¹⁸⁶ zu Recht darauf hin, dass die vorhandenen Informationen stets für alle Länder öffentlich ausgewiesen werden sollten. Dies sei – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Analysesystems – aus Gründen der Transparenz und einer nachvollziehbaren Haushaltspolitik angezeigt. Dass der Stabilitätsrat als deutscher Fiskalrat eine Überwachung der Schuldenbremse vorsehe, die weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen kann, entspreche nicht der im Fiskalvertrag vorgesehenen Stärkung der nationalen Haushaltsüberwachung.

¹⁸⁴ Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) vom 27. Juni 2017, BGBl. I, S. 2080 ff., sowie die Verordnung über die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsverordnung – EgVV) vom 4. September 2017, BGBl. I S. 3378 ff.

¹⁸⁵ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

¹⁸⁶ Bundestagsdrucksache 19/11338 vom 27. Juni 2019, Stellungnahme des Beirats, S. 19–21.

2.9.5 Finanzierungssaldo und Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden

Für den Bund ist die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens von besonderer Relevanz. Denn zum einen ist er der EU-Kommission hierfür unmittelbar verantwortlich. Zum anderen ist seine Haushalts- und Verschuldungslage besonderen Herausforderungen ausgesetzt.

So verzeichnet der Bund beim gesamtstaatlichen Schuldenstand seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil. Zwar konnten alle staatlichen Ebenen Überschüsse erzielen und ihre Schuldenstände reduzieren. Jedoch ist der Anteil des Bundes im Verhältnis zu Ländern und Kommunen erneut angestiegen (vgl. Tabelle 2.16).

Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2018 von 2,06 Billionen Euro entfallen 1,32 Billionen Euro¹⁸⁷ auf den Bund. Dies sind 64,1 % der Gesamtverschuldung und damit 3,5 Prozentpunkte mehr als zum Jahresende 2009. Der Anstieg beruht im Wesentlichen darauf, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind. Zudem haben Länder und Gemeinden in den Jahren 2017 und 2018 aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und der günstigen Zinssituation ihre Schulden stärker abbauen können.

¹⁸⁷ Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumschlag sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Tabelle 2.16

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten^a

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schulden stand
	in Mrd. Euro				in %	
2009	1 786	1 083	584	134	60,6	40,2
2010	2 111	1 334	629	165	63,2	37,6
2011	2 148	1 344	654	166	62,6	38,2
2012	2 225	1 388	684	170	62,4	38,4
2013	2 211	1 390	664	173	62,9	37,9
2014	2 212	1 386	658	175	62,7	37,7
2015	2 182	1 373	654	174	62,9	37,9
2016	2 166	1 367	638	176	63,1	37,6
2017	2 115	1 351	610	172	63,9	37,0
2018	2 063	1 323	595	163	64,1	36,7

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben – die Summe der Anteile liegt daher jeweils leicht über 100 %.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken „Öffentliche Finanzen“, Maastricht-Defizit und Schuldenstand, sowie eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Auch beim Finanzierungssaldo haben Länder und Gemeinden im Jahr 2018 insgesamt erneut einen besseren Abschluss als der Bund aufzuweisen und höhere Überschüsse erzielt (vgl. Tabelle 2.17).

Anteilig ist der Bund weiterhin höher verschuldet als die Länder und Kommunen. Trotz dieser finanziellen Ausgangslage hat er sich im Zeitraum 2011 bis 2019 zur Hälfte an den Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro, insgesamt 7,2 Mrd. Euro, beteiligt.¹⁸⁸ Für die Länder Bremen und Saarland wird er ab dem Jahr 2020 dauerhaft Sanierungshilfen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel von zusammen jährlich 800 Mio. Euro bereitstellen (vgl. Nr. 2.6.2.2).

¹⁸⁸ Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. Euro.

Tabelle 2.17

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten^a

Jahr	Finanzierungs saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
	in Mrd. Euro				
2009	-79,6	-40,5	-14,4	-19,5	-5,1
2010	-108,9	-84,1	3,8	-20,6	-8,1
2011	-25,9	-29,4	15,3	-11,4	-0,3
2012	-0,9	-16,1	18,4	-5,5	2,2
2013	-4,0	-7,4	5,4	-2,5	0,5
2014	16,7	13,7	3,1	0,1	-0,2
2015	23,9	14,7	2,7	2,2	4,3
2016	28,7	11,5	8,2	4,2	4,8
2017	34,0	6,1	10,1	8,3	9,5
2018	57,3	18,3	15,0	10,2	13,8

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken "Öffentliche Finanzen", Maastricht-Defizit und Schuldenstand.

Mit Blick auf die zahlreichen haushaltsrelevanten Maßnahmen des Koalitionsvertrags sowie die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit großzügigen finanziellen Zugeständnissen für die Länder einschließlich ihrer Kommunen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes weitgehend ausgereizt. Angesichts der hohen mittel- und langfristigen Herausforderungen sollte das Augenmerk darauf liegen, die finanzielle Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu stärken. Dies wäre ein wichtiger Beitrag für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik und würde die Position Deutschlands als Stabilitätsanker innerhalb der Europäischen Union stützen.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

3 **Aufbau eines IT-Systems für Hochbaumaßnahmen des Bundes verzögert sich seit Jahren**

Zusammenfassung

Das BMI kann das Baugeschehen des Bundes im Hochbau nicht vollständig überblicken. Den Aufbau eines IT-Systems zum Management der wesentlichen Projektdaten aller Bundesbaumaßnahmen (IT-System) verzögert es seit Jahren. Ihm fehlt damit auch eine wichtige Grundlage, um den Bundesbau zu reformieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI das IT-System nicht weiter verzögert, sondern dieses mit Priorität konzipiert und den Aufbau terminlich konkretisiert.

3.1 **Prüfungsfeststellungen**

Aufgaben des BMI im Hochbau des Bundes

Der Bund gibt für militärische und zivile Baumaßnahmen jährlich jeweils 1 Mrd. Euro aus. Das BMI trägt als Oberste Baubehörde die Gesamtverantwortung für den Hochbau des Bundes. Es ist federführend für die Organisation der Bundesbauverwaltung verantwortlich. Die Bauaufgaben des Bundes erledigen neben dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung die Bauverwaltungen der Länder im Wege der Organleihe. Das BMI beaufsichtigt die Bauverwaltungen, wenn diese Gebäude für zivile Zwecke errichten, umbauen oder sanieren. Es muss darauf achten, dass die Bauverwaltungen ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrnehmen. Voraussetzung dafür sind aktuelle und zuverlässige Informationen über den Hochbau des Bundes.

Verzögerter Aufbau eines IT-Systems für Hochbaumaßnahmen

Das BMI will die Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit von Baumaßnahmen verbessern. Im Jahr 2016 gab es bekannt, es werde den Bundesbau reformieren. Es erklärte in seinem Projekt „Reform Bundesbau“ u. a. die Absicht, eine automatisierte Datenbank mit allen Baumaßnahmen des Bundes aufzubauen. So will das BMI die Baumaßnahmen einheitlich erfassen und auswerten.

Eine Anfrage des Deutschen Bundestages, die Gesamthöhe der Baukostenüberschreitungen der Vorjahre zu beziffern, konnte das BMI im März 2016 nicht beantworten. Ihm fehlte hierfür die Datengrundlage. Es teilte dem Deutschen Bundestag mit, dass es begonnen habe, eine bauverwaltungsübergreifende Datenbank aufzubauen. Diese lasse in absehbarer Zeit entsprechende Auswertungen zu.

Der Bundesrechnungshof bat das BMI im März 2016 um eine Übersicht zu den geplanten und laufenden zivilen Baumaßnahmen mit mehr als 2 Mio. Euro Gesamtkosten. Die Übersicht sollte einige wesentliche Daten wie die Art der Nutzung, den Projektstand sowie Kosten- und Termindaten enthalten. Das BMI ließ dem Bundesrechnungshof die Übersicht erstmals Ende 2016 zukommen. Es hatte zuvor die Daten im Einzelnen bei den zuständigen Bauverwaltungen erfragen müssen. Die Daten waren zum Teil fehlerhaft und in sich nicht schlüssig. Das BMI teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass es mit Nachdruck eine eigene Datenbank aufbauen wolle. Auch die Daten für seine Übersichten der Jahre 2017 und 2018 fragte das BMI bei den Bauverwaltungen ab. Diese Daten waren ebenfalls fehlerhaft. Das BMI bekräftigte im November 2018 erneut, dass es eine Datenbank für dringend notwendig halte und es die hierfür erforderlichen Arbeiten im kommenden Jahr deutlich voranbringen wolle.

Ein vom BMI beauftragter externer Berater (Berater) kritisierte im Jahr 2018 ebenfalls, dass das BMI kein datenbank-basiertes IT-System besitze und ausschließlich mit Einzelberichten zu den Baumaßnahmen arbeite. Auswertungen könne das BMI nur mit viel Aufwand und ungenauem Ergebnis erstellen. Das BMI entwickle seine Verfahren und Hilfsmittel nur nachrangig weiter. Der Berater schlug vor, zunächst die Datenbanksysteme der Bauverwaltungen über Schnittstellen anzubinden. Dies sei technisch gut beherrschbar. Mittelfristig sei es sinnvoll, dass das BMI ein eigenes IT-System zum Datenmanagement aufbaue. Die Kosten hierfür würden je nach Umfang und Ausführung wenige Millionen Euro betragen. Das BMI bestätigte die Feststellungen des Beraters. Es verwies auf fehlende Ressourcen, terminliche Engpässe und andere, höher priorisierte Aufgaben.

3.2 Würdigung

Das BMI hat den Aufbau eines IT-Systems für Hochbaumaßnahmen des Bundes bisher nicht vorangebracht.

Das BMI weiß seit Jahren, dass es die Daten zu den Baumaßnahmen systematisch, strukturiert und automatisiert verfügbar machen muss. Dies hat es dem Parlament und dem Bundesrechnungshof auch mehrfach zugesagt. Nur mit verlässlichen Daten kann das BMI den zivilen Hochbau des Bundes planen und steuern. Ein IT-System ist auch eine wesentliche Voraussetzung, um den Bundesbau zu reformieren. Das BMI benötigt es insbesondere, um strukturelle Schwachstellen zu ermitteln. Hierfür sind Daten über Bauzeiten, Baukosten und deren Entwicklung im Planungs- und Bauverlauf miteinander zu vergleichen. Ohne entspre-

chendes IT-System kann das BMI auch dem Parlament nur bedingt Auskunft geben und genügt kaum den Ansprüchen an eine digitalisierte Verwaltung.

Das BMI hat die hierfür erforderlichen Schritte unverzüglich einzuleiten. Beginnen sollte es damit, die Datenbanken der Bauverwaltungen anzubinden.

3.3 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat bekräftigt, eine eigene IT-gestützte zentrale Datenbank mit allen zivilen Baumaßnahmen des Bundes aufbauen zu wollen. Diese sei eine wesentliche Voraussetzung sowohl für ein projektbezogenes als auch für ein übergreifendes Controlling.

Es plane, nunmehr eine Datenbank in mehreren Schritten aufzubauen und einzuführen. Dazu gehöre auch, bestehende Datenbanken zur Kostenermittlung und zur Vergabe einzubinden und die Datenbanken anderer Ressorts und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit seiner Datenbank zu verknüpfen.

Eine Inbetriebnahme bis zum Jahr 2021 erscheine realistisch. Termine und Details zu den einzelnen Schritten zum Aufbau der Datenbank hat das BMI nicht genannt.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest.

Das BMI muss unmittelbar damit beginnen, das IT-System zu konzipieren und einen verbindlichen Terminplan zu erstellen, um es kurzfristig einzuführen. Das BMI sollte die Bauverwaltungen anweisen, die erforderlichen Daten vorzuhalten und geeignete Schnittstellen zu ihren Datenbanken anzubieten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI die Voraussetzungen schafft, die es für eine übergreifende wirksame Steuerung und Kontrolle im Hochbau des Bundes benötigt. Das BMI kann ansonsten das Baugeschehen nicht überblicken und somit seine Verantwortung als Oberste Baubehörde nicht wahrnehmen. Wie seit dem Jahr 2016 mit der „Reform Bundesbau“ angekündigt, sollte es das hierfür benötigte IT-System schnellstmöglich aufbauen.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

4 App-Angebote der Bundesverwaltung – Verschwendung in Millionenhöhe

Zusammenfassung

Mehrere Bundesbehörden gaben für eigene App-Angebote insgesamt 4,9 Mio. Euro aus, ohne nachgewiesen zu haben, dass die Apps notwendig und wirtschaftlich waren. Die Behörden kontrollierten auch nicht deren Erfolg. Damit verstießen sie gegen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen. Darüber hinaus missachteten sie vielfach das Vergaberecht. Die Apps sollten überwiegend über Sachthemen informieren. Die Bundesbehörden ließen die Apps für 2,3 Mio. Euro entwickeln. Weitere 2,6 Mio. Euro zahlten sie für Betrieb und Werbung.

Der Bundesrechnungshof hat die Behörden aufgefordert, zumindest jetzt den Bedarf für die Apps und deren Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Gelingt dies nicht, sind die App-Angebote einzustellen. Der Weiterbetrieb einer App ist allenfalls dann vertretbar, wenn er keine weiteren Ausgaben verursacht.

Innerhalb der Bundesverwaltung ist das BMI zuständig für die Digitalisierung und Modernisierung der Behörden. Es muss darauf hinwirken, dass die geprüften Behörden unverzüglich die erforderlichen Nachweise vorlegen. Es muss auch dafür sorgen, dass künftig jede Bundesbehörde bei der Beschaffung einer App den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit nachweist sowie das Vergaberecht beachtet.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2016 bis 2018 die Beschaffung von 18 Apps bei sechs Bundesbehörden. Innerhalb der Bundesverwaltung ist das BMI zuständig für die Digitalisierung und Modernisierung der Behörden.

Mit den Apps wollten die Behörden überwiegend Bürgerinnen und Bürger über Sachthemen aus dem Aufgabenbereich der jeweiligen Behörde informieren, z. B. mit der App „Waldfibel“ über die deutschen Wälder oder mit der App „Wissen wappnet“ über Verbraucherrechte. Die App „Behördenwegweiser“ gab Auskunft über Behörden und Formalitäten, die bei Unternehmensgründungen bedeutsam sind. Die App „einfach erfasst“ diente dazu, Arbeitszeiten von Beschäftigten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber elektronisch zu erfassen. Die Behörden hatten für die Apps 4,9 Mio. Euro ausgegeben, davon 2,3 Mio. Euro für die Entwicklung. 2,6 Mio. Euro entfielen auf Betrieb (Support, Wartung, Updates) und Werbung.

Bei einer App kostete allein die Werbung den Bund 6,28 Euro je Download, gemessen an den tatsächlichen Downloadzahlen bis zum Ende der Kampagne.

Haushaltsrechtliche Feststellungen

Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes dürfen Bundesbehörden Ausgaben nur leisten, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Vor jeder Beschaffung müssen sie zudem deren Wirtschaftlichkeit angemessen untersuchen. Hierzu müssen sie die angestrebten Ziele konkretisieren und sämtliche Lösungsalternativen prüfen, mit denen sie diese Ziele erreichen können. Sie haben alle mit der jeweiligen Alternative verbundenen Einnahmen und Ausgaben (auch die künftigen) einzubeziehen. Außerdem sind die Behörden verpflichtet, den Erfolg zu kontrollieren. Dabei haben sie festzustellen, ob und inwieweit sie die angestrebten Ziele erreichten, welchen Beitrag die Beschaffung zur Zielerreichung leistete und ob sie wirtschaftlich war.

Die Behörden dokumentierten überwiegend nicht, warum die jeweilige App zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig war. Mehrfach begründeten sie nur, warum eine App wünschenswert (z. B. „zeitgemäßes Angebot“) war. Eine der Behörden verfügte bereits über eine inhaltsgleiche Webversion, die auch für Mobiltelefone und Tablets geeignet war. Welchen Mehrwert diese App haben sollte, war nicht ersichtlich. Neben der App für die elektronische Erfassung von Arbeitszeiten bot die Behörde auf ihrer Webseite einen „digitalen Stundenzettel“ an, der die gleiche Funktion erfüllte.

Keine der Behörden legte messbare Ziele fest. Unterlagen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten ganz oder entsprachen nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Insbesondere fehlten Ausführungen zu Lösungsalternativen. So prüften die Behörden nicht, ob z. B. Broschüren (in Papierform oder als pdf-Dokument) oder eine mobile Webseite ausreichend gewesen wären. Auch untersuchten sie nicht, ob eigenes Personal die Apps zumindest teilweise hätte entwickeln können. Fünf Behörden berücksichtigten vor ihrer Entscheidung für eine App künftige Ausgaben für Betrieb und Werbung nicht. Keine Behörde kontrollierte den Erfolg der Apps.

Vergaberechtliche Feststellungen

Das Vergaberecht verpflichtet die Bundesbehörden, Aufträge grundsätzlich in einem größtmöglichen Wettbewerb zu vergeben. Hiervon dürfen sie nur dann abweichen, wenn ein vergaberechtlicher Ausnahmetatbestand vorliegt. Drei der geprüften Behörden wählten Vergabeverfahren mit eingeschränktem Wettbewerb. Sie begründeten die Ausnahmen entweder gar nicht oder beriefen sich auf nicht zutreffende Ausnahmetatbestände.

Die Behörden sind außerdem verpflichtet, das Vergabeverfahren durchgängig so zu dokumentieren, dass jede Stufe des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der getroffenen Entscheidungen vollständig festgehalten werden. Bei vier der geprüften Behörden war das Vergabeverfahren lückenhaft dokumentiert.

4.2 Würdigung

Die geprüften Behörden verstießen bei der Beschaffung der Apps gegen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Sie wiesen nicht nach, dass die Apps für ihre Aufgaben notwendig waren. Bundesbehörden dürfen zudem Ausgaben nur für Aufgaben leisten, für die der Bund zuständig ist. Hierzu zählt nicht die Erfassung von Arbeitszeiten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Die geprüften Behörden wiesen auch nicht nach, dass die Beschaffung der Apps wirtschaftlich war. Hierfür hätten sie die mit den Apps verfolgten Ziele konkretisieren und Lösungsalternativen untersuchen müssen. Warum bereits vorhandene Angebote nicht ausreichten, begründeten die Behörden nicht. Überdies versäumten sie mehrheitlich, künftig anfallende Ausgaben zu berücksichtigen. Dieser Fehler wiegt umso schwerer, als diese Ausgaben bereits im Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes mehr als die Hälfte der bis dahin angefallenen Gesamtausgaben betrugen. Der Bundesrechnungshof hat bei einer App die hohen Kosten für Werbung je Download als unverhältnismäßig kritisiert. Die erforderlichen Erfolgskontrollen waren den Behörden nicht möglich, da sie es unterlassen hatten, konkrete Ziele festzulegen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass jede Behörde die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet. Er hat die geprüften Behörden ersucht nachzuweisen, dass die jeweilige App als zusätzliches Informationsangebot notwendig ist. Besteht Bedarf, müssen die Behörden in einem nächsten Schritt die Wirtschaftlichkeit der App nachweisen. Für die Erfolgskontrolle müssen die Behörden bislang nicht vorliegende Informationen (konkrete Ziele und ggf. geeignete Zielindikatoren) beschaffen, falls nötig im Nachhinein festlegen und dokumentieren. Können die Behörden die erforderlichen Nachweise nicht vorlegen, müssen sie das App-Angebot beenden. Der Weiterbetrieb einer App ist allenfalls dann vertretbar, wenn er keine weiteren Ausgaben verursacht.

Die geprüften Behörden verstießen auch gegen grundlegende vergaberechtliche Bestimmungen. Der Bundesrechnungshof hat sie aufgefordert, Aufträge künftig vergaberechtskonform zu vergeben und ihren Dokumentationspflichten nachzukommen.

4.3 Stellungnahme

Das BMI hat in einer mit den beteiligten Behörden abgestimmten Stellungnahme eingewandt, die Anschaffung derartiger Anwendungssoftware sei notwendiger und sinnvoller Teil der Aufgabenerfüllung. Solche Software habe einen hohen Mehrwert bei gleichzeitig hohem Komfort für die Nutzerinnen und Nutzer. Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger kommuniziere alltäglich über Smartphones und Apps. Daher erwarteten sie, dass die Bundesregierung relevante Informationen ähnlich einfach und komfortabel anbiete. Die vom Bundesrechnungshof genann-

ten Alternativen könnten solchen Service gerade nicht leisten. Das BMI hat eingeräumt, dass die rechtlichen Vorgaben bei der Beschaffung von Apps einzuhalten sind. Eine Behörde habe seinerzeit zugesagt, die Wirtschaftlichkeit künftig zu untersuchen, soweit es fachliche Alternativen gebe, und eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Das BMI behauptet zwar, die Apps seien für die Aufgabenerfüllung der Behörden notwendig und hätten einen Mehrwert. Die Behörden begründen dies jedoch nach wie vor nicht. Sie halten es für ausreichend, dass die Apps einfach und komfortabel informieren. Ein Nice-to-have rechtfertigt aber keine Ausgaben zulasten des Bundeshaushalts. Die Behörden hätten begründen müssen, warum eine solche Serviceleistung erforderlich ist. Keine Behörde hat vorgetragen, die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle zwischenzeitlich durchgeführt zu haben. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass die Behörden bislang ihren haushaltsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Er fordert das BMI auf, darauf hinzuwirken, dass die Behörden unverzüglich die erforderlichen Nachweise vorlegen. Ohne diese Nachweise ist der Betrieb der Apps einzustellen, sofern deren Weiterbetrieb Ausgaben verursacht. Das BMI muss auch dafür sorgen, dass künftig jede Bundesbehörde bei der Beschaffung einer App die Hinweise des Bundesrechnungshofes beachtet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Behörden künftig das Vergaberecht einhalten.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

5 Zulagenschungel kaum zu durchdringen

Zusammenfassung

Das Zulagenwesen im Besoldungsrecht des Bundes gleicht einem Dschungel; es ist in sich unschlüssig und unübersichtlich. 19 verschiedene Stellenzulagen und 27 verschiedene Erschwerniszulagen mit Hunderten Varianten machen das Zulagenwesen nahezu undurchdringlich. Neben hohem Verwaltungsaufwand führen die komplizierten Regelungen zu Fehlzahlungen und dadurch zu Ungleichbehandlungen.

Das BMI hat es bisher versäumt, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Es sollte das Zulagenwesen unverzüglich mit dem Ziel überprüfen, es grundlegend zu überarbeiten und zu bereinigen.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Stellen- und Erschwerniszulagen im Besoldungsrecht des Bundes

Zur Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie der Soldatinnen und Soldaten gehören neben dem Grundgehalt und dem Familienzuschlag auch Zulagen. Die vom Gesetz- und Verordnungsgeber erlassenen Zulagenregelungen dienen in erster Linie dazu, besondere Belastungen und Erschwernisse, zeitlichen Mehraufwand sowie eine besondere Verantwortung oder spezielle Qualifikationen abzugelten.

Mit Stellenzulagen werden Funktionen bewertet, die sich von den Anforderungen in den Ämtern der betreffenden Besoldungsgruppen deutlich abheben. Aktuell umfasst das Besoldungsrecht des Bundes 19 verschiedene Stellenzulagen mit über 100 Varianten.

Erschwerniszulagen gelten einzelne und fortlaufende besondere Belastungen oder Erschwernisse einer Tätigkeit ab, die bei der allgemeinen Bewertung des Amtes nicht berücksichtigt sind. Das Besoldungsrecht weist 27 verschiedene Erschwerniszulagen mit über 100 Varianten aus.

Im Jahr 2018 gab der Bund für Stellen- und Erschwerniszulagen bei 5 Millionen Zahlfällen insgesamt 410 Mio. Euro aus.

Großer Bearbeitungsaufwand, hohe Fehlerquote

Der Bundesrechnungshof prüfte die Stellen- und Erschwerniszulagen bei verschiedenen Dienststellen. Dabei konstatierte er erheblichen Verwaltungsaufwand sowie häufige Über- oder Unterzahlungen. Für jede Zulage sind gesonderte und teils hochkompliziert zu ermittelnde Voraussetzungen zu prüfen. Zulagen werden überwiegend manuell bearbeitet; häufig kamen aber auch Wechsel zu elektronischer Bearbeitung vor. Der Bundesrechnungshof ermittelte Fehlerquoten von bis zu 25 % bei einzelnen Zulagen, die überwiegend zulasten der Beschäftigten gingen.

Das für das Besoldungsrecht zuständige BMI und die weiteren Ressorts haben zwar auf die einzelnen Beanstandungen reagiert. Sie haben sich jedoch nicht grundlegend mit den Fehlerquellen auseinandergesetzt. Eine Evaluation oder eine kritische Gesamtanalyse fehlen bisher.

Beispiel Zulage für Tauchtätigkeiten

Das folgende Beispiel soll die Komplexität der Zulagen verdeutlichen: Für die Zulage bei Tauchtätigkeiten bestehen bei der Bundeswehr 84 und bei der Bundespolizei 71 verschiedene Fallkonstellationen. Die Höhe der Zulage hängt im Wesentlichen von der Tauchtiefe sowie davon ab, ob die Bediensteten in einer Strömung mit oder ohne Strömungsschutz und ob in Seewasserstraßen, auf offener See oder in Binnenwasserstraßen bei Lufttemperaturen von weniger als 3 Grad Celsius tauchen. Die Zulage wird stundenweise erfasst und abgerechnet. Sie beträgt zurzeit zwischen 3,88 Euro und 31,24 Euro je Stunde. Der monatlich ausgezahlte Betrag war in rund einem Drittel aller Fälle, in denen diese Zulage gezahlt wurde, kleiner als 100 Euro. Mithin erhalten viele Taucherinnen und Taucher geringe, wenige hohe Zahlungen.

Abrechnen der Zulagen personalintensiv

Das Abrechnen der Zulagen erfordert in einigen Bereichen erhebliche Personalressourcen. So hat die Bundeswehr rund 100 sogenannte Zulagenbeauftragte zusätzlich eingesetzt, um eine möglichst fehlerarme Bearbeitung sicherzustellen. Für die Zulagenbeauftragten fallen jährlich Personalausgaben von 8,5 Mio. Euro an.

5.2 Würdigung

Das vielfältige, komplexe und feingliedrige Zulagenwesen gleicht einem Dschungel. Es ist unübersichtlich und verursacht hohen Verwaltungsaufwand. Falsche Abrechnungen werden begünstigt. Dies führt zu nicht unerheblichen Fehlzahlungen. Die Vorgesetzten können aufgrund der Komplexität der vielfältigen Regelungen nicht mit vertretbarem Aufwand kontrollieren, ob Zulagen im Einzelfall zu Recht und in zutreffender Höhe gewährt werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem BMI empfohlen, das Zulagenwesen grundlegend zu überprüfen. Eine sinnvolle Neustrukturierung würde es ermöglichen, Zulagen ordnungsgemäß, zeitgerecht und weniger verwaltungsaufwendig zu bearbeiten.

5.3 Stellungnahme

Nach Ansicht des BMI werde die plakative Bezeichnung des Zulagenwesens als „undurchdringlicher Dschungel“ der Komplexität dieses Rechtsgebiets nicht gerecht.

Das BMI habe die vom Bundesrechnungshof angegebenen Gesamtkosten nicht nachvollziehen können. Im Jahr 2017 hätten die Gesamtausgaben des Bundes für Stellen- und Erschwerniszulagen nach seiner Kenntnis 360 Mio. Euro betragen. Dies seien lediglich knapp 2,6 % der Gesamtausgaben für die Besoldung von 14 Mrd. Euro. Auch die vom Bundesrechnungshof angegebenen 5 Millionen Zahlfälle seien nicht nachvollziehbar.

Die vom Bundesrechnungshof angestrebte Bereinigung und Überarbeitung des Zulagenwesens sei aus dienstrechtlicher und rechtssystematischer Sicht zwar grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings handele es sich um ein gewachsenes, tradiertes System. Damit müsse fortwährend und flexibel auf den steten Wandel von Aufbau, Aufgaben, Struktur und Personal von Bundesbehörden reagiert werden.

Der Verwaltungsaufwand bei der vom Bundesrechnungshof beispielhaft angeführten Zulage für Tauchtätigkeiten sei gerechtfertigt, um die unterschiedlichen Erschwernisse angemessen abzugelten. Daher werde richtigerweise nach den individuellen Umständen der Tauchgänge leicht nachvollziehbar und praktikabel differenziert. Pauschale Zulagen würden den besonderen Belastungen nicht gerecht.

Das BMI hat erklärt, dass Zulagen immer an den besonderen Umständen der konkreten Tätigkeiten orientiert und daher per se individuell aufgabenbezogen seien. Generalisierende oder pauschalierende Regelungen seien nur für gleichartige Aufgaben sinnvoll. Abrechnungsfehlern sei durch eine verbesserte Organisation einschließlich IT-Unterstützung zu begegnen. Das BMI hat sich gegen eine weitgehende Simplifizierung des Rechts in Form schlichter schematischer Einheitslösungen gewandt.

Mit dem Entwurf des Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetzes habe die Bundesregierung bereits einige Stellen- und Erschwerniszulagen vereinfacht und zusammengefasst. Bei Erschwerniszulagen der Marine würde z. B. aus drei Zulagen ein einheitlicher Zulagentatbestand geschaffen.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass aktuelle Entwicklungen zu Ergänzungen im Zulagenwesen führen können. Nicht überzeugend ist für den Bundesrechnungshof jedoch, dass das BMI eine umfassende Analyse ablehnt. Daraus könnte ein übergreifendes Gesamtkonzept für ein vereinfachtes Zulagenwesen entstehen.

Wie unübersichtlich das Zulagenwesen ist, zeigen schon die erheblichen Abweichungen der Fallzahlen und der jährlichen Ausgaben: Die Angaben des BMI entsprechen nicht denen, die die Bundesverwaltung dem Bundesrechnungshof übermittelt hat.

In der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof bei unterschiedlichen Zulagenprüfungen sehr viele zahlungswirksame Fehler festgestellt. Die hohe Fehlerquote führt in der Gesamtheit der Zahlfälle nicht zu individueller Gerechtigkeit, sondern vielmehr zu ungerechtfertigter Ungleichbehandlung.

Der Bundesrechnungshof favorisiert keine pauschalierenden Regelungen als Patentlösung. Zulagentatbestände zu vereinfachen schließt nicht aus, Erschwernisse interessengerecht abzugelten. Beispielsweise kann die Auszahlungspraxis bei der Zulage für Tauchtätigkeiten zu der Überlegung führen, vielen Taucherinnen und Tauchern für die geringeren Anforderungen und Tauchzeiten eine kleine Pauschale und den wenigen, besonders stark belasteten Taucherinnen und Tauchern einen Aufschlag zu zahlen. Die Neugestaltung der Zulagen bei der Marine im Entwurf des Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetzes zeigt, dass es gelingt, Zulagen zusammenzufassen und damit stark zu vereinfachen.

Kontinuierliche Neuregelungen führen aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zu der wünschenswerten Bereinigung und Überarbeitung des Zulagenwesens. Es fehlt der Gesamtüberblick. Auch besteht die Gefahr, dass das BMI den nach eigener Auffassung notwendigen Anpassungsprozess aus dem Blick verliert, wenn es weitere Zulagentatbestände schafft und selbsterkannte Verwerfungen nicht bereinigt. Das Zulagenwesen wird dadurch noch unübersichtlicher.

Das BMI sollte unverzüglich damit beginnen, das Zulagenwesen mit dem Ziel zu überprüfen, es grundlegend zu überarbeiten und zu bereinigen.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

6 Schengener Sicherheitsinstrumente konsequent anwenden

Zusammenfassung

Die Schengen-Staaten haben in den vergangenen Jahren Visumanträge unzureichend geprüft und Personen bei der Einreise in den Schengen-Raum nachlässig kontrolliert.

Zum Schengen-Raum gehören insgesamt 26 europäische Staaten, darunter auch Deutschland. Innerhalb des Schengen-Raums können sich Personen grundsätzlich frei und ohne Grenzkontrollen bewegen. Als Ausgleich für die weggefallenen Kontrollen an den Binnengrenzen einigten sich die Schengen-Staaten auf Sicherheitsinstrumente, mit denen die Voraussetzungen für die Einreise und die Kontrollen an den Außengrenzen einheitlichen Standards unterworfen werden. Hierzu zählen insbesondere einheitliche gesetzliche Vorgaben für die Erteilung von Schengen-Visa und für den Mindestumfang der Kontrollen an den Außengrenzen. Für beide Aufgaben sind dabei die nationalen Behörden der Schengen-Staaten zuständig.

Die Mängel bei der Prüfung der Visumanträge und bei den Einreisekontrollen sind nicht nur aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit abzustellen. Vielmehr können sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung und auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Schengen-System beeinträchtigen. In letzter Konsequenz gefährden sie damit das Prinzip des freien Personenverkehrs im Schengen-Raum.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI und das Auswärtige Amt daher aufgefordert, sich auf europäischer Ebene für die ordnungsgemäße und konsequente Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente einzusetzen. Zugleich müssen die Ressorts sicherstellen, dass deutsche Behörden die Standards einhalten.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Schengener Sicherheitsinstrumente

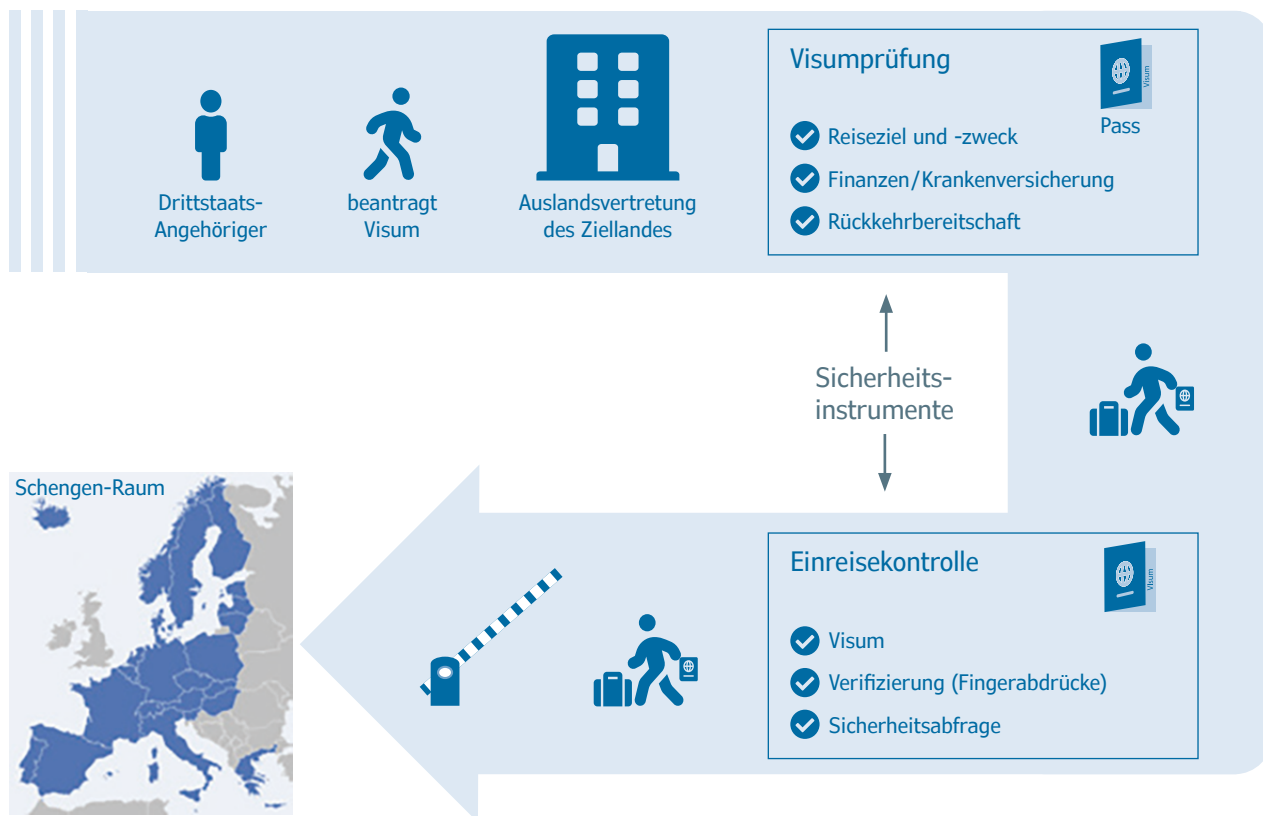
Insgesamt 26 europäische Staaten bilden den Schengen-Raum. Dabei gehören 22 Schengen-Staaten der Europäischen Union an, darunter auch Deutschland. Hinzu kommen die 4 Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Innerhalb des Schengen-Raums können sich Personen grundsätzlich frei und ohne Grenzkontrollen bewegen. Als Ausgleich für die weggefallenen Kontrollen an den Binnengrenzen einigten sich die Schengen-Staaten auf folgende Sicherheitsinstrumente (vgl. Abbildung 6.1):

- Privatreisende, Geschäftsleute sowie Besucherinnen und Besucher aus Drittstaaten (Drittstaatsangehörige) benötigen für kurzzeitige Aufenthalte im Schengen-Raum ein Schengen-Visum. Für die Erteilung des Visums sowie für die Grenzkontrolle bei der Einreise in den Schengen-Raum gelten einheitliche und für alle Schengen-Staaten verbindliche Vorgaben.
- Nationale und europäische Behörden sollen gemeinsame EU-Datenbanken nutzen, um Visadaten abzugleichen und staatenübergreifend nach Personen zu fahnden. Diese Datenbanken enthalten z. B. Informationen zu Personen, die nicht das Recht haben, sich im Schengen-Raum aufzuhalten, oder die einer schweren Straftat verdächtigt werden. Die Informationen werden von nationalen und europäischen Behörden erhoben und übermittelt.
- Die Europäische Kommission (EU-Kommission) und die Schengen-Staaten setzten ein sogenanntes Evaluierungsteam ein, in das sie eigene Beschäftigte entsenden. Dieses Team soll prüfen, ob die Schengen-Staaten Visumanträge ordnungsgemäß bearbeiten und Drittstaatsangehörige an den Außengrenzen richtig kontrollieren. Für Deutschland sind das Auswärtige Amt und das BMI jeweils mit eigenen Beschäftigten im Evaluierungsteam vertreten.

Abbildung 6.1

Einreise aus Drittstaaten in den Schengen-Raum

Sicherheitsinstrumente der Schengen-Staaten: Einheitliche gesetzliche Vorgaben für die Visumprüfung und Einreisekontrolle an den Außengrenzen



Grafik: Bundesrechnungshof. Icons (bearbeitet): www.fontawesome.com.

Die Schengener Sicherheitsinstrumente dienen dazu, Unregelmäßigkeiten im Visumverfahren zu verhindern und Kontrollen an den Außengrenzen zu erleichtern. Im Ergebnis sollen sie gewährleisten, dass Drittstaatsangehörige nicht dauerhaft im Schengen-Raum bleiben oder illegal eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Außerdem dienen sie der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten.

Der Bundesrechnungshof hat die Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente geprüft. Dabei hat er das Antragsverfahren und die Erteilung von Schengen-Visa sowie die Grenzkontrollen bei der Einreise in den Schengen-Raum betrachtet.

Prüfung und Bearbeitung von Visumanträgen unzureichend

Jeder Schengen-Staat kann Schengen-Visa erteilen. Sie werden von den Schengen-Staaten gegenseitig anerkannt und sind für den gesamten Schengen-Raum gültig. Drittstaatsangehörige mit einem gültigen Schengen-Visum dürfen sich für bis zu 90 Tage im Schengen-Raum aufhalten und darin frei bewegen. Das Visum

können sie bei den Auslandsvertretungen (Visumstelle) der Schengen-Staaten beantragen. In der Regel ist hierfür die Visumstelle des Ziellandes zuständig. Dabei müssen Drittstaatsangehörige das Ziel und den Zweck ihrer Reise, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit, den Abschluss einer Krankenversicherung sowie die Rückkehrbereitschaft nachweisen. Die jeweilige Visumstelle prüft den Antrag und muss die Angaben dabei auch mit den Informationen in den EU-Datenbanken abgleichen.

Im Jahr 2018 bearbeiteten die Schengen-Staaten insgesamt 16 Millionen Visumanträge. Davon entfielen 2 Millionen auf deutsche Visumstellen.

Nachfolgende Beispiele zeigen, dass einige Visumstellen der Schengen-Partner in den vergangenen Jahren von den antragstellenden Personen nicht alle zu erbringende Nachweise einforderten und Anträge unterschiedlich intensiv prüften:

- Immer wieder beantragen Drittstaatsangehörige das Schengen-Visum gezielt bei bestimmten Visumstellen, zum Teil mit gefälschten Unterlagen. Ausschlaggebend für die Wahl der Visumstelle sind Prüfindensität und Bearbeitungsdauer im Visumverfahren. Anschließend reisen die Drittstaatsangehörigen mit dem ggf. nicht rechtmäßig erlangten Schengen-Visum in den Schengen-Raum ein, häufig um Asyl zu beantragen. Seit Jahren gelingt es den Schengen-Staaten nicht, dieses sogenannte „Visum-Shopping“ einzudämmen.
- Vor einigen Jahren gab es Hinweise, dass Schengen-Partner an mehreren Visumstellen in Asien die Anforderungen für die Erteilung eines Visums gesenkt haben sollen. Als ein Motiv wurde genannt, dass die betroffenen Länder insbesondere Privat- und Geschäftsreisenden die Einreise in ihr Land ermöglichen wollten und sich von dem höheren Reiseaufkommen einen zusätzlichen Nutzen für ihre Volkswirtschaften versprochen.
- Der EU-Kommission und den Schengen-Staaten lagen im Jahr 2016 Informationen vor, dass ein Schengen-Staat seine Visumstellen in einem Praxisleitfaden angewiesen haben soll, Visumanträge „beschleunigt“ zu bearbeiten und auf Nachweise der antragstellenden Personen zu verzichten. Das Evaluierungsteam ging diesen Hinweisen nach. Die Visumstellen des Schengen-Staates verweigerten jedoch die Herausgabe des Praxisleitfadens. Die EU-Kommission empfahl den Visumstellen daraufhin, die Nachweise künftig einzufordern.
- Im Jahr 2017 lagen der EU-Kommission und den Schengen-Staaten Informationen vor, dass einige Visumstellen über fehlende Kapazitäten und hohe Arbeitsbelastung klagten. Infolgedessen sollen diese Visumstellen z. B. generell auf Urkunden- und Sachverhaltsüberprüfungen bei Visumanträgen verzichten haben.
- Eine Visumstelle in Osteuropa verlangt seit Jahren für die Erteilung eines Schengen-Visums lediglich einen Nachweis über den Abschluss einer Krankenversicherung. Ziel und Zweck der Reise, die finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die Rückkehrbereitschaft der antragstellenden Person hinterfragt sie nicht. Der EU-Kommission und den Schengen-Staaten ist dies seit dem Jahr 2012 bekannt. Das Evaluierungsteam prüfte die Visumstelle im Jahr 2018 und informierte Anfang 2019 über „ernsthafte Mängel“ im Visumverfahren. Der betroffene Schengen-Staat kündigte daraufhin an, die Vorgaben für die Beantragung und Erteilung von Visa in dieser Visumstelle ab Herbst 2019 einzuhalten.

Grenzkontrollen bei Einreise in den Schengen-Raum nachlässig

Die nationalen Behörden der Schengen-Staaten sind verpflichtet, Drittstaatsangehörige bei der Einreise in den Schengen-Raum zu kontrollieren. Dabei müssen sie die Personen anhand der Fingerabdrücke verifizieren. Zudem müssen sie prüfen, ob die Einreise aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verweigern ist. Hierfür sind Abfragen über die für diesen Zweck eingerichteten EU-Datenbanken vorgeschrieben.

Nachfolgende Beispiele zeigen, dass die Grenzkontrollen bei der Einreise in den Schengen-Raum in den vergangenen Jahren oftmals unzureichend waren:

- Das Evaluierungsteam stellte bei zwei Schengen-Partnern in den Jahren 2015 und 2017 fest, dass die nationalen Behörden an einigen Grenzübergängen bei der Kontrolle des Personenverkehrs keinen vollständigen Informationsabgleich mithilfe der EU-Datenbanken durchführten. Die Schengen-Staaten sagten zwar Abhilfe zu. Die EU-Kommission kontrollierte jedoch nicht, ob die Mängel tatsächlich abgestellt wurden.
- Ende 2016 berichtete die EU-Kommission darüber, dass die nationalen Behörden einiger Schengen-Staaten Drittstaatsangehörige bei der Einreise auf Flug- und Seehäfen nicht kontrollierten oder auf einen vollständigen Abgleich der Informationen mit den EU-Datenbanken verzichteten.
- Eine EU-Agentur prüfte, ob und inwieweit nationale Behörden die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise vollständig mit den Informationen der EU-Datenbanken abglichen. Hierzu wertete sie für das Jahr 2017 aus, welche Abfragen die nationalen Behörden in den EU-Datenbanken vornahmen. Sie stellte fest, dass die Abfragen in jedem zweiten Fall unvollständig waren. Hiervon waren auch deutsche Behörden betroffen.
- Dieselbe EU-Agentur wertete die Nutzung einer der EU-Datenbanken für das erste Halbjahr 2018 aus. Sie stellte fest, dass kein Schengen-Staat die erforderlichen Daten vollständig an die EU-Datenbank übermittelt hatte. Jedes fünfte Datenfeld war ganz oder teilweise nicht befüllt. Bei etwa 400 000 erteilten Schengen-Visa war die Qualität der im System hinterlegten Fingerabdrücke unzureichend.

6.2 Würdigung

Nationale Behörden der Schengen-Staaten verstoßen seit Jahren gegen Bestimmungen des EU-Rechts. Denn sie halten die für alle Schengen-Staaten verbindlichen Vorgaben für die Erteilung von Schengen-Visa und für die Kontrolle der Außengrenzen vielfach nicht ein. Zudem wird das Potenzial des Evaluierungsteams nicht umfassend genutzt. Festgestellte Mängel werden nicht unverzüglich und konsequent abgestellt.

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Schengen-Verbund auch von den Mängeln der Schengen-Partner unmittelbar betroffen. Es können Personen in das Bundesgebiet einreisen, denen eine deutsche Visumstelle kein Visum erteilt hätte oder denen bei einer Grenzkontrolle in Deutschland die Einreise wegen Sicherheitsbedenken verweigert worden wäre. Die Mängel bei der Bearbeitung und Prüfung

von Anträgen auf Schengen-Visa begünstigen nicht nur einen Visumbetrug. Sie setzen auch bedenkliche Fehlanreize. Denn sie verleiten Drittstaatsangehörige dazu, ein Visum dort zu beantragen, wo die Aussicht auf eine positive Entscheidung wahrscheinlicher ist. Dies dürfte vornehmlich bei den Visumstellen der Fall sein, die auf die im regulären Verfahren geforderten Nachweise verzichten und Anträge weniger intensiv prüfen. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass gerade die Visumstellen, die nicht ordnungsgemäß arbeiten, besonders viele Visumanträge erhalten und Schengen-Visa erteilen.

Eine sachgerechte und wirksame Grenzkontrolle bei der Einreise in den Schengen-Raum setzt voraus, dass die hierfür geschaffenen EU-Datenbanken umfassend genutzt und die Daten der Drittstaatsangehörigen vollständig abgeglichen werden. In der Praxis fand dies oft nur eingeschränkt statt. Denn vielfach waren die erforderlichen Informationen nicht oder nicht vollständig in den EU-Datenbanken erfasst. Zudem verzichteten deutsche und nationale Behörden der Schengen-Partner bei der Einreise in den Schengen-Raum auf einen vollständigen Datenabgleich.

Mit dem Evaluierungsteam haben die EU-Kommission und die Schengen-Staaten ein Instrument geschaffen, das eine einheitliche Anwendung der Vorgaben bei Visaerteilung und Grenzkontrollen sicherstellen soll. Dadurch ist es in den vergangenen Jahren zwar mehrfach gelungen, Mängel in den nationalen Behörden einiger Schengen-Staaten aufzudecken. Bedenklich ist jedoch, dass mitunter mehrere Jahre vergingen, bis eine Abstellung der Mängel zugesagt oder tatsächlich eingeleitet wurde.

Hinzu kommt, dass die EU-Kommission wiederholt darauf verzichtet hat, das Evaluierungsteam damit zu beauftragen, die Beseitigung der Mängel vor Ort zu überprüfen. Dies hätte die Bundesregierung stärker einfordern müssen. Zudem hätte sie die ihr bekannten Mängel bei den Schengen-Partnern stärker in den Fokus des Evaluierungsteams rücken müssen. Dann hätte das Evaluierungsteam diesen Hinweisen nachgehen und auf diese Weise sein Potenzial besser ausschöpfen können. Insgesamt hat die Bundesregierung versäumt, auf europäischer Ebene mit dem nötigen Nachdruck auf eine konsequente Anwendung der Sicherheitsinstrumente durch die Schengen-Partner hinzuwirken.

In der Gesamtschau weisen die Schengener Sicherheitsinstrumente besorgniserregende Schwächen auf, und zwar in allen Verfahrensschritten. Sowohl bei der Bearbeitung und Prüfung von Anträgen auf Schengen-Visa, bei den Grenzkontrollen und auch bei der Evaluierung sind Verbesserungspotenziale vorhanden, die zügig angegangen werden sollten.

6.3 Stellungnahmen

Das Auswärtige Amt und das BMI haben mitgeteilt, dass sie sich für eine ordnungsgemäße und konsequente Anwendung der Schengener Sicherheitsinstrumente einsetzen. Um das „Visum-Shopping“ zu vermeiden, tauschten die

Schengen-Staaten Visumdaten IT-gestützt aus. Allerdings könne nicht ausgeschlossen werden, dass Drittstaatsangehörige Visa bei nicht zuständigen Schengen-Staaten beantragten sowie unvollständige, inhaltlich falsche oder gefälschte Unterlagen vorlegten. Deutschland setze speziell geschulte Beschäftigte der Bundespolizei für die Prüfung der Unterlagen an Visumstellen ein, um einem Missbrauch vorzubeugen. Auch bei sorgfältiger Prüfung der Anträge ließe sich aus Sicht der Ressorts jedoch nicht vermeiden, dass Drittstaatsangehörige Visa unrechtmäßig erhielten.

Die Bundespolizei wirke auf Schengen-konforme Grenzkontrollen in Deutschland hin. So prüfe sie z. B. vor Ort, ob ihre Stellen die Daten von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise in den Schengen-Raum mit nationalen und EU-Datenbanken abglichen. Dabei erkannte Mängel müssten die betroffenen Stellen beheben. Außerdem arbeite die Bundesregierung an IT-Lösungen, die perspektivisch die Beschäftigten bei der Grenzkontrolle unterstützen sollen.

Durch die Schengener Evaluierungen sei es zudem grundsätzlich gelungen, Verbesserungen bei der Visumprüfung und bei den Grenzkontrollen der Schengen-Staaten zu erzielen. Die EU-Kommission und die Schengen-Staaten prüften derzeit, wie die Evaluierungen „noch effektiver, zügiger und nachhaltiger“ gestaltet werden könnten.

6.4 Abschließende Würdigung

Die bisher ergriffenen Schritte der Bundesregierung und der Schengen-Staaten reichen nicht aus, um das „Visum-Shopping“ nachhaltig einzudämmen, Unregelmäßigkeiten im Visumverfahren zu verhindern und ordnungsgemäße Kontrollen an den Außengrenzen sicherzustellen.

Das Auswärtige Amt und das BMI dürfen sich nicht darauf zurückziehen, dass sich „Visum-Shopping“ und eine unrechtmäßige Nutzung von Visa durch Drittstaatsangehörige nicht vermeiden ließen. Denn es ist nicht hinnehmbar, dass Schengen-Staaten die Anforderungen für die Erteilung eines Visums senkten, Visumanträge nicht ordnungsgemäß prüften oder Drittstaatsangehörige bei der Einreise nicht richtig kontrollierten.

Die Mängel sollten nicht nur aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit schnellstmöglich abgestellt werden. Vielmehr können sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung und auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Schengen-System nachhaltig beeinträchtigen. In letzter Konsequenz gefährden sie damit das Prinzip des freien Personenverkehrs im Schengen-Raum.

Die Bundesregierung sollte auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass alle Beteiligten im Schengen-System

- die Vorgaben für Visumprüfung und Grenzkontrollen einhalten,
- Mängel unvoreingenommen aufklären und
- zügig für Abhilfe sorgen.

Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für notwendig, dass deutsche Behörden die Standards konsequent einhalten. Das Auswärtige Amt und das BMI haben mitgeteilt, dass sie die Grenzkontrollen durch eine IT-Unterstützung verbessern wollen. Bis es gelingt, die Verifizierung der Drittstaatsangehörigen und die Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken zu automatisieren, bleibt die Bundesregierung aufgefordert, Schengen-konforme Einreisekontrollen durch deutsche Behörden auf andere Weise sicherzustellen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

7 Bundesverwaltungsamt seit Jahren ohne Standortkonzept und optimierte Organisation (Kapitel 0615)

Zusammenfassung

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) sollte seine Aufbau- und Ablauforganisation optimieren und die Arbeit an einem Standortkonzept unverzüglich wieder aufnehmen. Dabei sollte es den Willen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) umsetzen.

Das BVA unterhält an 20 Standorten Außenstellen. Diese sind in 26 Liegenschaften über das gesamte Bundesgebiet verteilt. Bereits im Jahr 2011 hatte der Haushaltsausschuss nach einem Bericht des Bundesrechnungshofes das Bundesministerium des Innern (jetzt: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)) und das BVA aufgefordert, ein wirtschaftliches Gesamtkonzept seiner Außenstellen zu erstellen. Es müsse seine Aufbau- und Ablauforganisation optimieren. Damals war das BVA in zwei Liegenschaften an seinem Hauptsitz in Köln und in sieben Außenstellen im Bundesgebiet untergebracht. Seither hat es in erheblichem Umfang weitere Außenstellen, Aufgaben und Beschäftigte übernommen. Das BVA hat im Einvernehmen mit dem BMI die im Jahr 2012 begonnene Arbeit an dem geforderten Standortkonzept seit Jahren ausgesetzt. Seine Aufbau- und Ablauforganisation hat es nicht optimiert. Damit missachtet es den Willen des Haushaltsausschusses. Die Wirtschaftlichkeit seiner Außenstellen kann es nicht belegen.

7.1 Prüfungsfeststellungen

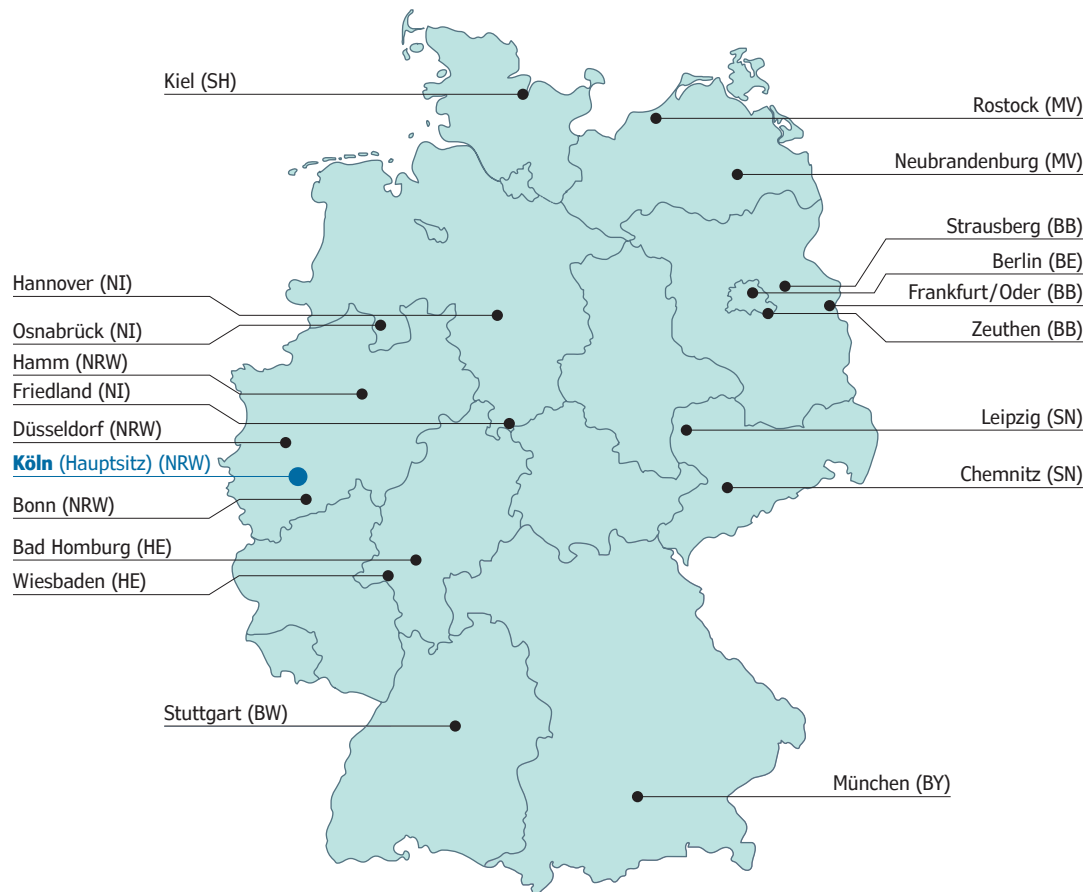
Struktur des Bundesverwaltungsamtes

Das BVA unterhält an 20 Standorten Außenstellen. Diese sind in 26 Liegenschaften über das gesamte Bundesgebiet verteilt.

Abbildung 7.1

Standorte des Bundesverwaltungsamtes

Das BVA unterhält an 20 Standorten Außenstellen.



Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof. Landkarte AdobeStock / MacLuke.

Bundesverwaltungsamt prüfte seine Außenstellenstruktur nicht

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2011 die Unterbringung des BVA geprüft. Dabei hatte er insbesondere festgestellt, dass das BVA es versäumt hatte, sich mit seiner Unterbringung unter Wirtschaftlichkeitsaspekten standortübergreifend auseinanderzusetzen.

Seine Feststellungen berichtete der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss. Dieser forderte das BMI und das BVA am 10. November 2011 auf, ein wirtschaftliches Gesamtkonzept seiner Außenstellen zu erstellen und seine Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren. Er hat das BVA auf das Gebot hingewiesen, fachverwandte Aufgaben möglichst zu bündeln. Das BVA war gehalten, unter Beachtung dieses Gebots seine derzeitige (dislozierte) Unterbringung unter wirtschaftlichen, funktionalen und sozialen Aspekten standortübergreifend zu untersuchen. Dabei sollte es insbesondere die Liegenschaftskosten, die Leerstände und die Personalstruktur sowie die Zahl der Beschäftigten berücksichtigen.

Zu diesem Zeitpunkt war das BVA in zwei Liegenschaften an seinem Hauptsitz in Köln und in sieben Außenstellen im Bundesgebiet untergebracht. Seither hat es insbesondere von der Wehrverwaltung und dem Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen in erheblichem Umfang weitere Außenstellen, Aufgaben und Beschäftigte übernommen.

Ende des Jahres 2014 erstellte das BVA das Grobkonzept eines Standortmodells. Dieses sah vor, die Zentrale in Köln zu erweitern sowie einzelne kleine und mittelgroße Standorte unter Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte zu schließen. Das Konzept enthielt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Anfang des Jahres 2015 verabredeten BMI und BVA unter Hinweis auf vorrangige Aufgaben, die Arbeit an einem Standortkonzept bis auf Weiteres auszusetzen. Das BVA hat sie seither nicht wieder aufgenommen.

Erhebliche Unterschiede der Außenstellen

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahr 2011 mehrfach die Unterbringung des BVA geprüft. Zuletzt betrachtete er sieben Außenstellen näher, die das BVA im Jahr 2013 von der Wehrverwaltung übernommen hat. Dabei stellte er fest, dass das BVA entgegen früherer Zusagen kein übergreifendes Standortkonzept entwickelt hat.

Die Außenstellen des BVA wiesen erhebliche Unterschiede auf. Die meisten Außenstellen waren in Ballungsgebieten und Landeshauptstädten angesiedelt. Nur etwa fünf kleine Außenstellen lagen in Regionen, die – je nach Sichtweise – als strukturschwach bezeichnet werden können.

Die Unterbringungskosten und die zur Verfügung stehende Bürofläche je Beschäftigten unterschieden sich erheblich. So betrugen die jährlichen Kosten je m² zwischen 116 Euro (Kiel) und 225 Euro (Düsseldorf und München). Dabei standen jedem Beschäftigten Nutzflächen zwischen 24 m² (Düsseldorf) und 42 m² (München) zur Verfügung.

Insbesondere in den Ballungsräumen Berlin, Köln, Stuttgart und München war es nach Angaben des BVA außerordentlich schwierig, Personal zu gewinnen. Am 1. Juni 2019 waren beim BVA fast 700 Stellen (13 %) unbesetzt. Diese Situation wird sich weiter verschärfen, da ein großer Teil des Personals des BVA in den nächsten Jahren in den Ruhestand treten wird.

Häufig nahmen mehrere Außenstellen dieselben Aufgaben wahr.

Das BVA beabsichtigte nicht, seine Unterbringung grundsätzlich in Frage zu stellen oder die Zahl seiner Außenstellen zu verringern. Die Wirtschaftlichkeit seiner Außenstellen konnte es nicht belegen. Weder konnte es Kostendaten vorlegen noch hat es bei seinen bisherigen Standortüberlegungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

7.2 Würdigung

Es ist nicht hinnehmbar, dass das BVA im Einvernehmen mit dem BMI den Willen des Haushaltsausschusses missachtet, indem es das im Jahr 2012 begonnene Standortkonzept mit der Begründung ausgesetzt hat, aktuelle Entwicklungen seien vorrangig zu erledigen.

Das BVA hat es seit Jahren versäumt, ein detailliertes Standortkonzept zu erstellen. In dem Konzept muss das BVA für jeden Standort entscheiden, ob es diesen erhält, schließt, erweitert oder verkleinert. Dabei muss es insbesondere folgende Kriterien berücksichtigen:

- die Altersstruktur der Beschäftigten,
- die demografische Entwicklung,
- die Möglichkeiten der Personalgewinnung,
- die weitere Digitalisierung der Geschäftsprozesse,
- die Aufgabenentwicklung,
- den fortgeschriebenen Personalbedarf,
- die Gesichtspunkte von Aufwand, Kosten und Nutzen sowie
- die Wirtschaftlichkeit alternativer Standorte und Liegenschaften.

Eine Vielzahl von Außenstellen ist mit Nachteilen verbunden. Sie erschwert die Zusammenarbeit der Organisationseinheiten. Im Fall der Wahrnehmung derselben Aufgabe an unterschiedlichen Standorten erschwert sie eine einheitliche Verwaltungspraxis. Die Digitalisierung kann diese Nachteile zwar verringern, aber nicht aufheben.

Das BVA hat seine Organisation und seine Außenstellen fortlaufend unter

- wirtschaftlichen,
- personellen und
- funktionalen

Gesichtspunkten zu untersuchen und weiterzuentwickeln. Es darf dabei die Höhe der Unterbringungskosten ebenso wenig außer Acht lassen, wie die Möglichkeiten der Personalgewinnung und die Erschwernisse der Zusammenarbeit. Weitere wichtige Aspekte sind die Zahl der Beschäftigten einer Außenstelle und deren Altersstruktur.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BVA die Arbeit an dem Standortkonzept unverzüglich wieder aufnimmt. Es muss unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen, funktionalen und sozialen Gesichtspunkten ein Standortkonzept entwickeln und fortschreiben. Seine Organisation muss es stetig an veränderte Verhältnisse anpassen und verbessern.

7.3 Stellungnahmen

Das BVA hat es abgelehnt, ein Standortkonzept zu erstellen. Insbesondere im Hinblick auf die hiermit verbundenen Möglichkeiten für die Gewinnung von Personal habe es sich entschieden, seine Präsenz in der Fläche als Chance zu nutzen. Zudem stärke es strukturschwache Regionen. Schließlich sei das BVA fortlaufenden Veränderungen unterworfen, die ein Standortkonzept sinnlos machen würden.

Das BMI hat das BVA in seiner Haltung unterstützt. Das BVA unterliege als Dienstleister permanenten Veränderungen mit einem erheblichen strukturellen und personellen Aufwuchs. Im laufenden Prozess der Übernahme weiterer Aufgaben und Standorte sei es zum jetzigen Zeitpunkt außerordentlich schwierig, ein übergreifendes Standortkonzept zu erstellen. Dies bedeute nicht, dass auf ein Standortkonzept verzichtet werden solle. Das BMI sei bestrebt, im BVA eine optimierte Aufbau- und Ablauforganisation zu sichern, was ein Standortkonzept einschließe. Dieses könne jedoch erst in der Zukunft entwickelt werden.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Da die meisten Außenstellen in Ballungsräumen und in Landeshauptstädten liegen, erleichtert die Präsenz in der Fläche in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle weder die Gewinnung von Personal noch stärkt sie strukturschwache Regionen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwieweit kleine Außenstellen die Wirtschaftskraft, die Bevölkerungsentwicklung und die Infrastruktur strukturschwacher Regionen stärken können.

Das BVA muss unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen, funktionalen und sozialen Gesichtspunkten unverzüglich ein Standortkonzept entwickeln und seine Organisation stetig optimieren. Veränderungen sind durch eine Fortschreibung des Konzepts Rechnung zu tragen.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

8 Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS nachbessern (Kapitel 0810 Titel 632 01)

Zusammenfassung

Das BMF muss die Grundlagen für die Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) nachbessern. Sonst kann es Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkennen und steuernd eingreifen.

Mit dem Vorhaben KONSENS wollen Bund und Länder eine einheitliche Software für die Steuerverwaltung entwickeln und bundesweit einsetzen. Sie soll die Qualität des Steuervollzugs verbessern. Steuereinnahmen von mehr als 600 Mrd. Euro sollen künftig effizient festgesetzt und erhoben werden. Das BMF beabsichtigt, das Vorhaben zu beschleunigen. Zur Steuerung dieses „Megaprojektes“ sind auch begleitende Erfolgskontrollen notwendig. Hierfür fehlen jedoch wichtige Grundlagen. Das BMF muss für alle erfolgskritischen Prozesse im Vorhaben KONSENS, wie die flächendeckende Einführung der Software, überprüfbare Ziele festlegen.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Vorhaben KONSENS verzögert sich

Seit dem Jahr 2007 arbeiten der Bund und die Länder im Vorhaben KONSENS zusammen an der Entwicklung, Einführung und fortlaufenden Pflege einer einheitlichen Steuer-IT. Das Vorhaben umfasste Ende des Jahres 2018 insgesamt 690 Softwareprodukte, von denen jedoch erst 190 in allen Ländern im Einsatz waren. 500 Softwareprodukte (73 %) wurden demzufolge noch geplant, entwickelt oder befanden sich in der Einführung. Bund und Länder haben für KONSENS bislang über 1 Mrd. Euro ausgegeben. Seine wirtschaftliche Bedeutung liegt vor allem darin, dass es die Qualität des Steuervollzugs nachhaltig verbessern soll. Hierdurch sollen künftig Steuereinnahmen des Bundes und der Länder von jährlich mehr als 600 Mrd. Euro effizient festgesetzt und erhoben werden. Das BMF stuft KONSENS deswegen als „Megaprojekt“ ein.

KONSENS leidet zunehmend unter Verzögerungen. Grund hierfür ist u. a., dass sich die Anzahl der benötigten Softwareprodukte infolge häufiger steuerrechtlicher Änderungen weiter erhöht. Im Jahr 2017 hat der Gesetzgeber mit dem KONSENS-Gesetz die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern neu geregelt und dabei auch die Verantwortung des Bundes gestärkt. Mit einer Vielzahl

organisatorischer Veränderungen soll dieses wichtige Vorhaben ab dem 1. Januar 2019 beschleunigt werden. Anfang des Jahres 2021 wird das BMF erstmals überprüfen, inwieweit dieses Ziel erreicht wurde.

Begleitende Erfolgskontrollen unerlässlich

Alle Behörden sind verpflichtet, den Erfolg ihrer Projekte zu kontrollieren. Hierzu müssen sie bereits in der Planungsphase konkrete Projektziele festlegen. Soweit erforderlich, müssen sie auch geeignete Kennzahlen mit Ausgangs- und Zielwerten bestimmen. Nur so können die Behörden anschließend feststellen, ob sie die Ziele erreicht und die hierfür eingesetzten Mittel wirtschaftlich verwendet haben. Bei längerfristigen Projekten ist der Erfolg begleitend und abschließend zu kontrollieren. Begleitende Erfolgskontrollen sind Voraussetzung für eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung.

Nicht überprüfbare Ziele und fehlende Kennzahlen

Das BMF sah für die Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS weit überwiegend unspezifische und damit nicht überprüfbare Ziele vor. Allgemein formulierte Ziele wie „Erhöhung der eingesetzten Softwareprodukte“ oder „Verbesserung der termingerechten Programmentwicklung“ lassen keine Aussagen zu, in welchem Ausmaß diese tatsächlich erreicht werden. Für erfolgskritische Prozesse wie die Erstellung der Lastenhefte, die flächendeckende Einführung bereitgestellter Software und die Stabilisierung des Betriebs legte das BMF keine Kennzahlen fest.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das BMF seit dem Jahr 2018 wiederholt aufgefordert, die Ziele des KONSENS-Gesetzes, insbesondere die angestrebte Beschleunigung des Vorhabens, überprüfbar zu machen. Hierzu sollte es die Ziele mit geeigneten Kennzahlen unterlegen, die Ausgangswerte alsbald ermitteln und die Zielwerte verbindlich festlegen. Dennoch hat es das BMF in der Planungsphase versäumt, diese notwendigen Voraussetzungen für Erfolgskontrollen zu schaffen. Die Kennzahlen, die es erst im März 2019 gemeinsam mit den Ländern festlegte, sind überwiegend nicht geeignet, die Zielerreichung zu überprüfen. Vor diesem Hintergrund sind von der Erfolgskontrolle, die das BMF erstmals Anfang des Jahres 2021 durchführen soll, keine belastbaren Erkenntnisse über die Wirkung des KONSENS-Gesetzes zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, die Grundlagen für anforderungsgerechte Erfolgskontrollen nachzubessern, indem es die aufgezeigten Mängel kurzfristig abstellt.

8.3 Stellungnahme

Das BMF räumt ein, dass die Kennzahlen überarbeitet werden müssen. Es sei aber derzeit nicht zielführend, für wichtige Handlungsfelder zusätzliche Kennzahlen festzulegen und für alle Kennzahlen überprüfbare Zielwerte zu bestimmen. Dies sei erst später sinnvoll, wenn die neuen, am KONSENS-Gesetz orientierten Strukturen eingerichtet sind. Ein Konzept für die Erfolgskontrolle will es deshalb erst im Jahr 2020 vorlegen.

8.4 Abschließende Würdigung

Das BMF möchte Zeit gewinnen, übersieht dabei aber, dass die Grundlagen für wirksame Erfolgskontrollen bereits vor Beginn und nicht erst nach Abschluss von organisatorischen Maßnahmen gelegt werden müssen. Nur so können diese später bewertet und daraus Erkenntnisse für die Zukunft abgeleitet werden. Seit das KONSENS-Gesetz im August 2017 in Kraft trat, war für die Konkretisierung der Ziele ausreichend Zeit.

Das BMF muss unverzüglich für alle erfolgskritischen Prozesse überprüfbare Ziele festlegen. Hierzu muss es Kennzahlen sowie Ausgangs- und Zielwerte bestimmen. Ansonsten geht weitere wertvolle Zeit verloren. Ohne diese Festlegungen wird das BMF nicht umfassend bewerten können, inwieweit die Ziele des KONSENS-Gesetzes, insbesondere die angestrebte Beschleunigung des Vorhabens, tatsächlich erreicht werden. Aussagekräftige begleitende Erfolgskontrollen sind auch notwendig, um das Vorhaben ziel- und ergebnisorientiert zu steuern. Nur so kann das BMF frühzeitig Fehlentwicklungen erkennen und korrigierend eingreifen.

Das BMF ist gesetzlich verpflichtet, dem Parlament jährlich über den Sachstand von KONSENS zu berichten. Es sollte diese Gelegenheit nutzen und dort auch die Ergebnisse seiner begleitenden Erfolgskontrollen darlegen. Die Berichte werden hierdurch aussagekräftiger.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

9 Subvention für Kraftstoff im Öffentlichen Personennahverkehr: Kein Anreiz für Einsatz schadstoffarmer Fahrzeuge (Kapitel 0813)

Zusammenfassung

Der Bund subventioniert den Kraftstoffverbrauch im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Subvention widerspricht den Umwelt- und Klimazielen der Bundesregierung.

Die steuerliche Entlastung von Kraftstoffverbrauch im ÖPNV beläuft sich seit dem Jahr 2000 auf 1,2 Mrd. Euro. Da sie verbrauchsabhängig ist, erhalten Unternehmen mit effizienten, umweltfreundlicheren Fahrzeugen für dieselbe Strecke eine geringere steuerliche Entlastung als Unternehmen, die Fahrzeuge mit einem höheren Kraftstoffverbrauch nutzen. Die Subvention bietet dem ÖPNV daher keinen Anreiz, schadstoffarme Fahrzeuge einzusetzen. Das BMF hat bislang nicht belegt, dass die Subvention den ÖPNV gestärkt und private Kraftfahrzeugnutzerinnen und -nutzer angeregt hat, auf den ÖPNV umzusteigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die bisherige steuerliche Förderung aufzugeben. Sie könnte durch eine Förderung ersetzt werden, die Schadstoffklassen und Energieeffizienz der eingesetzten Fahrzeuge berücksichtigt. Hierbei wären Finanzhilfen gegenüber steuerlichen Subventionen zu bevorzugen.

Darüber hinaus muss das BMF dafür sorgen, dass die Anträge auf Steuerentlastung sorgfältiger bearbeitet werden und regelmäßige Außenprüfungen bei den begünstigten Unternehmen stattfinden.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Steuerentlastung für den ÖPNV nicht umweltgerecht

Die Bundesregierung will die Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV sichern und stärken. Hierzu begünstigt sie den ÖPNV gegenüber dem Individualverkehr bei der Energiesteuer auf Kraftstoffe. Die steuerliche Subvention soll günstige Preise im ÖPNV fördern, um private Kraftfahrzeugnutzerinnen und -nutzer zu veranlassen, auf den ÖPNV umzusteigen. Negative Einflüsse des Individualverkehrs auf das Klima, den Menschen und die Umwelt sollen so verringert werden.

Die Unternehmen des ÖPNV erhalten eine Steuerentlastung für die gezahlte Energiesteuer auf Kraftstoffe, die sie verbrauchen. Da der ÖPNV überwiegend dieselbetriebene Fahrzeuge einsetzt, wird fast ausschließlich (zu 99 %) Diesel subventioniert. Je verbrauchtem Liter Diesel werden den Unternehmen 5 Cent erstattet. Jährlich zahlen so die zuständigen Hauptzollämter (HZÄ) 71 Mio. Euro an rund 2 400 Unternehmen. Seit dem Jahr 2000 beläuft sich die Subvention auf mehr als 1,2 Mrd. Euro. Sie ist nur eine von mehreren Förderungen des ÖPNV.

Der Kraftstoffverbrauch bestimmt die Höhe der Steuerentlastung: Je höher der Verbrauch der eingesetzten Fahrzeuge ist, desto höher ist der Entlastungsbetrag. Ökologische Aspekte wie ein geringerer Kraftstoffverbrauch oder die Schadstoffklassen der Fahrzeuge werden nicht berücksichtigt. Der Einsatz von Fahrzeugen mit geringerem Verbrauch führt zu einer niedrigeren Steuerentlastung. Es bestehen daher keine steuerlichen Anreize für die Unternehmen, den Kraftstoffverbrauch zu senken.

Nach den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung sollen Subventionen degressiv gestaltet und daraufhin geprüft werden, ob sie in eine Finanzhilfe überführt werden können. Ihr Erfolg ist regelmäßig zu evaluieren. Die Bundesregierung betrachtet dies als Voraussetzung dafür, Subventionen gezielt und ökonomisch abzubauen. Die Steuerentlastung für den ÖPNV ist seit 14 Jahren unverändert hoch und nicht zeitlich befristet. Das BMF hat bis heute nicht geprüft, ob es die Steuerentlastung in eine Finanzhilfe überführen kann. Obwohl das BMF die Subvention seit dem Jahr 2016 evaluieren lässt, liegt noch kein Ergebnis vor.

Unzureichende Prüfungen der Hauptzollämter

Die Steuerentlastung setzt voraus, dass in der Mehrzahl der Beförderungsfälle die gesamte Fahrstrecke nicht länger als 50 km ist oder die gesamte Reisezeit nicht länger als eine Stunde dauert.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2008 darauf hingewiesen, dass die HZÄ sowohl Entlastungsanträge als auch die steuerlich begünstigten Unternehmen selten und unzureichend prüften. Das BMF hatte daraufhin die hierzu erlassene Dienstvorschrift überarbeitet, um die Antragsbearbeitung zu verbessern.

Die Mängel bestanden im Jahr 2018 fort: Die ÖPNV-Unternehmen berechnen für ihren Antrag beim Hauptzollamt selbst den Entlastungsbetrag. Die HZÄ kontrollierten im Wesentlichen, ob der Antrag vollständig, rechnerisch richtig und unterschrieben ist. Die HZÄ belegten nicht, dass sie grundsätzlich prüften, ob die Unternehmen die Voraussetzungen für die Subvention erfüllten. Nur in Einzelfällen fragten die HZÄ bei den Unternehmen nach oder forderten Belege an. Steueranteile wurden daher erstattet, obwohl nicht bekannt war, ob die Voraussetzungen dafür vorlagen. Auch der Prüfungsdienst der HZÄ prüfte die begünstigten Unternehmen kaum. In den wenigen Außenprüfungen hinterfragten die HZÄ wesentliche Voraussetzungen nicht, sondern verließen sich auf die Angaben des Antragstellers.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die allein verbrauchsabhängige Förderung von Kraftstoff kritisiert. Sie steht im Widerspruch zum Ziel der Bundesregierung, effiziente Fahrzeuge mit geringeren Schadstoffemissionen zu fördern. Die Subvention unterstützt nicht die umwelt- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung, den CO₂-Ausstoß und die Feinstaubemission zu verringern. Das Ziel der Förderung muss um diese neuen, umweltbezogenen Gesichtspunkte ergänzt werden.

Das BMF hat bislang nicht belegt, ob und wie die Subvention des ÖPNV nach dem Energiesteuergesetz wirkt. Auch hat es die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung nicht beachtet. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Subvention das Angebot im ÖPNV verbessert oder dazu beigetragen hat, dass private Kraftfahrzeugnutzerinnen und -nutzer häufiger mit dem ÖPNV fahren. Eher besteht ein Mitnahmeeffekt. Die Bundesregierung sollte daher nach geeigneteren Möglichkeiten suchen, um Anreize für einen ökologischen und nachhaltigen ÖPNV zu schaffen, oder diese Art der Förderung aufgeben.

Obwohl das BMF die hierzu erlassene Dienstvorschrift anpasste, prüften die HZÄ die Entlastungsvoraussetzungen weiterhin nicht. Die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Antragsverfahrens ist damit nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die HZÄ die Anträge bundesweit einheitlich prüfen und ergänzende Außenprüfungen häufiger und gründlicher durchführen.

9.3 Stellungnahme

Das BMF hat auf die laufende Evaluierung der Steuerentlastung verwiesen. Zur Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien hat es sich nicht geäußert. Die Subvention entlastete insbesondere kleinere Unternehmen erheblich. Sie ermöglichte günstigere Fahrpreise und setzte so einen Anreiz für private Kraftfahrzeugnutzerinnen und -nutzer, auf den ÖPNV umzusteigen. Belegt hat das BMF dies nicht. Ob die Subvention abgeschafft werden solle, sei eine politische Entscheidung, die das BMF nicht abschließend behandeln könne.

Verbrauchssteuerrechtlich müsse eine Entlastung nach der Menge des verbrauchten Diesels erfolgen, sodass ein höherer Verbrauch automatisch zu einer höheren Entlastungssumme führe. Aus Sicht des BMF müsse der ÖPNV aber aus wirtschaftlichen Gründen daran interessiert sein, seinen Kraftstoffverbrauch zu senken.

Das BMF hat auf diverse Vorgaben und Regelungen hingewiesen, die eine einheitliche und rechtssichere Antragsbearbeitung gewährleisten sollen. Auf die dargestellten Mängel ist es nicht eingegangen. Das BMF hat keinen Bedarf gesehen, das Verfahren zur Steuerentlastung zu ändern. Es hat jedoch zugesagt, dass die HZÄ in den angemahnten Punkten sensibilisiert werden. Die steuerliche Entlastung des ÖPNV würde nicht so intensiv geprüft, da das Risiko im Vergleich zu an-

deren Steuerentlastungen geringer sei. Das BMF wolle darauf hinwirken, dass die HZÄ bei den Außenprüfungen auch die Entlastungsvoraussetzungen prüfen und ihre Ergebnisse besser dokumentieren.

9.4 Abschließende Würdigung

Die Steuerentlastung für den ÖPNV sollte nach ökologischen und nachhaltigen Gesichtspunkten neu ausgerichtet werden. Dies ist auch im Verbrauchsteuerrecht möglich: Sie kann an weitere Voraussetzungen wie Schadstoffklassen und die Energieeffizienz von Fahrzeugen geknüpft und danach gestaffelt werden.

Unabhängig davon sollte die Förderung grundsätzlich überdacht werden: Das BMF sollte zusammen mit anderen Ressorts nach geeigneteren Fördermöglichkeiten suchen, um den ÖPNV nachhaltig zu stärken. Sollte keine Lösung mit ökologischem Ansatz gefunden werden, sollte die Subvention gestrichen werden. Statt einer Subvention kommt auch eine Finanzhilfe in Betracht. Diese hätte den Vorteil, dass Art und Höhe der Förderung im Haushaltsplan dargestellt werden. Die Förderung könnte so gestaltet werden, dass sie unmittelbar dazu beiträgt, die Umwelt- und Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen.

Schließlich fordert der Bundesrechnungshof vom BMF dafür zu sorgen, dass die HZÄ die Entlastungsanträge künftig sorgfältiger bearbeiten und regelmäßige Außenprüfungen in den begünstigten Unternehmen durchführen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

10 Verfahrensmängel bei der Krankenversicherung der Rentner (Kapitel 1102 und 1501)

Zusammenfassung

Bei der Krankenversicherung der Rentner ließen sich jährliche Überzahlungen in zweistelliger Millionenhöhe vermeiden, wenn sich Krankenversicherung und Rentenversicherung besser abstimmen würden.

Die Krankenversicherung teilt der Rentenversicherung regelmäßig mit, dass Rentnerinnen und Rentner rückwirkend nicht mehr freiwillig krankenversichert, sondern pflichtversichert sind. Die Rentenversicherung muss daraufhin nicht einbehaltene Pflichtbeiträge zur Krankenversicherung und zu Unrecht ausgezahlte Beitragszuschüsse zurückfordern. Dies verursacht hohen Verwaltungsaufwand und gelingt oft nicht.

Der Bundesrechnungshof hatte ein geändertes Verfahren empfohlen. Er hatte angeregt, dass die Rentenversicherung auch bei freiwillig versicherten Rentnerinnen und Rentnern den Krankenversicherungsbeitrag direkt an die Krankenversicherung zahlt. Die Rentenversicherung könnte dann offene Forderungen mit der Krankenversicherung verrechnen.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das BMAS haben sich nicht auf ein neues Verfahren geeinigt. Das BMG befürchtet bei einer Änderung Mindereinnahmen für die Krankenversicherung, das BMAS zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Rentenversicherung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS und dem BMG, sich auf eine gemeinsame Lösung zu einigen.

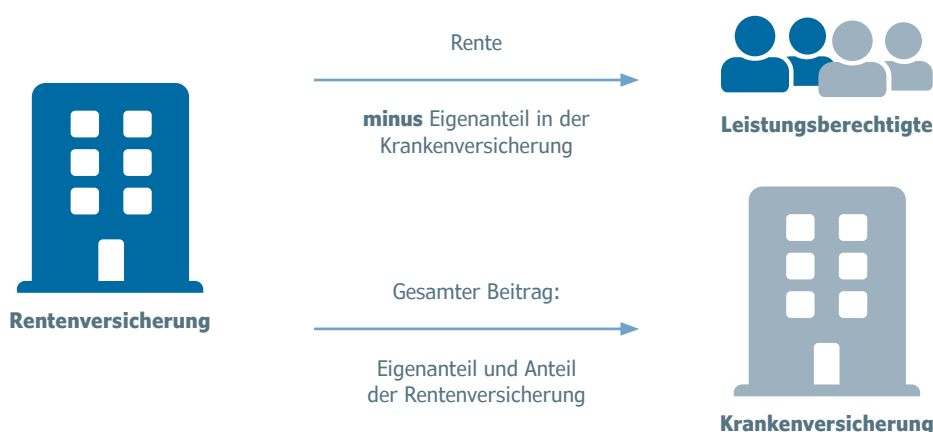
10.1 Prüfungsfeststellungen

Rentnerinnen und Rentner (Leistungsberechtigte) können u. a. in der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherung) pflichtversichert oder freiwillig versichert sein (krankenversicherungsrechtlicher Status).

Pflichtversicherte Leistungsberechtigte

Die Pflichtversicherung besteht nur, wenn Leistungsberechtigte eine Vorversicherungszeit in der Krankenversicherung haben. Den Krankenversicherungsbeitrag tragen die pflichtversicherten Leistungsberechtigten und die Rentenversicherung jeweils zur Hälfte. Dazu behält die Rentenversicherung den Eigenanteil der Leistungsberechtigten von der Rente ein. Sie überweist diesen zusammen mit dem Anteil der Rentenversicherung an die Krankenversicherung. Die Leistungsberechtigten selbst überweisen keinen Beitrag an die Krankenversicherung. Abbildung 10.1 stellt die Beitragszahlungen bei pflichtversicherten Leistungsberechtigten in der Krankenversicherung der Rentner dar.

Abbildung 10.1

Beitragszahlungen in der Pflichtversicherung

Grafik: Bundesrechnungshof. Icons (bearbeitet): www.fontawesome.com.

Im Krankenversicherungsbeitrag ist auch der variable Zusatzbeitrag für die Krankenversicherung enthalten. Ändert sich der Zusatzbeitrag, berücksichtigt die Rentenversicherung diese Änderung erst zwei Monate später. Erhöht sich der Zusatzbeitrag, trägt die Krankenversicherung für zwei Monate den Differenzbetrag. Diese „Zwei-Monats-Regelung“ benötigt die Rentenversicherung, um die Änderung in ihren IT-Systemen umzusetzen.

Freiwillig versicherte Leistungsberechtigte

Erfüllen Leistungsberechtigte die Vorversicherungszeit nicht, waren am Ende ihres Berufslebens aber in der Krankenversicherung versichert, können sie die Krankenversicherung grundsätzlich freiwillig fortsetzen. Sie zahlen dann den gesamten Krankenversicherungsbeitrag selbst an ihre Krankenversicherung. Sie bekommen hierfür von ihrer Rentenversicherung zusätzlich zur Rente einen Beitragszuschuss. Abbildung 10.2 stellt die Beitragszahlungen bei freiwillig versicherten Leistungsberechtigten in der Krankenversicherung der Rentner dar.

Abbildung 10.2

Beitragszahlungen in der freiwilligen Versicherung



Grafik: Bundesrechnungshof. Icons (bearbeitet): www.fontawesome.com.

Der Beitragszuschuss umfasst anteilig auch den Zusatzbeitrag. Ändert sich der Zusatzbeitrag, berücksichtigt die Rentenversicherung dies bei ihrem Beitragszuschuss erst zwei Monate später. Freiwillig versicherte Leistungsberechtigte müssen die geänderten Zusatzbeiträge aber sofort zahlen.

Folgen einer Korrektur des krankensicherungsrechtlichen Status

Die Krankenversicherung prüft und entscheidet über den krankensicherungsrechtlichen Status und teilt diesen der Rentenversicherung mit.

Häufig korrigiert sie rückwirkend eine freiwillige Krankenversicherung in eine Pflichtversicherung. Dies geschieht hauptsächlich dann, wenn

- berufstätige Leistungsberechtigte freiwillig krankenversichert waren und mit Aufgabe ihrer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit pflichtversichert wurden und/oder
- die Krankenversicherung eine früher getroffene Entscheidung korrigieren musste, weil bei der ursprünglichen Entscheidung nicht alle erforderlichen Informationen zu den Vorversicherungszeiten vorlagen.

Die Rentenversicherung zahlte in diesen Fällen für den zurückliegenden Zeitraum unrechtmäßig Beitragszuschüsse an die Leistungsberechtigten aus. Zudem behielt sie deren Beiträge zur Pflichtversicherung nicht von der Rente ein.

In den Jahren 2015 und 2016 zahlte die Rentenversicherung in über 100 000 Fällen 60 Mio. Euro zu viel aus. Die Überzahlungen waren besonders hoch, wenn die Krankenversicherung die Rentenversicherung verspätet, teilweise erst nach Jahren, über den korrigierten Status informierte.

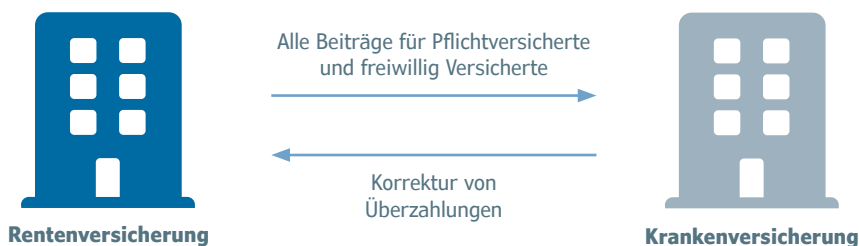
Die Rentenversicherung scheiterte regelmäßig bei dem Versuch, die zu zahlenden Pflichtbeiträge mit den rückblickend zu Unrecht gezahlten freiwilligen Beiträgen mit der Krankenversicherung zu verrechnen. Die Krankenversicherung hatte die zu Unrecht erhaltenen freiwilligen Krankenversicherungsbeiträge bereits an die Leistungsberechtigten zurückgezahlt. Deshalb musste die Rentenversicherung die überzahlten Beträge von den Leistungsberechtigten zurückfordern. Dies ist aufwendig und langwierig. Dabei entstehen finanzielle Schäden, wenn die Forderung aus rechtlichen Gründen nicht mehr realisiert werden kann.

10.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Überzahlungen bei der Krankenversicherung der Rentner kritisiert und eine Verfahrensänderung für erforderlich gehalten. Er hat vorgeschlagen, dass die Rentenversicherung künftig die aus der Rente zu zahlenden freiwilligen Krankenversicherungsbeiträge sowie den Beitragszuschuss der Rentenversicherung direkt an die Krankenversicherung überweist. Der Zahlungsweg für freiwillig Versicherte und Pflichtversicherte wäre damit gleich, soweit der auf die Rente entfallende Beitrag betroffen ist. Die Rentenversicherung könnte dann offene Forderungen mit der Krankenversicherung verrechnen. Abbildung 10.3 stellt den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur Neuregelung dar. Krankenversicherungsbeiträge werden ausschließlich zwischen Rentenversicherung und Krankenversicherung gezahlt und erstattet.

Abbildung 10.3

Vorschlag des Bundesrechnungshofes



Grafik: Bundesrechnungshof. Icons (bearbeitet): www.fontawesome.com.

10.3 Stellungnahmen

Das federführende BMG hat geäußert, es stehe einer Änderung des Zahlungsweges der freiwilligen Krankenversicherungsbeiträge grundsätzlich positiv gegenüber. Es dürfe aber nicht zu weiteren Mindereinnahmen der Krankenversicherung kommen. Solche sehe es, wenn eine Erhöhung des Zusatzbeitrages auch bei den freiwillig Versicherten erst nach zwei Monaten wirksam würde. Bei der Pflichtversicherung habe diese „Zwei-Monats-Regelung“ im Jahr 2016 beispielsweise Zahlungsausfälle von 100 Mio. Euro für die Krankenversicherung verursacht.

Das BMAS hat eine Änderung des Zahlungsweges der freiwilligen Krankenversicherungsbeiträge unterstützt. Die aus der Rente zu zahlenden freiwilligen Krankenversicherungsbeiträge sollten wie Pflichtbeiträge behandelt werden. Dies setze allerdings voraus, dass sich geänderte Zusatzbeiträge auch bei freiwillig versicherten Leistungsberechtigten erst nach zwei Monaten auswirken. Die Rentenversicherung benötige diesen Zeitraum, um die Änderungen in ihren IT-Systemen umzusetzen. Ohne die „Zwei-Monats-Regelung“ hätte die Rentenversicherung zusätzlichen, erheblichen Verwaltungsaufwand. Sie müsste bei Erhöhungen des Zusatzbeitrages Überzahlungen aufwendig korrigieren.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass der Krankenversicherung zwar Mindereinnahmen entstünden, wenn der Zusatzbeitrag steigen würde. Gleichwohl würde die Krankenversicherung aber auch Mehreinnahmen erhalten, wenn der Zusatzbeitrag sinken würde, wie in den Jahren 2018 und 2019.

Nach Ansicht des BMAS könne das BMG die Krankenversicherung auch verpflichten, Änderungen des Zusatzbeitrages zwei Monate vorher bekanntzugeben.

10.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, das Verfahren bei den Krankenversicherungsbeiträgen der freiwillig Versicherten zu ändern. Es bieten sich mehrere Lösungsmöglichkeiten an:

Die Rentenversicherung könnte den Beitragszuschuss und den Eigenanteil der freiwillig Versicherten direkt an die Krankenversicherung zahlen. Befürchtete Mindereinnahmen wegen der „Zwei-Monats-Regelung“ könnte die Krankenversicherung vermeiden. Sie könnte die erhöhten Zusatzbeiträge selbst bei den Leistungsberechtigten einziehen. Dennoch wäre die Krankenversicherung bei diesem geänderten Verfahren entlastet. Sie müsste die Krankenversicherungsbeiträge nicht mehr selbst von den Leistungsberechtigten einziehen, sondern bekäme sie von der Rentenversicherung überwiesen. Den erhöhten Zusatzbeitrag müsste sie lediglich einmal jährlich für zwei Monate einziehen. Das geänderte Verfahren wäre auch geeignet, Überzahlungen wegen rückwirkender Wechsel von einer freiwilligen Versicherung in eine Pflichtversicherung zu korrigieren. Die Rentenversicherung könnte Forderungen direkt mit der Krankenversicherung verrechnen.

Eine weitere Möglichkeit wäre, die Krankenversicherung zu verpflichten, unrechtmäßig erhaltene freiwillige Krankenversicherungsbeiträge erst dann an die Leistungsberechtigten zurückzuzahlen, wenn die Rentenversicherung keine Forderungen mehr gegenüber den Leistungsberechtigten hat. Zahlt die Krankenversicherung dennoch freiwillige Krankenversicherungsbeiträge an Leistungsberechtigte aus, sollte die Krankenversicherung für den entstandenen Schaden haften.

Unabhängig von diesen beiden Lösungsmöglichkeiten wäre zu überlegen, die Krankenversicherung zu verpflichten, Änderungen des Zusatzbeitrages mindestens zwei Monate vorher bekanntzugeben. Es gäbe dann keine Mindereinnahmen wegen der „Zwei-Monats-Regelung“, weder bei den freiwillig Versicherten noch bei den Pflichtversicherten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS und dem BMG, sich auf eine gemeinsame Lösung zu einigen und dem Gesetzgeber entsprechende Rechtsänderungen vorzuschlagen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

11 Unzureichende Prüfung der Jahresrechnung bei der Deutschen Rentenversicherung (Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Das BMAS sollte der Deutschen Rentenversicherung vorgeben, ihre Jahresrechnungen unabhängig und nach verbindlichen Standards für Abschlussprüfungen prüfen zu lassen.

Derzeit prüfen die Innenrevisionen die Jahresrechnungen. Diese sind jeweils mittelbar dem Vorstand unterstellt, der die Jahresrechnung aufstellt. Die Innenrevisionen sind damit nicht unabhängig. Die Innenrevisionen müssen bei den Prüfungen von Jahresrechnungen die anerkannten Standards für Abschlussprüfungen nicht anwenden. Teilweise verfügen die Innenrevisionen auch nicht über den erforderlichen Sachverstand in den Bereichen Betriebswirtschaft, Bau und IT.

Das BMAS sollte eine Verordnung erlassen, die eine unabhängige Prüfstelle und die Einhaltung anerkannter Standards vorschreibt.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Prüfung der Jahresrechnung

Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (Deutsche Rentenversicherung) mit einem Ausgabenvolumen von 300 Mrd. Euro jährlich eigenverantwortlich wahr. Mit den Jahresrechnungen legen sie Rechenschaft über die gesamte Geschäfts- und Rechnungsführung des abgelaufenen Geschäftsjahres ab. Für das Verwaltungshandeln ist der Vorstand des jeweiligen Rentenversicherungsträgers oder der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung (Vorstand) verantwortlich. Er erstellt auch die Jahresrechnung. Die Prüfung der Jahresrechnungen ist rechtlich vorgeschrieben. Die geprüften Jahresrechnungen und die Prüfungsberichte sind eine wesentliche Grundlage für die Entlastung des Vorstandes durch die Vertreterversammlung.

Prüfungsmaßstab

Das Handelsgesetzbuch enthält Regelungen für die Abschlussprüfung. Der Bundesrechnungshof legte diese Regelungen bei seiner Prüfung der Rechnungslegung und des Entlastungsverfahrens bei der Deutschen Rentenversicherung zugrunde. Bei ihren privatrechtlichen Beteiligungen wendet die Deutsche Rentenversicherung diese Regelungen bereits an. Dabei handelt es sich u. a. um Kliniken, Berufsförderungswerke und Rechenzentren. Die Abschlussprüfer prüfen und testieren die Jahresabschlüsse dieser Unternehmen nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches.

Keine unabhängige Jahresrechnungsprüfung

Der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung hat festgelegt, dass die Innenrevisionen die Jahresrechnungen prüfen und Prüfungsberichte erstellen. Dies ist rechtlich zulässig. Die Innenrevisionen unterstehen i. d. R. mittelbar dem Vorstand. Der Vorstand kann der Innenrevision Prüfungsaufträge erteilen. Dann müssen die Innenrevisionen andere Prüfvorhaben verschieben oder aufgeben. Darüber hinaus hat der Vorstand Einfluss auf die Stellenausstattung sowie auf Auswahl und Beförderung des Personals der Innenrevision.

Für die Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften ist gesetzlich festgelegt, dass Prüfer nicht Beschäftigte des zu prüfenden Unternehmens sein dürfen. Sie dürfen auch nicht bei der Durchführung der Innenrevision in verantwortlicher Position mitgewirkt haben.

Qualifikation der Prüfenden nicht gewährleistet

Nach den Revisionsordnungen der Rentenversicherungsträger sollen die Beschäftigten der Innenrevision gründliche Fachkenntnisse besitzen. Sie sollen sich in Bezug auf Vorbildung, Erfahrungen, Leistungen und die besonderen persönlichen Eigenschaften für den Prüfdienst eignen. Die Deutsche Rentenversicherung hat sich nicht darauf verständigen können, ein bereits vorhandenes, übergreifendes Weiterbildungsprogramm für die Beschäftigten der Innenrevisionen verbindlich vorzuschreiben.

Die Beschäftigten der Innenrevisionen verfügten nicht immer über die Fachkenntnisse, um die Jahresrechnungen sachgerecht zu prüfen. Es fehlten teilweise betriebswirtschaftliche, bautechnische und IT-Kenntnisse. Die Innenrevisionen durften diese Defizite auch nicht durch externe Sachverständige ausgleichen.

Demgegenüber schreibt die Wirtschaftsprüferordnung diverse Qualifikationen für die Prüfenden von Abschlussprüfungen verbindlich vor. Falls erforderlich, beziehen die Abschlussprüfer interne oder externe Sachverständige in die Prüfung ein.

Keine einheitlichen Prüfungsstandards

Der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung verwies auf verschiedene Prüfungsstandards:

- Prüfungsstandards der Internen Revision in der Bundesverwaltung,
- Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Interne Revision sowie
- Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.

Verbindliche Prüfungsstandards gibt die Deutsche Rentenversicherung nicht vor. Somit fehlen verbindliche Prüfungsstandards für eine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung, zu den Prüfungsmethoden, der Prüfungstiefe, zur Dokumentation der Prüfungsergebnisse, zur Berichterstattung und zum Qualitätsmanagement. In der Praxis gingen alle Innenrevisionen der 16 Rentenversicherungsträger bei ihren Prüfungen sehr unterschiedlich vor.

Das Handelsgesetzbuch schreibt die Prüfungsstandards für die Abschlussprüfung verbindlich vor. Die Abschlussprüfer müssen sich außerdem einer regelmäßigen Qualitätskontrolle unterziehen.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Aufgaben der Innenrevision einerseits und der Prüfung der Jahresrechnung andererseits nicht voneinander getrennt sind. Er hält aufgrund der Anforderungen an eine unabhängige Kontrolle des Vorstandes eine strikte Trennung für notwendig, um eine unabhängige Prüfung zu gewährleisten. Ebenfalls hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die rechtlichen Regelungen für die Deutsche Rentenversicherung keine anerkannten Prüfungsstandards verbindlich vorgeben. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass bei der Deutschen Rentenversicherung ein verbindliches Weiterbildungsprogramm fehlt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Jahresrechnungen der Deutschen Rentenversicherung durch eine unabhängige Prüfstelle prüfen zu lassen. Die Deutsche Rentenversicherung sollte diese Prüfstelle losgelöst von dem einzelnen Rentenversicherungsträger bei der Bundesvertreterversammlung angliedern. So ist sie unabhängig von den Rentenversicherungsträgern. Zudem sollte die Deutsche Rentenversicherung für die Prüfung der Jahresrechnungen die anerkannten Prüfungsstandards verbindlich festlegen, die auch für die Abschlussprüfung gelten. Diese Prüfungsstandards sollten zumindest eine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung, die Prüfungsmethoden, die Prüfungstiefe, die Dokumentation der Prüfungsergebnisse, die Berichterstattung und das Qualitätsmanagement umfassen. Ferner hat der Bundesrechnungshof empfohlen, ein verbindliches Weiterbildungsprogramm für die Prüfenden festzulegen. Dies würde deren erforderliche Qualifikation sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hatte die Deutsche Rentenversicherung im Jahr 2016 aufgefordert, diese Empfehlungen umzusetzen. Die Deutsche Rentenversicherung kam dem bisher nicht nach. Sie setzte verschiedene Arbeitsgruppen ein und gab externe Gutachten in Auftrag. Sie beschloss im Mai 2019 erneut, eine Arbeitsgruppe einzurichten. Diese soll ein Konzept zu einer trägerübergreifenden Prüfstelle erstellen. Die Deutsche Rentenversicherung wird daher die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in absehbarer Zeit nicht umsetzen.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMAS im Jahr 2018 gebeten, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in eine Verordnung aufzunehmen.

11.3 Stellungnahme

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme auf die neu eingesetzte Arbeitsgruppe der Deutschen Rentenversicherung verwiesen. Diese befasse sich mit einem Konzept für eine trägerübergreifende Prüfstelle. Der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung habe Entwürfe für verbindliche Grundsätze für die Innenrevision sowie die Prüfung der Jahresrechnung erarbeiten lassen. Dabei wolle er auch auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eingehen. Die neuen Grundsätze sollen auch die Unabhängigkeit bei der Prüfung der Jahresrechnungen durch die Innenrevisionen gewährleisten. Sie orientierten sich an den Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. Im Übrigen verfüge das Personal über das notwendige Spezialwissen. Die Teilnahme am bestehenden Weiterbildungsprogramm solle nach den neuen Grundsätzen verbindlich werden.

Das BMAS werde anhand der Ergebnisse der neuen Arbeitsgruppe entscheiden, ob die Prüfung der Jahresrechnungen neu geregelt werden müsse.

11.4 Abschließende Würdigung

Die Deutsche Rentenversicherung hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes seit Juni 2016 erörtert. Bisher hat sie diese nicht umgesetzt. Immer noch prüfen die Innenrevisionen die Jahresrechnungen. Immer noch fehlen verbindliche Prüfungsstandards. Immer noch gibt es kein verbindliches Weiterbildungsprogramm.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung: Eine Prüfung der Jahresrechnung ist nur dann unabhängig, wenn eine vom Vorstand unabhängige Stelle prüft. Anerkannte Standards für Abschlussprüfungen verbessern die Qualität von Prüfungen und Berichten. Notwendig sind Standards zu einer mehrjährigen risikoorientierten Prüfungsplanung, zu den Prüfungsmethoden, zur Prüfungstiefe, zur Dokumentation der Prüfungsergebnisse, zur Berichterstattung und zum Qualitätsmanagement. Die Deutsche Rentenversicherung sollte diese Standards verbindlich vorgeben. Sie sollte bereits vor Einrichtung der unabhängigen Prüfstelle ein verbindliches Weiterbildungsprogramm für die Prüfenden der Jahresrechnung einführen.

Diese Empfehlungen sollte das BMAS in eine Verordnung aufnehmen.

Bundesagentur für Arbeit

12 Bundesagentur für Arbeit setzt zu viel Leitungspersonal ein

Zusammenfassung

In fast einem Drittel der Agenturen für Arbeit (Agenturen) ist einer Geschäftsführung nur noch eine Bereichsleitung unterstellt. Diese einzügigen Unterstellungsverhältnisse bestehen, seit die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) die Aufgaben der Agenturen deutlich verringert hat. Sie versäumte es, ihre Organisationsstrukturen anzupassen. Die Notwendigkeit einzügiger Unterstellungsverhältnisse ist nicht begründet.

12.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesagentur muss ihre Organisationsstrukturen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gestalten. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat hierzu Empfehlungen für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung herausgegeben. Danach richtet sich die Zahl der Beschäftigten, die einer Führungskraft direkt unterstellt sein sollten, nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben, die sie wahrnimmt.

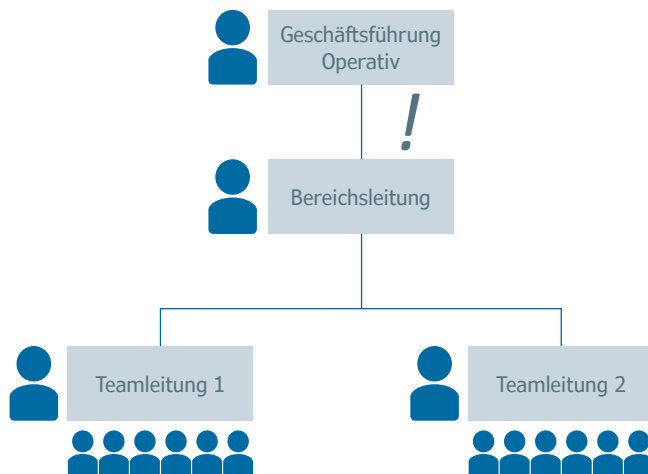
Die Agenturen waren bis zum Jahr 2012 zuständig für den Aufgabenbereich Beratung und Vermittlung sowie den Aufgabenbereich Leistungsgewährung, z. B. die Auszahlung von Arbeitslosengeld. Beide Arbeitsbereiche verantwortete eine sogenannte Geschäftsführung Operativ.

Ab dem Jahr 2012 gliederte die Bundesagentur den Aufgabenbereich Leistungsgewährung aus den Agenturen aus. Dies hatte zur Folge, dass sich die Leitungsspanne der Geschäftsführung Operativ in den Agenturen bis hin zu einzügigen Unterstellungsverhältnissen verringerte. In 47 der insgesamt 156 Agenturen ist der Geschäftsführung Operativ seitdem nur eine Bereichsleitung unmittelbar unterstellt.

Abbildung 12.1

Einzüiges Unterstellungsverhältnis

In 47 Agenturen ist der Geschäftsführung Operativ nur eine Bereichsleitung unterstellt



Grafik: Bundesrechnungshof. Basis: Bundesagentur Weisung POE 6 – 1108.

12.2 Würdigung

Obwohl die Bundesagentur Aufgaben und Personal aus den Agenturen ausgliederte, passte sie ihre Organisationsstrukturen nicht an. Dies führte in fast einem Drittel der Agenturen zu einzüigen Unterstellungsverhältnissen.

Der Bundesrechnungshof hatte dies bereits bei seiner Prüfung der Neuorganisation der Bundesagentur im Jahr 2014 beanstandet. Die Bundesagentur sagte zu, ihre Organisationsstruktur im Jahr 2016 zu analysieren und zu bewerten. Bisher liegt eine solche Analyse nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Organisationsstrukturen der Agenturen anzupassen und die einzüigen Unterstellungsverhältnisse zu bereinigen.

12.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat ihre eigene Weisung angeführt. Danach seien einzüige Unterstellungsverhältnisse bei Agenturen mit wenig Personal zulässig. Fachlich und organisatorisch seien einzüige Unterstellungsverhältnisse nicht zu beanstanden. Zudem nähmen Geschäftsführung Operativ und die unterstellte Bereichsleitung unterschiedliche Aufgaben wahr.

12.4 Abschließende Würdigung

Bei der Bemessung der Leitungsspanne ist eine Organisation anzustreben, die Ressourcen möglichst wirtschaftlich einsetzt. Wie groß Leitungsspannen sein sollten, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, die in den Empfehlungen für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des BMI formuliert sind. Dazu gehören beispielsweise die Komplexität der Führungsaufgabe und die Qualifikationen der unterstellten Beschäftigten.

Die Bundesagentur lässt mit einzügigen Unterstellungsverhältnissen Hierarchieebenen zu, die lediglich einen direkt unterstellten Bereich führen. Sie hat entgegen ihrer Zusage im Jahr 2014 bisher nicht belegt, inwieweit einzügige Unterstellungsverhältnisse angemessen sind. Die Aufnahme eines solchen Modells für Agenturen mit wenig Personal in eine interne Regelung der Bundesagentur kann dies nicht rechtfertigen. Kleine Organisationseinheiten begründen für sich genommen keine einzügigen Unterstellungsverhältnisse. Auch unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte von Führungskraft und unterstelltem Personal entbinden die Bundesagentur nicht davon, angemessen große Organisationseinheiten mit möglichst wenigen Hierarchieebenen zu bilden.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Bundesagentur ihre Organisationsstrukturen sachgerecht begründet und insbesondere angemessene Leitungsspannen zugrunde legt. Die Leitungsspanne ist anhand des Aufwands der Führungsaufgabe für die jeweilige Organisationseinheit zu bewerten.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

13 Deutsche Bahn AG verweigert Auskünfte über Stromverkauf an Privatpersonen – Bund nimmt rechtswidriges Verhalten hin (Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Die Bundesregierung duldet, dass die im Alleineigentum des Bundes stehende Deutsche Bahn AG (DB AG) dem Bundesrechnungshof Auskünfte über ihre Geschäftstätigkeit verweigert. Die DB AG ist wie viele andere Bundesunternehmen zu Auskünften gesetzlich und per Satzung verpflichtet. Dies ermöglicht dem Bundesrechnungshof, das Regierungshandeln bei diesen Unternehmen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof untersucht, wie sich der Bund als Eigentümer der DB AG beim Stromverkauf an Privatpersonen betätigt. Die Bundesregierung konnte nicht alle seine Fragen beantworten. Der Bundesrechnungshof wandte sich daraufhin an die DB AG, die es ablehnte, Auskünfte zu erteilen. Deshalb musste der Bundesrechnungshof seine Prüfung unterbrechen.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die DB AG die Auskünfte verweigert. Sie hat den Bundesrechnungshof nicht unterstützt, seine Unterrichtsrechte durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof fordert deshalb die Bundesregierung auf sicherzustellen, dass die DB AG ihrer Auskunftspflicht unverzüglich nachkommt. Nur so kann der Bundesrechnungshof seine verfassungsmäßige Prüfungs- und Beratungsaufgabe erfüllen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

DB AG verkauft Strom an Privatpersonen

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG und damit auch mittelbarer Eigentümer ihrer Tochterunternehmen. Eines dieser Tochterunternehmen ist die DB Energie GmbH (DB Energie). Sie hat etwa 1 700 Beschäftigte und versorgt 5 400 Bahnhöfe mit Licht, Strom und Wärme. Außerdem betreibt die DB Energie ein 7 900 km langes Bahnstromnetz. Im Jahr 2018 erzielte sie einen Umsatz von 2,8 Mrd. Euro.

Seit dem Jahr 2017 verkauft die DB Energie Strom auch an Privatpersonen. Dadurch ist die DB AG in den Wettbewerb zu zahlreichen Energieversorgungsunternehmen eingetreten.

Der Bund als Eigentümer der DB AG

Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte bei der DB AG in erster Linie über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat wahr. Das BMVI, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) entsenden je eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Aufsichtsrat der DB AG. Das BMF entsendet zudem eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Aufsichtsrat der DB Energie.

Das BMVI führt die Beteiligung des Bundes an der DB AG (Beteiligungsverwaltung). Die Beteiligungsverwaltung unterstützt die Bundesvertreterinnen und -vertreter bei ihren Aufsichtsratsmandaten. Dazu gehört, ihnen das Bundesinteresse aufzuzeigen und dessen Durchsetzung im Aufsichtsrat zu fördern.

DB AG verweigert Auskünfte zu ihrer Geschäftstätigkeit

Der Bundesrechnungshof prüft, wie das BMVI, das BMF und das BMWi diese Aufgaben im Hinblick auf den Stromverkauf an Privatpersonen erfüllen. Im Laufe der Erhebungen zeigte sich, dass die Bundesministerien nicht alle Fragen

- zum Eintritt der DB Energie in den Privatkundenmarkt,
- zu Abweichungen von der ursprünglichen Unternehmensplanung und
- zur aktuellen Geschäftsentwicklung

beantworten konnten. So erklärte die Beteiligungsverwaltung zwar, dass die DB Energie beim Stromverkauf an Privatpersonen möglicherweise Anlaufschwierigkeiten hatte. Verbindlich beurteilen konnte sie dies anhand der vorliegenden Unterlagen jedoch nicht. Die Bundesministerien hatten auch nicht geprüft, ob der Stromverkauf an Privatpersonen im Bundesinteresse liegt.

Der Bundesrechnungshof wandte sich deshalb an die DB AG. Sie ist wie andere Bundesunternehmen dazu verpflichtet, bei solchen unmittelbaren Unterrichtungen dem Bundesrechnungshof Auskünfte zu erteilen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen und örtliche Erhebungen zu dulden. Dies regeln das Haushaltsgrundsatzgesetz (§ 54) sowie die Satzungen der DB AG und der DB Energie.

Die DB AG hat die Fragen des Bundesrechnungshofes zum Stromgeschäft mit Privatpersonen nicht beantwortet. Sie hat die Auffassung geäußert, er müsse das Handeln des Bundes auf Basis der Auskünfte der Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat beurteilen. Der Bundesrechnungshof konnte deswegen seine Prüfung nicht fortsetzen. Auch bei früheren Prüfungen hatte die DB AG Informationen und Unterlagen nicht oder nur verzögert bereitgestellt.

Bundesregierung bleibt untätig

Der Bundesrechnungshof hat die DB AG und ihren Aufsichtsratsvorsitzenden wiederholt auf die Auskunftspflicht des Unternehmens hingewiesen. Zudem hat der Bundesrechnungshof die Bundesregierung über die anhaltende Weigerung der DB AG informiert. Er hat das BMVI als Vertreter des Alleineigentümers Bund

aufgefordert, den Bundesrechnungshof zu unterstützen, seine Unterrichtsrechte gegenüber der DB AG durchzusetzen. Das BMVI ist dieser Aufforderung nicht nachgekommen.

13.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den verfassungsmäßigen Auftrag, die Bundesverwaltung zu prüfen sowie den Deutschen Bundestag zu beraten und zu unterstützen. Dazu gehört das Prüfen der Betätigung des Bundes bei der DB AG und ihren Tochterunternehmen. Der Bundesrechnungshof stützt sich zunächst auf Auskünfte der Beteiligungsverwaltung und der Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat. Wenn dort nicht alle Informationen verfügbar sind, ist es für ihn unverzichtbar, sich beim Unternehmen zu unterrichten. Dies ist erforderlich, weil sich der Verantwortungsbereich der Bundesregierung sowohl auf die Beteiligungsverwaltung als auch auf die unternehmerische Tätigkeit der DB AG bezieht. Auf beides erstreckt sich auch die parlamentarische Kontrolle.

Wenn beispielsweise die DB Energie Anlaufschwierigkeiten beim Stromverkauf an Privatpersonen hat, wird möglicherweise das Unternehmensergebnis von den ursprünglich im Aufsichtsrat vorgetragenen Planungen abweichen. Die Einzelheiten und Hintergründe dafür sind beim Unternehmen am besten bekannt. Diese Informationen aus erster Hand sind wesentlich dafür, dass der Bundesrechnungshof das neu aufgebaute Geschäft sachgerecht beurteilen kann. Nur auf dieser Grundlage kann er geeignete Empfehlungen ableiten, wie die Bundesregierung das Bundesinteresse künftig wahrnehmen und sich bei der DB AG und der DB Energie betätigen sollte. Deshalb sehen das Haushaltsgrundsätzegesetz sowie die Satzungen das Recht des Bundesrechnungshofes vor, sich unmittelbar bei den Unternehmen zu unterrichten. Dabei ist es nicht Sache des Unternehmens zu entscheiden, ob es dem Bundesrechnungshof bestimmte Auskünfte über die Geschäftstätigkeit vorenthalten darf. Anderenfalls könnte das Unternehmen den verfassungsmäßigen Auftrag des Bundesrechnungshofes ins Leere laufen lassen.

Der Aufsichtsrat ist verpflichtet, die Geschäftsführung durch den Unternehmensvorstand zu überwachen. Zu dieser Kontroll- und Beratungstätigkeit gehört auch die Frage, ob der Vorstand Gesetze und andere Rechtsnormen einhält: Die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat hätten daher auf den Vorstand der DB AG mit dem Ziel einwirken müssen, dem Bundesrechnungshof die erbetenen Informationen bereitzustellen.

Die Beteiligungsverwaltung muss darauf hinwirken, dass die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat ihre Pflichten erfüllen. Insbesondere das BMVI hätte darauf hinwirken müssen, dass die DB AG ihrer Auskunftspflicht gegenüber dem Bundesrechnungshof uneingeschränkt nachkommt.

13.3 Stellungnahme

Die Bundesregierung hat erklärt, es sei nicht ihre Aufgabe, über die voneinander abweichenden Auffassungen der DB AG und des Bundesrechnungshofes über den Umfang der Unterrichtsrechte zu entscheiden. Das BMVI hat vermutet, dass die DB AG die Auskünfte erteilt hätte, wenn der Bundesrechnungshof seine Unterrichtsbitte über die Beteiligungsverwaltung zugeleitet hätte, statt sich unmittelbar an die DB AG zu wenden. Die Bundesregierung sei jedoch erst über die Schwierigkeiten in Kenntnis gesetzt worden, nachdem der Bundesrechnungshof die gewünschten Auskünfte nicht erhalten hatte. Der Bundesrechnungshof habe nicht begründet, warum er die Auskünfte brauche, um die Betätigung des Bundes bei der DB AG prüfen zu können.

Das BMVI hat einerseits betont, dass die Bundesregierung über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG keine unmittelbaren Durchgriffsmöglichkeiten habe, um die Auskunftsbite des Bundesrechnungshofes durchzusetzen. Die Bundesvertreterinnen und -vertreter hätten lediglich eine beratende Tätigkeit gegenüber dem Vorstand oder der Geschäftsführung. Andererseits hat das BMVI erklärt, die Bundesvertreterinnen und -vertreter könnten die Fragen des Bundesrechnungshofes auch im Wege einer eigenen Berichtsbitte an das Unternehmen herantragen und Antworten selbst einfordern. Entsprechende Aktivitäten hat das BMVI jedoch nicht erkennen lassen.

Das BMVI hat darauf verwiesen, dass der Aufsichtsratsvorsitzende der DB AG zu einem Gespräch mit dem Bundesrechnungshof bereit sei. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die DB AG und der Bundesrechnungshof auf diesem Wege eine Lösung erreichen könnten.

13.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMVI überzeugen nicht. Das Haushaltsgrundsätzegesetz sieht ausdrücklich vor, dass der Bundesrechnungshof sich bei dem betreffenden Unternehmen „unmittelbar unterrichten“ kann. Diese Vorschrift liefe ins Leere, wenn der Bundesrechnungshof seine Unterrichtsbitte dem Unternehmen über die Beteiligungsverwaltung des BMVI zuleiten müsste.

Auch die Ansicht des BMVI, die Bundesregierung habe nicht über die unterschiedlichen Auffassungen der DB AG und des Bundesrechnungshofes zu entscheiden, greift zu kurz. Es muss im Interesse des Bundes liegen, dass sich seine Unternehmen rechtskonform verhalten. Wenn dem BMVI und seiner Beteiligungsverwaltung Hinweise auf rechtswidriges Verhalten der DB AG und eines Tochterunternehmens vorliegen, dürfen sie dies nicht tatenlos hinnehmen. Die von der DB AG erbetenen Auskünfte sind für die Betätigungsprüfung unverzichtbar, weil der Bundesrechnungshof sich ein Bild über die Tragweite der geschäftlichen Anlaufschwierigkeiten und der etwaigen Risiken für den Bund machen muss.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass weder die Bundesregierung noch der Aufsichtsratsvorsitzende der DB AG unmittelbare Durchgriffsrechte gegenüber dem Vorstand bzw. der Geschäftsführung haben. Aber die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten können gegenüber dem Unternehmen darauf hinwirken, der Auskunftsbitten des Bundesrechnungshofes nachzukommen. Obwohl das BMVI diese Handlungsoption erwähnt, nutzt es sie bislang nicht. Indem das BMVI einen anhaltenden Rechtsverstoß der DB AG duldet und seine Handlungsmöglichkeiten nicht ausschöpft, wird es seiner Eigentümerrolle nicht gerecht. Die Bereitschaft des Aufsichtsratsvorsitzenden der DB AG zu einem Gespräch kann die notwendigen Aktivitäten des BMVI nicht ersetzen. Die Unterrichtsrechte des Bundesrechnungshofes sind nicht verhandelbar.

Der Bundesrechnungshof fordert vom BMVI, dass es

- a) seine Rolle als Vertreter des Alleineigentümers Bund gegenüber der DB AG endlich aktiv wahrnimmt,
- b) sich mit dem BMF und dem BMWi auf eine gemeinsame Position mit dem Ziel verständigt, den Bundesrechnungshof bei der Durchsetzung seiner Unterrichtsrechte gegenüber der DB AG zu unterstützen und
- c) über seinen Bundesvertreter im Aufsichtsrat der DB AG darauf hinwirkt, dass das Unternehmen die vom Bundesrechnungshof erbetenen Auskünfte zum Stromgeschäft mit Privatpersonen uneingeschränkt erteilt.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

14 BMVI erschwert Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Deutschen Bahn

Zusammenfassung

Das BMVI versäumt seit Jahren, gegenüber dem Bundesrechnungshof rechtzeitig und lückenlos Rechenschaft über die Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) abzulegen. Das BMVI ist gesetzlich verpflichtet, dem Bundesrechnungshof Aufsichtsratsunterlagen und eigene Berichte innerhalb von drei Monaten nach Feststellung des Jahresabschlusses zu übersenden. Das BMVI kommt dem nicht oder nur deutlich verspätet nach. Dies betrifft die Muttergesellschaft, große Tochterunternehmen wie die DB Fernverkehr AG und die DB Netz AG sowie Bundesbeteiligungen mit Sitz im Ausland.

Das BMVI erschwert es damit dem Bundesrechnungshof zu prüfen, wie sich der Bund bei der DB AG mit ihren 680 Tochterunternehmen in mehr als 140 Staaten der Welt betätigt. Er kann seine Beratungsaufgabe gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung so nicht vollständig erfüllen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, seinen Berichts- und Rechenschaftspflichten für die DB AG und ihre Tochterunternehmen fristgerecht nachzukommen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes

Zu den Aufgaben des Bundesrechnungshofes gehört es, die Betätigung des Bundes bei Unternehmen zu prüfen, an denen der Bund unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (Betätigungsprüfung). Die Betätigungsprüfung soll ein Urteil darüber ermöglichen, ob die mit dem unternehmerischen Engagement verfolgten öffentlichen Zwecke erreicht werden. Sie soll dazu beitragen, Mängel und Schwachstellen in der Betätigung zu entdecken, damit der Bund darauf hinwirken kann, sie rasch zu beseitigen. Die Ergebnisse der Betätigungsprüfung sind außerdem Grundlage für die parlamentarische Kontrolle der Finanzwirtschaft des Bundes.

Die Bundesregierung erlangt ihre Informationen über ein Beteiligungsunternehmen des Bundes im Wesentlichen über ihre Vertreterinnen und Vertreter im Überwachungsorgan des Unternehmens. Sie sind verpflichtet, gegenüber dem beteiligungsführenden Bundesministerium (Beteiligungsverwaltung) Bericht zu erstatten. Außerdem müssen sie die ihnen vorliegenden Unterlagen über das Unternehmen an die Beteiligungsverwaltung weitergeben. Die Beteiligungsver-

waltung muss diese Berichte und Unterlagen auswerten. Sie muss einen Rechenschaftsbericht verfassen, in dem sie

- auf die Entwicklung und die Lage des Unternehmens eingeht,
- eine Einschätzung über die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung abgibt,
- über die eigenen Aktivitäten berichtet und
- die Tätigkeit der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Überwachungsorganen bewertet.

Die Beteiligungsverwaltung ist verpflichtet, dem Bundesrechnungshof diese Dokumente spätestens drei Monate nach Feststellung des Jahresabschlusses zu übersenden. Dies ist Grundlage seiner Betätigungsprüfung.

Weltweite Aktivitäten der Deutschen Bahn AG – Bund fehlt umfassender Einblick

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG. Die DB AG ist Konzernmuttergesellschaft von weltweit etwa 680 Tochterunternehmen. Sie erzielt mehr als 44 Mrd. Euro Umsatz in mehr als 140 Staaten der Erde und beschäftigt etwa 320 000 Mitarbeiter, davon 200 000 in Deutschland. Unterhalb der Konzernmuttergesellschaft bestehen acht große Gesellschaften, denen die operativen Tätigkeiten zugeordnet sind (Führungsgesellschaften). Die Bundesbeteiligungen an der DB AG und ihren Tochterunternehmen (DB AG-Konzern) sollen vom BMVI verwaltet werden.

Dem BMVI liegen für viele der mittelbaren Bundesbeteiligungen im DB AG-Konzern keine Unterlagen vor. Ein bedeutsames Beispiel ist die im Jahr 2010 erworbene britische Arriva plc. (Arriva). Arriva erzielte mit ihren Tochtergesellschaften im Jahr 2018 mit etwa 53 000 Beschäftigten einen Jahresumsatz von mehr als 5 Mrd. Euro. Das Bundesministerium der Finanzen hatte dem Erwerb mit Auflagen zugestimmt. Insbesondere hatte es verlangt, Bundesvertreterinnen oder -vertreter in das Überwachungsorgan der Arriva zu entsenden. Diese Auflage ist nie erfüllt worden. Der Bund erhält daher seit dem Erwerb keine Unterlagen von dieser Beteiligung. Nach einer weiteren Auflage sollte die jährliche Abschlussprüfung der Arriva um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens erweitert werden. Um diese Auflage umzusetzen, ließ die DB AG für die Jahre 2011 bis 2014 Berichte über Arriva und ihre wichtigsten Tochtergesellschaften erstellen; danach verzichtete sie darauf. Das BMVI duldet dies.

Oft fehlen die Unterlagen auch bei Inlandsbeteiligungen, in deren Überwachungsorgan keine Bundesvertreterinnen oder -vertreter gewählt oder entsandt wurden. Unterlagen über weltweite Auslandsbeteiligungen sind i. d. R. in den Landessprachen abgefasst und werden für die Beteiligungsverwaltung nicht übersetzt.

BMVI kommt Rechenschaftspflicht verspätet oder gar nicht nach

Die Jahresabschlüsse der DB AG-Konzerngesellschaften werden i. d. R. im ersten Halbjahr des Folgejahres festgestellt. Das BMVI beachtet die Drei-Monats-Frist für die Rechenschaftsberichte seit Jahren nicht: Das Ergebnis seiner Prüfungen teilt es dem Bundesrechnungshof erst am Ende des Folgejahres oder im über-

nächsten Jahr mit. Beispielsweise hat es – mit Ausnahme von zwei Tochterunternehmen – die Rechenschaftsberichte für das Geschäftsjahr 2017 bis zum Juni 2019 nicht vorgelegt. Dies betrifft die DB AG selbst sowie wichtige Führungsgesellschaften des Konzerns wie die Eisenbahnverkehrsunternehmen DB Fernverkehr AG, DB Regio AG und DB Cargo AG sowie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG und DB Energie GmbH.

Der Bundesrechnungshof hat die verspäteten und fehlenden Unterrichtungen mehrfach bemängelt und eine rechtzeitige Abgabe der Rechenschaftsberichte gefordert.

14.2 Würdigung

Das BMVI muss die Eigentümerrolle wahrnehmen sowie einen angemessenen Bundeseinfluss in den Überwachungsorganen des DB AG-Konzerns geltend machen. Das BMVI ist verpflichtet, dem Bundesrechnungshof Rechenschaft über die Betätigung des Bundes bei der DB AG abzulegen. Es hat fristgerecht über das Ergebnis seiner Prüfungen zu berichten und alle erforderlichen Dokumente zu übersenden. Das BMVI verstößt nachhaltig gegen diese Verpflichtung. Unterlagen über Auslandsbeteiligungen kann es nicht prüfen und in seinen Rechenschaftsberichten nicht angemessen berücksichtigen, wenn sprachliche Hürden bestehen. Soweit es auf die Rechenschaftsberichte verzichtet, kommt es seiner gesetzlichen Verpflichtung überhaupt nicht nach.

Dem Bundesrechnungshof fehlt dadurch eine wesentliche Grundlage für die Betätigungsprüfung. Dies schränkt ihn erheblich ein, seinen verfassungsmäßigen Auftrag wahrzunehmen, den Deutschen Bundestag zu beraten und zu unterstützen. Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung erstreckt sich auf die Frage, wie sie ihre Beteiligungen verwaltet und ihrer Verantwortung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG nachkommt.

Der Bundesrechnungshof kann diesen Aufgaben aber nur begrenzt nachkommen, weil ihm wesentliche Unterlagen über die Bundesbeteiligungen und Berichte der Beteiligungsverwaltung über die Betätigung des Bundes seit Jahren zu spät oder gar nicht übersandt werden. Dies kann nicht länger hingenommen werden.

14.3 Stellungnahme

Das BMVI hat geltend gemacht, dass die DB AG vorbereite, die Arriva ganz oder teilweise zu verkaufen. Deshalb sei es nicht mehr zielführend, die fehlenden Rechenschaftsberichte anzumahnen.

Das BMVI hat weiter ausgeführt, dass es dem Bundesrechnungshof regelmäßig Unterlagen über die DB AG und ihre wesentlichen Konzernunternehmen übersende. Es stehe dem Bundesrechnungshof frei, ohne die Rechenschaftsberichte zu erheben und zu prüfen. Dies sei in den letzten beiden Jahren auch zunehmend

geschehen. Zudem habe der Bundesrechnungshof in jüngster Zeit die Anforderungen an die Rechenschaftsberichte erhöht. Sie zu erstellen, werde dadurch erschwert. Das BMVI verkenne nicht, dass die Rechenschaftsberichte für den Bundesrechnungshof wichtig seien. Es sehe allerdings in der verspäteten oder fehlenden Berichterstattung angesichts der steigenden Zahl der Prüfungen keine Einschränkung des Bundesrechnungshofes bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben. Die fehlenden Berichte für das Geschäftsjahr 2017 habe es zwischenzeitlich übersandt.

14.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Ein Verkauf von Arriva beseitigt allenfalls künftig Mängel im Hinblick auf dieses Unternehmen. Das BMVI hat zur Verletzung seiner Berichtspflicht in den übrigen Fällen nichts vorgetragen, was sein Fehlverhalten rechtfertigen könnte.

Jedenfalls entbindet eine steigende Zahl von Prüfungen des Bundesrechnungshofes das BMVI nicht davon, seinen gesetzlichen Rechenschaftspflichten nachzukommen. Sie ist kein Indiz dafür, dass der Bundesrechnungshof die Rechenschaftsberichte nicht benötigt, um seine verfassungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen. Im Gegenteil: Weil das BMVI den Bundesrechnungshof unzureichend informiert, musste er sich zuletzt vermehrt auf öffentlich zugängliche Daten zur DB AG stützen, um sich ein Bild von ihrer wirtschaftlichen Lage machen zu können.

Die Rechenschaftsberichte sind nicht nur Grundlage für die Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes. Die Prüfung gibt dem BMVI auch Gelegenheit festzustellen, ob das Bundesinteresse wirksam wahrgenommen werden konnte, welche Ergebnisse seine Einflussnahmen haben und wie Mängel möglichst schnell behoben werden können. Dies dient dazu, die Arbeit der Beteiligungsverwaltung und die Tätigkeit der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Überwachungsorganen zu verbessern.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Rechenschaftsberichten sollen deren Aussagekraft erhöhen und damit der Beteiligungsverwaltung zugute kommen. Dies rechtfertigt nicht, die gesetzlichen Fristen deutlich zu überschreiten oder die Rechenschaftspflicht zu missachten. Im Übrigen lagen dem Bundesrechnungshof wichtige Rechenschaftsberichte zum Geschäftsjahr 2017 entgegen der Behauptung des BMVI auch mehrere Wochen nach der Stellungnahme immer noch nicht vor.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, seinen Berichts- und Rechenschaftspflichten für den DB AG-Konzern fristgerecht nachzukommen. Die Ergebnisse seiner Prüfung sollte das BMVI auch nutzen, um die Betätigung des Bundes bei der DB AG zu verbessern und seine Aufsichtspflichten zu erfüllen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

15 Ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit: WC-Anlagen an Bundesautobahnen für mehr als 80 000 Euro pro Kabine geplant (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI hält daran fest, überdimensionierte WC-Anlagen mit aufwendiger Technik auf unbewirtschafteten Rastplätzen an Bundesautobahnen in Niedersachsen zu errichten. Es plant, acht weitere WC-Anlagen mit jeweils sechs Kabinen für insgesamt circa 4 Mio. Euro zu vergeben. Die Kosten pro Kabine betragen damit mehr als 80 000 Euro. Die Wirtschaftlichkeit der WC-Anlagen unter Einbeziehung von Alternativen prüfte das BMVI nicht. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Anlagen störungsanfällig und wartungsintensiv sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die weiteren WC-Anlagen erst dann zu beschaffen, wenn es im Vergleich mit alternativen Konzepten die Wirtschaftlichkeit dieser Anlagen nachgewiesen hat.

15.1 Prüfungsfeststellungen

WC-Anlagen an Bundesautobahnen

Die Länder verwalten die Bundesautobahnen im Auftrag des Bundes. Dazu gehören auch der Bau und der Betrieb der WC-Anlagen entlang der Bundesautobahnen.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit in mehreren Ländern in einer Querschnittsprüfung den Bau und den Betrieb von WC-Anlagen auf unbewirtschafteten Rastanlagen an Bundesautobahnen. Das sind Rastanlagen mit Parkplätzen ohne Tankstelle und Restaurant. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder unterschiedliche Konzepte verfolgen. Sie planen und errichten WC-Anlagen in verschiedenen Bauarten und unterschiedlichen Größen mit teilweise erheblichen Kostenunterschieden.

Neues Konzept in Niedersachsen

Die Straßenbauverwaltung Niedersachsen (Straßenbauverwaltung) entwickelte im Jahr 2009 mithilfe eines Unternehmens ein Konzept für eine Muster-WC-Anlage in Modulbauweise. Dabei sollten die Toiletten selbstreinigend sein. Die Straßenbauverwaltung beabsichtigte, künftige WC-Anlagen allein nach diesem Muster zu er-

richten. Damit wollte sie u. a. die hygienischen Verhältnisse verbessern, die Nutzungskosten optimieren, die Kapazität der Anlagen erhöhen sowie durch Gestaltung und Materialien Vandalismus reduzieren.

In den Jahren 2010 und 2014 ließ die Straßenbauverwaltung nach zwei Vergabeverfahren insgesamt 28 derartige WC-Anlagen für über 12 Mio. Euro bauen. Sie beauftragte jeweils das Unternehmen, das maßgeblich an der Entwicklung des Konzepts der Muster-WC-Anlage beteiligt war.

Die Außenfassade der neuen WC-Anlage ist farbig gestaltet und mit vorgehängten Gittern versehen, die ein Besprayen verhindern sollen. Die Anlagen bestehen jeweils aus sechs Kabinen, die direkt aus dem öffentlichen Raum zugänglich sind (vgl. Abbildung 15.1). Die Kabinen sind mit einer Grundfläche von fast 3,3 m² und einer Raumhöhe von 2,9 m im Vergleich zu WC-Anlagen in anderer Bauweise sehr großzügig bemessen. Jede Kabine verfügt über ein mechanisches Belüftungssystem.

Abbildung 15.1

Außenansicht der neuen WC-Anlage mit sechs Kabinen



Quelle: Bundesrechnungshof.

Rückwärtig grenzen die Kabinen an einen großen Technikraum. Jede der Toiletten hat eine eigene Reinigungseinheit, die rückwärtig im Technikraum untergebracht ist. Bei der Selbstreinigung werden die WC-Brillen durch eine Öffnung in der Wand zurückgezogen und durch Düsen mit Reinigungsmittel gesäubert, getrocknet und wieder zurückgeschoben (vgl. Abbildung 15.2).

Abbildung 15.1

Rückseite einer WC-Kabine mit Reinigungseinheit und Schaltkasten



Quelle: Bundesrechnungshof.

Wirtschaftlichkeit und Alternativen zu dem neuen Konzept

Die Straßenbauverwaltung untersuchte vor ihrer Entscheidung nicht, ob die neuen selbstreinigenden WC-Anlagen wirtschaftlich waren. Alternativen zu den neuen WC-Anlagen – mit denen die genannten Ziele auch erreicht werden könnten – betrachtete sie nicht. So verglich sie Kosten und Nutzen der Musteranlagen weder mit einer Modernisierung von Altanlagen noch mit WC-Anlagen in anderer Bauweise oder ohne Selbstreinigung.

Nach der Inbetriebnahme der 28 neuen Anlagen untersuchte die Straßenbauverwaltung nicht systematisch, inwieweit sie mit den neuen Anlagen ihre angestrebten Ziele erreichte. Den Betriebs- und Erhaltungsaufwand des neuen WC-Anlagentyps erfasste sie unvollständig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die selbstreinigenden Toiletten erhaltungsintensiv und störanfällig waren. Sie verursachten zudem erheblich ansteigende Wartungs- und Reparaturkosten. Bei zwei vom Bundesrechnungshof untersuchten neuen Anlagen versechsfachten sich die Kosten für Wartung und Reparatur innerhalb weniger Jahre nach Inbetriebnahme. Zudem waren die jährlichen Betriebskosten bei einer neuen Anlage bei gleicher Verkehrsbelastung der Bundesautobahn doppelt so hoch wie die bei einer alten Anlage. Dabei ist zu be-

rücksichtigen, dass trotz der Selbstreinigung der WC-Brillen die übrigen Teile der Kabinen herkömmlich gereinigt werden müssen. Die tägliche Reinigungszeit war für die neuen Anlagen deutlich höher als für WC-Anlagen in anderer Bauweise. Die Schienen für die Selbstreinigung der WC-Brillen müssen täglich gewartet werden.

Nachträglich erstellte Nutzwertanalyse und monetäre Betrachtung

Die Straßenbauverwaltung plant die Vergabe weiterer acht WC-Anlagen mit selbstreinigenden Toiletten mit Baukosten von geschätzten 4 Mio. Euro. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte sie nicht durch.

In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung legte die Straßenbauverwaltung eine Nutzwertanalyse und einen monetären Vergleich vor. In der Nutzwertanalyse verglich sie ausschließlich die alte mit der neuen Bauweise. Sie listete dazu Wertungskriterien, wie z. B. Hygiene, Kapazität und Wohlbefinden, aber auch monetäre Aspekte wie Baukosten und Betriebskosten auf. Die Straßenbauverwaltung gewichtete die Kriterien und bewertete sie mit Punkten sowohl aus Sicht der nutzenden Person als auch des Baulastträgers. Abschließend ermittelte die Straßenbauverwaltung den Erfüllungsgrad für die neuen und die alten WC-Anlagen, wobei maßgeblich die Perspektive der nutzenden Person war.

In dem Anlagenvergleich auf monetärer Basis listete sie für sieben ausgewählte Anlagen beider Typen Erhaltungs- und Betriebskosten auf. Für zwei der Anlagen leitete sie aus der Verkehrsstärke die Anzahl der nutzenden Personen ab und berechnete die „Kosten je Nutzung“. Der Anlagenvergleich beinhaltete nicht die Baukosten. In einer weiteren Tabelle ermittelte die Straßenbauverwaltung anhand fiktiver Baukosten für eine alte und eine neue Anlage „Abschreibungskosten pro Nutzungsjahr“. Eine Kapitalwertrechnung führte sie nicht durch.

Die Straßenbauverwaltung hat die Nutzwertanalyse und die Ergebnisse der monetären Betrachtungen nicht zusammenfassend ausgewertet.

15.2 Würdigung

Nach der BHO, der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift und der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese müssen u. a. Aussagen zu allen zur Zielerreichung relevanten Handlungsoptionen und deren Nutzen und Kosten einschließlich der Folgekosten enthalten. Ist zu prüfen, wie ein Projekt realisiert werden soll, kann die Wirtschaftlichkeit anhand einer einzelwirtschaftlichen Kapitalwertrechnung nachgewiesen werden. Diese kann durch eine Nutzwertanalyse ergänzt werden, um nicht monetarisierbare Aspekte zu bewerten. In einer einzelwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden grundsätzlich nur die Auswirkungen der möglichen Handlungs- oder Bauvarianten für den Bund und auf den Bundeshaushalt betrachtet.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Straßenbauverwaltung sowohl bei der erstmaligen Entscheidung über den Einsatz der neuen selbstreinigenden WC-Anlagen als auch vor der Vergabe weiterer derartiger WC-Anlagen keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte. Die nachträglich vorgelegte Nutzwertanalyse nebst monetärer Betrachtung genügt nicht den Anforderungen an eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO. Sie ist unvollständig, nicht nachvollziehbar und entspricht methodisch nicht den Vorgaben des BMF.

Die Untersuchung insgesamt vergleicht lediglich ausgewählte neue und alte WC-Anlagen, zeigt jedoch keine weiteren Handlungsoptionen auf. Hier hätte die Straßenbauverwaltung insbesondere WC-Anlagen ohne Selbstreinigung und solche in anderer Bauweise als Alternative zu ihrer Musteranlage betrachten müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI darauf hingewiesen, dass in der Arbeitsanleitung die Kapitalwertmethode als die im Regelfall zweckmäßigste Methode beschrieben ist. Diese kann um eine Nutzwertanalyse ergänzt werden. In dieser dürfen jedoch keine monetär bewertbaren Kriterien betrachtet werden. Bau- und Betriebskosten in der Nutzwertanalyse zu berücksichtigen, war damit nicht zulässig. Durch die Betonung der Nutzerperspektive wurden die finanziellen Interessen des Bundes in erheblichem Maße vernachlässigt. Die Nutzerinteressen sind zwar angemessen zu berücksichtigen. Entscheidend muss aus Sicht des Bundesrechnungshofes aber die aus der Aufgabenerfüllung abgeleitete Zielsetzung des Bundes sein.

In den monetären Betrachtungen hat die Straßenbauverwaltung die Gesamtkosten der Anlagentypen nicht zusammenhängend bewertet. Sie hat mit „Kosten pro Nutzung“ und „Abschreibung“ zwei Größen bestimmt, mit denen sich die Wirtschaftlichkeit der Varianten nicht belegen lässt. Zudem hat sie sich dabei teilweise auf unvollständige Daten des Betriebs- und Erhaltungsaufwands gestützt.

Die monetären Gesichtspunkte sowie die nicht monetär bewertbaren Gesichtspunkte hätten jeweils separat untersucht und dann in einer beschreibenden Begründung der Entscheidung zusammengefasst werden müssen. Die lückenhafte Betrachtung der Straßenbauverwaltung ist damit insgesamt nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Beschaffung der WC-Anlagen nachzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, dass die Straßenbauverwaltung bislang die bestehenden neuen WC-Anlagen nicht systematisch darauf untersucht hat, inwieweit die mit dem neuen Konzept gesteckten Ziele erreicht werden. Der Straßenbauverwaltung fehlen ebenfalls vollständige und belastbare Daten zum Erhaltungs- und Betriebsaufwand. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes dürften diese Kosten deutlich höher sein, als in dem Kostenvergleich ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI daher aufgefordert sicherzustellen, dass die Straßenbauverwaltung weitere Anlagen nach dem aktuellen Konzept erst dann beschafft, wenn es deren Wirtschaftlichkeit nachgewiesen hat.

15.3 Stellungnahme

Die Straßenbauverwaltung hat die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ausreichend gehalten und beabsichtigt, weitere neue Anlagen bauen zu lassen. Das BMVI hat sich dem angeschlossen. Es sieht die Hygiene und die Sicherheit verbessert und die verfolgten Ziele erreicht.

Das BMVI behauptet, aufgrund der vorgelegten Unterlagen sei die Wirtschaftlichkeit der neuen Anlagen nachgewiesen. Es sehe daher keine Veranlassung, die Beschaffung der weiteren WC-Anlagen zu untersagen. Aufgrund des eingeleiteten Bemerkungsverfahrens hat es jedoch die Straßenbauverwaltung angewiesen, vorerst weitere Vergabeverfahren zurückzustellen.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht erwiesen, dass mit den neuen Anlagen Hygiene und Sicherheit verbessert worden sind. Dessen ungeachtet hätte das BMVI prüfen müssen, ob diese Ziele nicht wirtschaftlicher mit einer anderen Bauweise hätten erreicht werden können. Die Einlassung des BMVI ist daher nicht geeignet, die Kritik des Bundesrechnungshofes zu entkräften. Der nach § 7 BHO erforderliche Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist weiterhin nicht erbracht. Der Bundesrechnungshof sieht vielmehr Anhaltspunkte dafür, dass die neuen WC-Anlagen nicht die wirtschaftlichste Lösung darstellen. Die außergewöhnliche Gestaltung, die technische Ausstattung, die gesamte Flächengröße, die Raumhöhe und das Verhältnis von Kabinenfläche zur Größe der Technikräume bieten erhebliches Einsparpotenzial. Aufgrund seiner bisherigen Erkenntnisse aus der Prüfung der WC-Anlagen geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass es ausreichend wirtschaftliche Alternativen gibt, um eine angemessene Versorgung der Autofahrerinnen und -fahrer mit WC-Anlagen sicherzustellen.

Angesichts der beschriebenen Überdimensionierung der WC-Anlage bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass die Straßenbauverwaltung die Wirtschaftlichkeit ihrer neuen Anlagen nachweisen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI den Bau von WC-Anlagen an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichtet. Er fordert das BMVI auf sicherzustellen, dass die Straßenbauverwaltung die geplante Ausschreibung erst dann fortsetzt, wenn sie die Wirtschaftlichkeit der geplanten Beschaffung nachgewiesen hat.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

16 Regelwerk des BMVI begünstigt beim Betrieb der Bundesfernstraßen die Falschab- rechnungen der Länder zulasten des Bundes (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Der Entwurf eines neuen Leistungsheftes für den Straßenbetrieb auf Bundesfernstraßen (Leistungsheft) wird dazu führen, dass die Länder Ausgaben für Kontrolltätigkeiten auf Bundesfernstraßen weiterhin falsch abrechnen und die Ausgaben zu Unrecht dem Bund anlasten.

Die Länder betreiben die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Im geltenden Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen beschreibt der Bund die Aufgaben, die die Länder beim Betriebsdienst zu erledigen haben. Das Leistungsheft ist Grundlage für die Erfassung der Tätigkeiten in den Straßen- und Autobahnmeistereien. Es bildet die Basis für die Abrechnung zwischen dem Bund und den Straßenbauverwaltungen der Länder.

Im geltenden Leistungsheft grenzt das BMVI die Wartungstätigkeiten von den Kontrolltätigkeiten (Brückenprüfung, Streckenkontrolle etc.) ab. Weitergehende Klarstellungen fehlen. Derzeit aktualisiert der Bund gemeinsam mit den Ländern das Leistungsheft. Dazu hat der Bundesrechnungshof das BMVI mehrfach aufgefordert, auch im Entwurf des neuen Leistungsheftes festzuschreiben, dass die Länder für die Kontrolltätigkeiten auf Bundesfernstraßen zuständig sind und zu präzisieren, dass sie diese Tätigkeiten als Verwaltungsleistung zu erfassen haben. Dennoch nahm das BMVI diese Klarstellungen nicht auf. Dies wird auch, nachdem die Bundesautobahnen in Bundesverantwortung überführt sein werden, zu unzulässigen jährlichen Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt von 7 Mio. Euro führen.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Die Länder betreiben die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Das derzeit gültige Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen stammt aus dem Jahr 2004. Darin beschreibt das BMVI die Pflege-, Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten (Wartungstätigkeiten), die die Länder beim Betriebsdienst zu erledigen haben. Diese Tätigkeiten gliedern sich in sechs Leistungsbereiche. Dazu gehören:

- Leistungsbereich 1: Bauliche Unterhaltung
- Leistungsbereich 2: Grünpflege
- Leistungsbereich 3: Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung
- Leistungsbereich 4: Reinigung
- Leistungsbereich 5: Winterdienst
- Leistungsbereich 6: Weitere Leistungen, z. B. Beseitigen von Unfallschäden und kleinere Wartungstätigkeiten.

Für diese Wartungstätigkeiten hat der Bund die Zweckausgaben zu tragen.

Daneben sind Kontrolltätigkeiten zu verrichten. Diese Kontrollen der Straßen, Bäume, Bauwerke und der elektrotechnischen Anlagen grenzte das BMVI durch Erläuterungen im allgemeinen Teil des geltenden Leistungsheftes ab. Mit diesen Kontrolltätigkeiten nehmen die Länder ihre Verkehrssicherungspflicht auf den Bundesfernstraßen wahr. Hierfür haben sie die Personal- und Sachausgaben (die sog. Verwaltungsausgaben) zu tragen. Diese Kostentragung der Länder gilt für die Bundesstraßen, soweit sie nicht in Bundesverwaltung übergehen, auf Dauer. Für die Bundesautobahnen gilt dies, solange sie nicht in Bundesverantwortung überführt sind, zumindest bis zum 31. Dezember 2020.

Der Bundesrechnungshof stellte ab dem Jahr 2006 fest, dass die Länder das Leistungsheft des Bundes um individuelle Leistungsbereiche und/oder Leistungspositionen für verschiedene Verwaltungstätigkeiten ergänzten, nicht aber um eine Position für Kontrolltätigkeiten. Deshalb erfassen die Bediensteten der Straßen- und Autobahnmeistereien die für die Länder erbrachten Arbeitsstunden für Kontrolltätigkeiten bei den Wartungstätigkeiten des Bundes. Seit dem Jahr 2007 ist dem BMVI dieser Sachverhalt aus mehreren Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes bekannt. Es hat diesen Fehler bis heute nicht abgestellt.

Im Bemerkungsverfahren zu den Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen (Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nr. 19) bestätigte das BMVI, dass die Länder für die Kontrolltätigkeiten auf Bundesfernstraßen zuständig sind und deren Ausgaben finanzieren müssen. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen jedoch seit dem Jahr 2006, dass die meisten Straßenbauverwaltungen die Wartungstätigkeiten von den Kontrolltätigkeiten nicht oder nicht ausreichend trennen. Die überwiegende Anzahl der Straßenbauverwaltungen der Länder schreibt z. B. die Stunden für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen bei den kleinteiligen Wartungstätigkeiten im Leistungsbereich 6 des Leistungsheftes auf. Die Länder rechnen daher Kontrolltätigkeiten nicht als Verwaltungs-, sondern als Zweckausgaben ab. Sie belasten den Bundeshaushalt unrechtmäßig mit Ausgaben in Millionenhöhe, die die Länder zu tragen haben.

Derzeit aktualisiert das BMVI gemeinsam mit den Ländern das geltende Leistungsheft. Dabei will das BMVI darauf verzichten, im allgemeinen Teil des Leistungsheftes die rechtlich zwingende Trennung von Wartungstätigkeiten und Kontrolltätigkeiten im Straßenbetriebsdienst klarzustellen.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMVI mehrmals, das neue Leistungsheft gerade hierzu inhaltlich präzise zu fassen, bevor es in die abschließende Länderabstimmung und damit möglicherweise unmittelbar in den Wirkbetrieb geht. Der Bundesrechnungshof bot dem BMVI wiederholt geeignete Hinweise und Formulierungen an. Dennoch gab das BMVI das überarbeitete Leistungsheft in die Länderabstimmung, ohne die Klarstellungen zu den Kontrolltätigkeiten aufzunehmen.

16.2 Würdigung

Das ordnungsgemäße, getrennte Erfassen der Wartungs- und Kontrolltätigkeiten im Straßenbetriebsdienst durch die Bediensteten der Straßen- und Autobahnmeistereien bildet die Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Ausgaben zwischen dem Bund und den Straßenbauverwaltungen der Länder.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der vorliegende Entwurf des Leistungsheftes die bekannten Defizite nicht beheben, sondern weiter festigen wird. Obwohl es sich um ein Regelwerk des Bundes handelt, bildet dieses die Rechtsauffassung des BMVI und damit letztlich die grundgesetzliche Regelung nicht ab.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den allgemeinen Teil des Leistungsheftes folgendermaßen zu ergänzen:

- Kontrolltätigkeiten sind Verwaltungsleistungen, für die im Rahmen der Auftragsverwaltung die Straßenbauverwaltungen der Länder zuständig sind.
- Arbeitsstunden für Kontrolltätigkeiten dürfen nicht bei den Leistungspositionen der Leistungsbereiche 1 bis 6 erfasst werden.
- Für das Erfassen der Kontrolltätigkeiten haben die Straßenbauverwaltungen der Länder mindestens eine gesonderte Verwaltungsposition einzuführen.

Weiterhin soll eine Beispielliste für Kontrolltätigkeiten eingefügt werden.

Ohne diese Festlegungen ist davon auszugehen, dass die Bediensteten der Straßen- und Autobahnmeistereien ihre Arbeitsstunden für Kontrollen weiterhin falsch erfassen. Das BMVI lässt die Chance ungenutzt, die Basis für eine rechtskonforme Abrechnung der Leistungen im Straßenbetriebsdienst zu schaffen. Der Bundesrechnungshof sieht ein hohes Risiko, dass der Bundeshaushalt auch nach der Reform der Auftragsverwaltung im Jahr 2020 weiter unrechtmäßig mit jährlich 7 Mio. Euro belastet wird.

16.3 Stellungnahme

Das BMVI stimmt mit dem Bundesrechnungshof überein, dass Kontrolltätigkeiten Verwaltungsleistungen und damit von den Ländern zu finanzieren sind.

Das BMVI hat es jedoch abgelehnt, die Klarstellungen zu den Kontrolltätigkeiten in dem Leistungsheft festzuschreiben. Es hat mitgeteilt, das Leistungsheft sei keine Abrechnungsvorschrift. Dieses fasse ausschließlich die Tätigkeiten des Straßenbetriebsdienstes zusammen. Die vom Bundesrechnungshof geforderten Klarstellungen könnten in einem Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau, mit dem das neue Leistungsheft bekanntgegeben werden soll, aufgenommen werden.

16.4 Abschließende Würdigung

Das BMVI hat bestätigt, dass Kontrolltätigkeiten Verwaltungsleistungen sind, für die im Rahmen der Auftragsverwaltung die Straßenbauverwaltungen der Länder zuständig sind und deren Ausgaben sie zu finanzieren haben. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz sollte in Anbetracht der immer noch fehlerhaft bei Wartungstätigkeiten erfassten Arbeitsstunden für Kontrollen integraler Bestandteil eines neuen Leistungsheftes sein. Für den Bundesrechnungshof ist es unverständlich, warum das BMVI dies nicht in einem Regelwerk des Bundes festlegen will. Die erforderlichen Klarstellungen außerhalb des Leistungsheftes in einem Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau bekannt zu machen gewährleistet nicht, dass sie die Arbeitsebene in den Straßen- und Autobahnmeistereien erreichen. Gerade vor dem Hintergrund der langjährig fehlerhaften Abrechnungen sollte dies sichergestellt sein.

Das BMVI nimmt seit Jahren hin, dass die Länder den überwiegenden Teil der Ausgaben für Kontrolltätigkeiten auf Bundesfernstraßen unrechtmäßig dem Bundeshaushalt anlasten. Deshalb muss es mit dem neuen Leistungsheft klarstellen, dass die Bediensteten in den Straßen- und Autobahnmeistereien ihre Arbeitsstunden für Kontrollen nicht als Wartungstätigkeit erfassen und damit die Kosten unmittelbar dem Bund zuordnen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, den Entwurf des Leistungsheftes entsprechend seinen Hinweisen zu überarbeiten und die erforderlichen Klarstellungen einzuarbeiten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

17 Integrität und wirtschaftliche Unterbringung des Güteprüfdienstes sicherstellen (Kapitel 1405 und 1413)

Zusammenfassung

Die Unterbringung des Güteprüfdienstes der Bundeswehr in den geprüften Unternehmen kann für die Güteprüferinnen und -prüfer zu Interessenkonflikten führen und ist teilweise zu teuer.

Der Güteprüfdienst der Bundeswehr hat wichtige Aufgaben in der Qualitätssicherung von Wehrmaterial. Viele Prüfgruppen sind in den Unternehmen untergebracht, deren Produkte und Leistungen sie prüfen sollen. Dabei bleiben die Kosten für die Unterbringung teilweise intransparent, weil es keine separaten Mietverträge gibt. In den übrigen Fällen sind die Mietpreise meist überhöht. Es besteht ein erhebliches Einsparpotenzial.

Um die Integrität der Güteprüferinnen und -prüfer sicherzustellen, sollte der Güteprüfdienst seine Prüfgruppen möglichst außerhalb von Unternehmen unterbringen. Solange dies nicht umgesetzt ist, sollten separate Mietverträge abgeschlossen werden. Bei der Unterbringung außerhalb von Unternehmen sind möglichst Bundesliegenschaften zu nutzen. Müssen Büros vom Immobilienmarkt angemietet werden, sind marktübliche Preise zu vereinbaren.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Güteprüfdienst der Bundeswehr

Die Qualitätssicherung (QS) von wehrtechnischen Produkten in der Bundeswehr beruht auf dem Qualitätssicherungskonzept der NATO. Dieses sieht ebenso wie die öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland ein Recht des öffentlichen Auftraggebers auf eigene amtliche Qualitätssicherungsmaßnahmen beim Auftragnehmer vor (sog. „Güteprüfung“). Nach der Verdingungsordnung für Leistungen muss geprüft werden, ob die Leistung die vertraglich vereinbarten technischen und damit verbundenen organisatorischen Anforderungen erfüllt. Abgesehen von gesetzlichen Aufgaben muss die Güteprüfung vertraglich vereinbart werden. Sie umfasst die Fertigungs- und Materialprüfung. Dazu gehören z. B. die Prüfung von Zulieferteilen, die Fertigungsbeobachtung und die Endprüfung der vertragsgemäß zu liefernden Gegenstände. Daneben betreut, überwacht und administriert die Güteprüfung auch industrieseitig durchzuführende Instandsetzungen an Wehrmaterial der Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof hat Aufgaben und Organisation des Güteprüfdienstes geprüft.

Organisatorischer Aufbau des Güteprüfdienstes

Der Güteprüfdienst der Bundeswehr ist organisatorisch im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) eingerichtet. Die für die Güteprüfung zuständige Abteilung Zentrum für technisches Qualitätsmanagement (ZtQ) des BAAINBw besteht aus einem Abteilungsbüro und vier Gruppen. Die Gruppe 1 bearbeitet Grundsatz- und Querschnittsaufgaben. Zu den Gruppen 2 bis 4 gehören 23 Regionalstellen (ehemals Güteprüfstellen, kurz: GPS). Die Regionalstellen sollen die amtliche QS bei den Auftragnehmern durchführen. Dazu sind Teile der Regionalstellen als Prüfgruppen bei den wehrtechnischen Auftragnehmern vor Ort angesiedelt. Im Jahr 2019 verfügte der Güteprüfdienst der Bundeswehr über 615 Dienstposten.

Das BAAINBw hat in den letzten Jahren begonnen, in geeigneten Fällen Prüfgruppen verstärkt außerhalb von Unternehmen unterzubringen. Mitte 2019 waren noch 43 Prüfgruppen in Liegenschaften von Unternehmen untergebracht.

Vertragliche Vereinbarung der Anmietung bei Unternehmen

Für die von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten fielen nach Angaben des BAAINBw stets Mieten an. Hierbei gab es zwei unterschiedliche Verfahrensweisen (Stand 31. Dezember 2018):

- Das BAAINBw hatte für 34 Prüfgruppen Verträge zur Unterbringung geschlossen. Diese sogenannten GPS-Verträge sollten die Mietzahlungen sowie die Entlohnung von Firmenschreibkräften regeln. In diesen Fällen können die Zahlungen dem Rechnungswesen des Bundes entnommen werden.
- Für die übrigen neun Prüfgruppen sind die Kosten der Unterbringung in Gemeinkostensätzen von Rüstungsverträgen mit enthalten. In diesen Fällen konnte das BAAINBw die Ausgaben nicht separat ausweisen.

Miethöhen für die Unterbringung in Unternehmen

Im Jahr 2018 wurden für die 34 GPS-Verträge rund 3 Mio. Euro an Unternehmen verausgabt. Knapp zwei Drittel davon fielen für die Unterbringung an, der Rest für die Entlohnung von Schreibkräften der Unternehmen. Die Mietverträge hat das BAAINBw zum Selbstkostenfestpreis abgeschlossen. Nach Angabe des BAAINBw wurden sie vor Vertragsabschluss preisgeprüft. Ferner würden von den eingereichten Mietangeboten der Unternehmen pauschal 20 % des Mietpreises abgezogen, da der Auftragnehmer von der werksnahen Unterbringung der Prüfgruppe profitiert. Die Monatsmieten beliefen sich zum 31. Dezember 2018 zwischen 10 und 50 Euro je m². Teilweise enthielten sie Nebenkosten, z. B. für Reinigung, Möblierung, Brandschutz, Entsorgung. Bei einzelnen Regionalstellen hatte das BAAINBw für das Jahr 2017 noch doppelt so hohe Mietkosten angegeben. Nach einer Mitteilung des BMVg vom August 2019 seien bei einer Regionalstelle im Jahr 2018 Zweifel entstanden, ob die Mietpreise angemessen sind. Daher sei eine Preisprüfung eingeleitet worden, deren Ergebnis aber noch nicht feststehe.

17.2 Würdigung

Integrität der Prüferinnen und Prüfer

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 darauf hingewiesen, dass die ständige Unterbringung von Prüfgruppen bei Unternehmen problembehaftet ist. Er sieht dies nach wie vor kritisch. Zwar können so möglicherweise Informationen schnell empfangen, Arbeitsabläufe und Produktionsschritte intensiv studiert und Reisezeiten eingespart werden. Dies kann aber auch mit Büros in der Nähe, aber außerhalb der Unternehmen erreicht werden. Wichtiger als kurze Reaktionszeiten ist die Integrität der Güteprüferinnen und -prüfer. Daher befürwortet der Bundesrechnungshof, dass in den letzten Jahren begonnen wurde, Prüfgruppen vermehrt außerhalb von Unternehmen unterzubringen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auch die übrigen Prüfgruppen aus den Unternehmen heraus zu verlagern. Solange dies nicht vollständig umgesetzt ist, muss eine intensive Dienst- und Fachaufsicht über die betroffenen Prüfgruppen sichergestellt werden. Um die Professionalität und Integrität der Güteprüferinnen und -prüfer zu stützen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, einen Verhaltenskodex für die Zusammenarbeit mit Unternehmen einzuführen.

Ausgabentransparenz

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die vollständigen Ausgaben für die Unterbringung intransparent bleiben, solange sie nicht einheitlich vertraglich geregelt werden. Er hat daher empfohlen, die Unterbringung generell über separate Mietverträge zu regeln, solange noch GPS bei Unternehmen untergebracht sind.

Miethöhen

Die Anmietung von Büroräumen ist eine am Markt gehandelte Leistung. Anhand von Mietspiegeln hat der Bundesrechnungshof die bislang gezahlten (Warm-)Mieten den durchschnittlichen Büromieten für Stadtrandlagen an den Standorten der Prüfgruppen (oder nahegelegenen Großstädten) gegenübergestellt. Da die Mietspiegel Kaltmieten ausweisen und die Mieten der Güteprüfung teilweise Nebenkosten enthalten, hat er die Vergleichsmieten pauschal um 2 Euro je m² erhöht. Es zeigt sich, dass für die Prüfgruppen einiger Regionalstellen, z. B. in München und Oberndorf, marktübliche Büromieten gezahlt wurden. Andere Mietpreise sind aber teilweise deutlich überhöht. Insgesamt könnten jährlich circa 675 000 Euro eingespart werden, wenn die Prüfgruppen in Büroräume außerhalb der Unternehmen umziehen und hierfür marktübliche Preise zahlen würden.

Unter der Annahme ähnlich überhöhter Zahlungen in den bislang nicht separat vereinbarten Mietverhältnissen bestünde somit ein Einsparpotenzial von insgesamt circa 850 000 Euro pro Jahr. Darüber hinaus sind ggf. weitere Einsparungen für den Bund zu erzielen, wenn nicht auf dem Immobilienmarkt angemietet würde, sondern bundeseigene Liegenschaften über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben genutzt würden.

17.3 Stellungnahme

Integrität der Prüferinnen und Prüfer

Das BMVg hat mitgeteilt, das BAAINBw bemühe sich, bestehende industrieseitige Unterbringungen aufzugeben. Es werde sukzessive Prüfgruppen anderweitig unterbringen.

Eine vom Auftragnehmer separierte Unterbringung habe insbesondere Vorteile bei der Korruptionsprävention, der Führbarkeit, der Vertraulichkeit und der Datenintegrität. Diese seien stets gegen ihre Nachteile, wie etwa längere Anfahrtswege sowie langsamere Reaktionszeiten auf Vorkommnisse in der Fertigung, abzuwägen. Nach diesbezüglichen Nutzwertanalysen seien von 88 Unterbringungen bei Unternehmen im Jahr 2015 bis August 2019 45 Prüfgruppen aus Unternehmen heraus verlagert worden.

Das BMVg hat mitgeteilt, dass das BAAINBw zugesagt habe, ein Compliance-Managementsystem in das im Aufbau befindliche Qualitätsmanagementsystem zu integrieren. Bis dahin werde das BAAINBw die Regeltreue durch die einschlägigen Korruptionsregelungen sicherstellen.

Für die vom Bundesrechnungshof empfohlene engmaschige Dienst- und Fachaufsicht über die bei Unternehmen untergebrachten Prüfgruppen sei eine Gruppenleitungsebene eingerichtet worden. Damit würden die Leitungsspannen gestrafft.

Ausgabentransparenz

Das BMVg hat zugesichert, dass es für die betroffenen Prüfgruppen eigene Mietverträge mit den Unternehmen anstrebe. Zudem werde es eine Übersicht über die Verträge mit entsprechenden Abrechnungsmodalitäten pflegen.

Miethöhen

Nach Angabe des BMVg sei „die Sicherstellung einer bruchfreien und zeitlich möglichst vorlauffreien, prozessbegleitenden Überwachung von umfassenden Herstellungs- und Instandhaltungsarbeiten bei komplexen rüstungstechnischen Systemen“ Grund für eine Unterbringung beim Auftragnehmer. In solchen Fällen habe die Unterbringung auf dem Werksgelände Vorteile, z. B. in Bezug auf Anfahrtszeiten. Sofern preisrechtlich möglich, befürworte es, für Mietverträge Marktpreise zu vereinbaren. Die Unterbringung in Bundes- oder Bundeswehrliegenschaften werde priorisiert untersucht. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft seien, würde eine Anmietung auf dem gewerblichen Immobilienmarkt veranlasst. Die Zuständigkeit liege bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben in Zusammenarbeit mit dem jeweils zuständigen Bundeswehr-Dienstleistungszentrum.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg die Unterbringung von Prüfgruppen bei Unternehmen reduzieren will. Es hat dabei seit dem Jahr 2015 gute Fortschritte gemacht. Gegenwärtig sind aber noch zahlreiche Güteprüferinnen und -prüfer dort untergebracht.

Primär ist eine räumliche Trennung von betreuten Unternehmen und GPS anzustreben, um die Integrität der Prüferinnen und Prüfer besser zu schützen. Sofern Büros in der Nähe von Unternehmen angemietet werden können, wäre auch das Argument der langen Anreise hinfällig.

Solange Prüfgruppen bei Unternehmen untergebracht sind, sollten hierfür separate Mietverträge zu marktüblichen Preisen abgeschlossen werden. Sofern keine kostengünstigen bundeseigenen Liegenschaften in der Nähe der Unternehmen zur Verfügung stehen, sollten nahegelegene preisgünstige Büroräume am gewerblichen Markt angemietet werden.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

18 Bundeswehr muss immer noch ohne den Simulator für den Schützenpanzer PUMA auskommen

(Kapitel 1405 Titel 554 20)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr verursacht vermeidbare Ausgaben von 46 Mio. Euro und Verzögerungen beim Gefechtssimulator für den Schützenpanzer PUMA. Ohne Simulator kann sie derzeit nur mit dem Schützenpanzer PUMA selbst ausbilden. Dies verursacht zusätzlichen Verschleiß und Instandhaltungsbedarf beim Schützenpanzer PUMA.

Die Bundeswehr nutzt für die Gefechtsausbildung beim alten Schützenpanzer MARDER Simulatoren, die fest in Container eingebaut sind. Simulatoren sollen die Qualität der Ausbildung verbessern. Zudem ist es kostengünstiger, mit Simulatoren anstatt mit militärischem Großgerät auszubilden. Beim neuen Schützenpanzer PUMA hingegen sollte die Simulatortechnik in den Schützenpanzer selbst und nicht in Container eingebaut werden. Für Entwicklung und Beschaffung dieser neuen Simulatortechnik gab die Bundeswehr bisher 105,7 Mio. Euro aus.

Seit dem Jahr 2006 hat das Heer erhebliche Bedenken, den Schützenpanzer PUMA selbst als Simulator einzusetzen. Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits im Jahr 2010, dass die Bundeswehr keinen Simulator im Container als Alternative untersucht hat. Die Bundeswehr hielt trotz der Bedenken an ihrem Konzept fest. Der Bundesrechnungshof erneuerte seine Kritik im Jahr 2018. Nach ausgiebigen Tests lehnte das Heer im Jahr 2019 den Einbau der neuen Simulatortechnik in den Schützenpanzer PUMA ab. Die Bundeswehr kann die Simulatortechnik nur teilweise weiter verwenden. Simulatortechnik im Wert von 46 Mio. Euro bleibt ungenutzt. Obwohl die Bundeswehr den Schützenpanzer PUMA seit dem Jahr 2015 nutzt, steht bisher kein Simulator für die Gefechtsausbildung zur Verfügung. Die Bundeswehr muss nun mit zusätzlichem Zeit- und Kostenaufwand einen Simulator entwickeln und beschaffen.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Neue Simulatortechnik

Die Bundeswehr beauftragte im Jahr 2004 die Entwicklung und Beschaffung von Vorserienfahrzeugen des Schützenpanzers PUMA. Den Auftrag für die Serienfertigung der Schützenpanzer PUMA erteilte die Bundeswehr im Jahr 2009. Vertragsbestandteil war auch, einen Simulator zu entwickeln und zu beschaffen. Dieser sollte in den Schützenpanzer eingebaut werden. Hierfür waren 66,5 Mio. Euro vorgesehen.

Simulatoren sollen die Qualität der Ausbildung verbessern, den Ressourcenaufwand verringern und Gefahren für Mensch und Umwelt minimieren. Bisher beschaffte die Bundeswehr Gefechtssimulatoren als eigenständige, fest installierte Systeme. Z. B. wurde der Kampfraum des Schützenpanzers MARDER in einem Container nachgebaut. Mit dem Gefechtssimulator für den Schützenpanzer PUMA schlug die Bundeswehr jedoch einen neuen Weg ein. Der Simulator sollte im Schützenpanzer selbst eingebaut werden. So sollten die Soldatinnen und Soldaten Handlungssicherheit am Originalgerät unter Einsatzbedingungen erlangen.

Mängel der neuen Simulatortechnik

Die im Heer für die Ausrüstung zuständige Behörde, das damalige Heeresamt, kritisierte im Jahr 2006, dass die Anforderung „Handlungssicherheit am Originalgerät“ so nicht ausreichend umgesetzt werde. Sie verwies u. a. auf zusätzliche Bedien- und Anbaugeräte für den Simulationsbetrieb des Schützenpanzers PUMA. Die Kommandantin bzw. der Kommandant und die oder der Bedienende der Bordkanone verwendeten im Simulationsbetrieb nicht die Original-Optiken des Schützenpanzers PUMA. Deren Sicht sollte vielmehr mithilfe von Helm-Anzeigen dargestellt und der Simulationsbetrieb über zusätzliche Bediengeräte gesteuert werden.

Abgelehnter Konzeptwechsel

Das Heeresamt beantragte für den Schützenpanzer PUMA einen Konzeptwechsel zu einem Simulator im Container. Der Inspekteur des Heeres hielt die Argumente des Heeresamtes grundsätzlich für nachvollziehbar. Er entschied jedoch im Dezember 2006, das ausgewählte Simulator-Konzept fortzuführen. Er begründete seine Entscheidung vor allem mit fehlenden Haushaltsmitteln. Der Konzeptwechsel hätte Mehrkosten von 50 Mio. Euro verursacht.

Kosten der neuen Simulatortechnik

In den Folgejahren stiegen die Kosten für die Realisierung des neuen Simulator-Konzeptes auf mittlerweile 113,7 Mio. Euro. Davon sind bereits 105,7 Mio. Euro ausgegeben. Hiervon entfallen 80 Mio. Euro auf die Simulatortechnik, sowie 12 Mio. Euro für eine Überwachungsanlage von Schießübungen und 13 Mio. Euro auf querschnittliche Technikanteile. Die Gründe für die gestiegenen Kosten liegen in der vertraglich festgeschriebenen Berücksichtigung von Preisentwicklungen und nachträglich abgeschlossenen Zusatzverträgen.

Aktueller Stand

Die Bundeswehr nutzt den neuen Schützenpanzer PUMA seit dem Jahr 2015. Ende des Jahres 2015 kündigte das Heer an, den neuen Simulator nicht übernehmen zu wollen. Um den Schützenpanzer PUMA selbst nicht für die Ausbildung zu binden, forderte das Heer einen Konzeptwechsel hin zu einer Containerlösung.

Das Heer hat im Jahr 2019 die Tauglichkeit der entwickelten Simulatortechnik untersucht. Dabei stellte es fest, dass die realisierte Simulatortechnik im Schützenpanzer PUMA nicht als Gefechtssimulator genutzt werden soll. Es empfiehlt einen eigenständigen Simulator im Container, der nicht im Schützenpanzer PUMA integriert ist.

Nach Angaben der Bundeswehr kann sie nach einem Konzeptwechsel voraussichtlich Simulatortechnik im Wert von 34 Mio. Euro weiter nutzen.

18.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2010 auf die Defizite des Simulators hingewiesen und empfohlen, den finanziellen Aufwand zu untersuchen, der mit den Defiziten einhergeht. Er hatte kritisiert, dass die Bundeswehr einen Simulator im Container nicht als Lösung untersuchte und den im Jahr 2006 beantragten Konzeptwechsel nicht durchgeführt hatte.

Im Jahr 2018 hat der Bundesrechnungshof seine Kritik erneuert. Er forderte das BMVg auf zu erklären, wie ein Simulator zeitnah zur Verfügung gestellt werden kann, der die militärischen Anforderungen erfüllt und keine erheblichen Mehrkosten verursacht. Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass für den im Jahr 2015 eingeführten Schützenpanzer PUMA immer noch kein Simulator für die Gefechtsausbildung zur Verfügung steht.

Bis ein Gefechtssimulator verfügbar ist, kann das Heer nur mit dem Schützenpanzer PUMA selber ausbilden. Dies verursacht Zusatzkosten und beim Schützenpanzer PUMA zusätzlichen Verschleiß.

Die Bundeswehr wird Simulatortechnik im Wert von 46 Mio. Euro nicht weiter nutzen.

18.3 Stellungnahme

Das BMVg hatte im April 2011 die festgestellten Defizite des neuen Simulators im Schützenpanzer PUMA bestätigt. Es hatte erläutert, dass Optimierungspotenziale erkannt wurden. Der Simulator könne erst endgültig bewertet werden, wenn er fertig entwickelt ist. Weiter hatte das BMVg darauf verwiesen, dass das Heer ein im Schützenpanzer PUMA eingebauten Simulator gefordert habe. Nur wenn dies nicht realisierbar sei, solle eine Containerlösung als Rückfallposition in Betracht gezogen werden. Diese Situation habe zum damaligen Zeitpunkt nicht vorgelegen.

Im September 2018 hat das BMVg ergänzt, dass das Heer an dem neuen Simulatorkonzept festgehalten habe, auch nachdem dessen Defizite bekannt wurden. Insoweit könne es die Feststellung des Bundesrechnungshofes, das Heer habe eine Containerlösung befürwortet, nicht bestätigen. Das BMVg war von einer erfolgreichen vertraglichen Abnahme des neu entwickelten Simulators ausgegangen. Danach werde dessen Tauglichkeit durch das Heer untersucht. Erst hiernach könne bewertet werden, inwieweit die militärischen Anforderungen erfüllt werden.

Das BMVg hat im August 2019 keine Änderungen zum Sachverhalt der Bemerkung geltend gemacht. Es ergänzte, dass neben dem Simulator noch zwei andere Ausbildungsmittel entwickelt wurden. 80 Mio. Euro der Ausgaben von 105,7 Mio. Euro seien direkt dem Simulator zuzuordnen. Die anderen Ausgaben würden sich auf die beiden anderen Ausbildungsmittel und auf allgemeine Leistungen des Vertragspartners verteilen.

18.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seinen bisherigen Bewertungen bestätigt. Er bemängelt, dass die Beteiligten innerhalb der Bundeswehr über einen langen Zeitraum die Möglichkeiten für einen Konzeptwechsel verpassten. Mit mehrjähriger Verzögerung soll er nunmehr vollzogen werden. Diese Entwicklung war absehbar und wurde vom Bundesrechnungshof frühzeitig angesprochen. Das BMVg hat seine Verpflichtung, steuernd einzugreifen, nicht wahrgenommen. Die Bundeswehr nutzt den Schützenpanzer PUMA seit vier Jahren. Für die Gefechtsausbildung mit dem Schützenpanzer PUMA steht jedoch immer noch kein ressourcenschonender Simulator zur Verfügung. Dieser muss mit zusätzlichem Zeit- und Kostenaufwand entwickelt und beschafft werden. Bis zur Lieferung des Simulators ist das Heer für die Gefechtsausbildung darauf angewiesen, den Schützenpanzer PUMA selbst zu nutzen. Dies verursacht Mehrkosten und erhöht Verschleiß und Instandhaltungsbedarf des Schützenpanzers PUMA. Die Bundeswehr hat Simulatortechnik im Wert von 46 Mio. Euro beschafft, die sie nicht nutzen kann.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

- zu prüfen, wie ein Ausbildungsmittel für die Gefechtsausbildung für den Schützenpanzer PUMA zeitnah zur Verfügung gestellt werden kann, dass die militärischen Anforderungen erfüllt und keine erheblichen Mehrkosten verursacht und
- dass das BMVg künftig bei anerkannten Fehlentwicklungen frühzeitig steuernd eingreift und Alternativen untersucht.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

19 Bundeswehr berechnet Gehälter für neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten noch immer fehlerhaft

(Kapitel 1412 Titel 423 01)

Zusammenfassung

Das BMVg verstieß gegen seine Zusage, fehlerhafte Gehaltszahlungen zu vermeiden. Es muss endlich wirksame Kontrollmechanismen einrichten, damit alle Soldatinnen und Soldaten das richtige Gehalt bekommen.

Bereits im Jahr 2013 hatte der Bundesrechnungshof in einer Bemerkung darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr Gehaltsstufen in vielen Fällen falsch festgesetzt hatte. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte daraufhin das BMVg auf, fehlerfreie Gehaltszahlungen an die Soldatinnen und Soldaten sicherzustellen und dies wirksam zu kontrollieren.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Das Grundgehalt der Soldatinnen und Soldaten wird nach Stufen bemessen. Der Aufstieg in die nächsthöhere Stufe richtet sich nach bestimmten Dienstzeiten, in denen anforderungsgerechte Leistungen erbracht wurden (Erfahrungszeiten). Mit der ersten Ernennung zur Soldatin oder zum Soldaten wird ein Grundgehalt der Stufe 1 festgesetzt, soweit nicht Erfahrungszeiten vor dem Eintritt in den Soldatenstatus anerkannt werden. Bis Ende 2015 begann der für den Aufstieg in die Stufe 2 maßgebliche Zeitraum erst ab dem vollendeten 21. Lebensjahr.

Ab dem Jahr 2016 wurden die Regelungen vereinfacht. Der Gesetzgeber änderte die Stufenlaufzeiten und ermöglichte es, berufliche Vorerfahrungszeiten bei der Stufenfestsetzung anerkennen zu können. Das Lebensalter spielt keine Rolle mehr.

Bundesrechnungshof kritisiert schon im Jahr 2013 falsche berechnete Gehälter

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2013 in einer Bemerkung (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 56) darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr die Stufen in vielen Fällen fehlerhaft festgesetzt hatte. So erhielten zahlreiche Solda-

tinnen und Soldaten ihre Gehälter in falscher Höhe. Meistens wurde ein zu geringes Grundgehalt gezahlt. Das Personalwirtschaftssystem der Bundeswehr ermöglichte es nicht, an zentraler Stelle und mit vertretbarem Aufwand die fehlerhaften Stufenfestsetzungen zu ermitteln.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte daraufhin das BMVg auf, fehlerfreie Gehaltszahlungen an die Soldatinnen und Soldaten sicherzustellen und dies wirksam zu kontrollieren.

Das BMVg berichtete im Jahr 2016 dem Rechnungsprüfungsausschuss, dass es Informations- und Kontrollmechanismen eingeführt habe, um die Qualität der Gehaltszahlungen zu verbessern. Bei der Einstellung der Soldatinnen und Soldaten würden die zahlungsrelevanten Daten im Personalwirtschaftssystem umfangreich geprüft. Unvollständige Datensätze würden durch im System hinterlegte Plausibilitätsprüfungen ermittelt und durch die personalbearbeitende Stelle vervollständigt. Unverzüglich nach dem Einstellungstermin unterziehe das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr (Bundesamt) ausgewählte zahlungsrelevante Daten im Personalwirtschaftssystem einer zusätzlichen Qualitätssicherung. Daneben bestehe die Möglichkeit eines simulierten Abrechnungslaufs. Diese Mechanismen hätten sich bewährt und würden kontinuierlich fortentwickelt. An der dezentralen Aktenführung solle festgehalten werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm den Bericht zur Kenntnis und forderte das BMVg auf, entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes im Personalwirtschaftssystem zentrale Kontrollfunktionen zu schaffen. Das BMVg sicherte daraufhin dem Bundesrechnungshof zu, den Fehlern mit den inzwischen eingeführten Informations- und Kontrollmechanismen wirksam zu begegnen. Es teilte mit, dass das Bundesamt den Datenbestand regelmäßig dahingehend prüfe, ob alle für die Abrechnung notwendigen Daten erfasst seien. Entgegen der früheren Darstellung sei eine zentrale Korrektur des Datenbestandes durch das Bundesamt jedoch nicht vorgesehen und auch nicht möglich. Tatsächlich verfüge es auch lediglich über eingeschränkte Möglichkeiten, eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen.

Bundeswehr kann richtige Gehaltszahlungen noch immer nicht sicherstellen

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2017 die Gehaltszahlungen an neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten unter dem Blickwinkel der Stufenfestsetzung nach der neuen Rechtslage. Dabei stellte er fest, dass das Bundesamt die Stufen wiederum in zahlreichen Fällen fehlerhaft festgesetzt hatte. Soldatinnen und Soldaten, die vor Vollendung ihres 21. Lebensjahres ernannt worden waren, wurden erst Zeiten mit Beginn des 22. Lebensjahres als Erfahrungszeiten angerechnet. Ursache war, dass den im Personalwirtschaftssystem erzeugten Vorschlagswerten für die Erstfestsetzung der Stufen noch die bis Ende 2015 geltende Rechtslage zugrunde lag. Das Bundesamt korrigierte die fehlerhaften Werte häufig nicht oder erst nach Hinweisen des Bundesverwaltungsamts, das die Besoldung auszahlt. Der Stufenaufstieg von Stufe 1 in die Stufe 2 wurde dadurch bei einzelnen

Soldatinnen und Soldaten um bis zu fast vier Jahre verzögert. Auch weitere Stufenaufstiege, beispielsweise von Stufe 2 in die Stufe 3, verzögerten sich als Folgewirkung dieses Fehlers. Auch neu eingestellte, ältere Soldatinnen und Soldaten mit einem höheren Dienstgrad waren davon betroffen. Hier setzte die Bundeswehr für den Beginn des Stufenaufstiegs ebenfalls pauschal den 21. Geburtstag statt den tatsächlichen Zeitpunkt der Ernennung an. Dies konnte zu einer Überzahlung des Grundgehalts führen. Zudem setzte die Bundeswehr den Beginn des Stufenaufstiegs erst nach langen Bearbeitungszeiten von mehr als sechs Monaten bis zu mehr als zwei Jahren fest. Viele Soldatinnen und Soldaten haben mit hin keinen Festsetzungsbescheid.

Das BMVg hat darauf Ende Dezember 2017 mit Hinweisen zur bisherigen und neuen Verfahrensweise an das Bundesamt reagiert. Um Überzahlungen zu vermeiden, sollte bei Neueinstellungen ab Anfang 2016 aufgrund der geänderten Rechtslage die Stufe 1 bis zur endgültigen Stufenfestsetzung vorbelegt werden. Das BMVg sagte zu, die im Personalwirtschaftssystem erzeugten Vorschlagswerte für die Stufenfestsetzung bis März 2018 anzupassen. Eine Begründung, warum es die Werte erst mehr als zwei Jahre nach der Neuregelung umstellte, lieferte das BMVg nicht.

19.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hatte seit dem Jahr 2013 mehrfach die häufigen Fehlzahlungen kritisiert und die entsprechenden Fehlerquellen umfassend dargestellt. Das BMVg hat zuletzt zwar den nachgeordneten Bereich auf die neue Rechtslage hingewiesen. Die Umsetzung aber hat es den zuständigen Stellen überlassen und deren Vorgehen auch nicht kontrolliert. Erst mehr als zwei Jahre nach der Rechtsänderung hat die Bundeswehr ihr Personalwirtschaftssystem umgestellt. Davor legte es zur Berechnung der Gehälter Werte der alten Rechtslage für den Stufenaufstieg zugrunde. Die personalbearbeitenden Stellen korrigierten fehlerhafte Werte häufig nicht, obwohl dies erforderlich und geboten war. Lange Bearbeitungszeiten bei der Stufenfestsetzung von teilweise mehr als zwei Jahren führten weiter zu Unterzahlungen, weil der Stufenaufstieg nicht vollzogen werden konnte. Die Kontrollmechanismen waren noch immer unzureichend oder gar nicht vorhanden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, fehlende Stufenfestsetzungen nachzuholen und fehlerhafte Festsetzungen zu korrigieren.

19.3 Stellungnahme

Das BMVg hat darauf verwiesen, dass es die personalbearbeitenden Stellen bereits im Dezember 2015 darüber informiert habe, dass die Stufe 1 anzusetzen sei, wenn der Eintrag im Personalwirtschaftssystem fehle. Ende 2017 habe es dies durch eine weitere personalfachliche Weisung konkretisiert: Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter seien verpflichtet, bei der Erstaufnahme im Personalwirt-

schaftssystem stets die Stufe 1 einzugeben, sofern bei Dienstantritt noch kein Festsetzungsbescheid vorliege. Für Neueinstellungen ab März 2018 werde die Stufe 1 im Personalwirtschaftssystem systemseitig entsprechend der neuen Rechtslage vorgelegt.

Mittlerweile seien die Anpassungen im Personalwirtschaftssystem abgeschlossen und die Vorschlagswerte würden auf Basis der erfassten Erfahrungszeiten berechnet.

Um Fehlzahlungen zu vermeiden, habe die Bundeswehr mehrere Kontrollmechanismen etabliert. Auch melde das Bundesverwaltungsamt Unstimmigkeiten an das Bundesamt. Dies betreffe fehlende Erstfestsetzungsbescheide, nicht aber deren inhaltliche Richtigkeit.

Das BMVg hat die verzögerte Anpassung des Personalwirtschaftssystems an die neue Rechtslage mit dem erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand begründet.

19.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundeswehr grundsätzlich bemüht ist, Fehlzahlungen zu minimieren. Die bisher eingeleiteten Schritte reichen aber nicht aus, fehlerfreie Gehaltszahlungen an die Soldatinnen und Soldaten sicherzustellen.

Zwar hat das Bundesamt das Personalwirtschaftssystem umgestellt und auch die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle korrigiert. Es hätte jedoch zusätzlich bei allen seit Januar 2016 neu eingestellten Soldatinnen und Soldaten prüfen müssen, ob weitere Fehlzahlungen durch fehlende oder unzutreffende Stufenfestsetzungen oder fehlerhafte Dateneintragungen entstanden sind. Es ist damit nach wie vor nicht sichergestellt, dass alle Soldatinnen und Soldaten zutreffende Gehaltszahlungen erhalten.

Die vom BMVg angeführte Kontrolle durch das Bundesverwaltungsamt geht ins Leere. Es ist lediglich auszahlende Stelle und für die Kontrolle der Stufenfestsetzung nicht zuständig. Das Bundesverwaltungsamt beanstandet zwar fehlende Bescheide, diese werden dann aber von der Bundeswehr nicht unverzüglich erstellt. In diesen Fällen verbleiben die Soldatinnen und Soldaten in der Stufe 1. Auch dieser Kontrollmechanismus kann zutreffende Gehaltszahlungen also nicht gewährleisten.

Noch immer setzt die Bundeswehr die Stufen nicht durchweg fehlerfrei und zügig fest und noch immer fehlt die zentrale Kontrolle, die der Rechnungsprüfungsausschuss gefordert hatte. Solange dies nicht sichergestellt ist, wird sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes die Forderung nach ordnungsgemäßen Gehaltszahlungen nicht erfüllen lassen.

Das BMVg sollte umgehend dafür sorgen, dass die ausstehenden Festsetzungsbescheide erstellt werden und für die Vergangenheit die den Gehaltszahlungen zugrunde liegenden Stufenberechnungen überprüft werden. Es sollte zudem die seit dem Jahr 2013 angemahnte zentrale Kontrollfunktion unverzüglich einführen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

(Einzelplan 16)

20 BMU muss Anpassung an die Folgen des Klimawandels wirksam unterstützen (Kapitel 1602 Titel 685 05 sowie Kapitel 6092 Titel 686 07)

Zusammenfassung

Das BMU fördert seit dem Jahr 2011 Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ohne nachzuweisen, dass diese auch wirken.

Die Förderung wurde nur wenig nachgefragt: Von den 41,2 Mio. Euro, die das BMU bis zum Jahr 2016 bereitstellte, flossen nur 12,6 Mio. Euro ab. Ohne messbare Ziele konnte es nicht feststellen, was es mit seiner Förderung erreichte. Das BMU finanzierte überwiegend Konzepte und Bildungsangebote. Es prüfte nicht, ob diese auch umgesetzt wurden.

Das BMU will das Förderprogramm frühestens im Jahr 2020 weiterentwickeln. Erst dann will es auch untersuchen, wie es konkretere Ziele formulieren und Erfolge messen kann. Das BMU sollte seine Förderung umgehend neu ausrichten und prüfen, wie es die Anpassung an die Folgen des Klimawandels wirksam unterstützen kann. Dabei hat es auch zu berücksichtigen, dass hauptsächlich die Länder und Kommunen für Anpassungsmaßnahmen zuständig sind. Bleibt das BMU bei einer eigenen Förderung, hat es deren Programme und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu berücksichtigen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Anpassung an die Folgen des Klimawandels

Die Bundesregierung beschloss die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) im Jahr 2008. Damit will sie dazu beitragen, Risiken und Chancen des Klimawandels zu erkennen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Regionen und Kommunen sind unterschiedlich stark von den Folgen des Klimawandels betroffen. Sie sollen daher entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen wollen, um sich daran anzupassen. Der Bund will diese Maßnahmen begleiten und unterstützen.

Im Jahr 2015 stellte eine Studie im Auftrag des BMU erstmals dar, wie sich Klimafolgen und Klimarisiken für unterschiedliche Regionen und Bereiche (z. B. Bauen, Gesundheit) einheitlich bewerten lassen. Dadurch konnte ermittelt werden, wo sich der Klimawandel schwerpunktmäßig auswirkt.

DAS-Förderprogramm und Programme anderer Geldgeber

Mit dem DAS-Förderprogramm (Förderprogramm) finanziert das BMU seit dem Jahr 2011 keine konkreten Anpassungsmaßnahmen, sondern hauptsächlich Konzepte und Bildungsangebote. Diese sollen einen Beitrag zur DAS leisten. Es formulierte die Ziele seines Förderprogramms offen, um möglichst viele Ideen zu sammeln. Das BMU will regionale und lokale Akteure für die Bedeutung des Klimawandels sensibilisieren. Es will sie vernetzen und ihre Fähigkeit stärken, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen. Zielgruppen der Förderung sollen insbesondere Kommunen, Institutionen und Unternehmen sein, die als Vorbild dienen können. Damit die Förderung breit wirkt, will das BMU seine Fördermittel regional ausgewogen verteilen.

Die Länder unterstützen Regionen und Kommunen mit eigenen Förderprogrammen, z. B. um Städte und Dörfer zu erneuern, um die Qualität von Wäldern zu verbessern oder zum Hochwasserschutz. Weitere Fördermöglichkeiten bieten die Europäische Union sowie Stiftungen und Förderbanken des Bundes und der Länder. Als das BMU sein Förderprogramm im Jahr 2011 einführte, gab es laut Umweltbundesamt bereits mehr als 100 andere Programme, die die Anpassung an den Klimawandel direkt oder indirekt förderten.

Überprüfungen des Förderprogramms zeigen Handlungsbedarf auf

Das BMU wollte die Höhe der Förderung regelmäßig prüfen und dem Förderbedarf anpassen. Dabei wollte es untersuchen, ob sein Förderprogramm wirksam und effizient ist.

Das BMU ließ sein Förderprogramm im Jahr 2014 untersuchen. Das Ergebnis zeigte, dass sich die Wirkungen des Programms nicht messen ließen. Fördermittel wurden regional unausgewogen verteilt und viele Projekte finanziert, die zuvor bereits aus anderen Programmen gefördert wurden.

Ab dem Jahr 2016 ließ das BMU den Erfolg seines Förderprogramms evaluieren. Der Ergebnisbericht liegt seit dem Jahr 2018 vor. Danach war das Programm nicht sehr bekannt. Das BMU hatte nur wenige Förderanträge erhalten. Die Evaluierung zeigte, dass die Förderung durch das BMU immer noch keine Schwerpunkte hatte. Das BMU prüfte nicht, ob die geförderten Konzepte und Bildungsangebote auch umgesetzt wurden.

Das BMU veränderte das Förderprogramm seither nicht.

Zu hohe Veranschlagung der Fördermittel

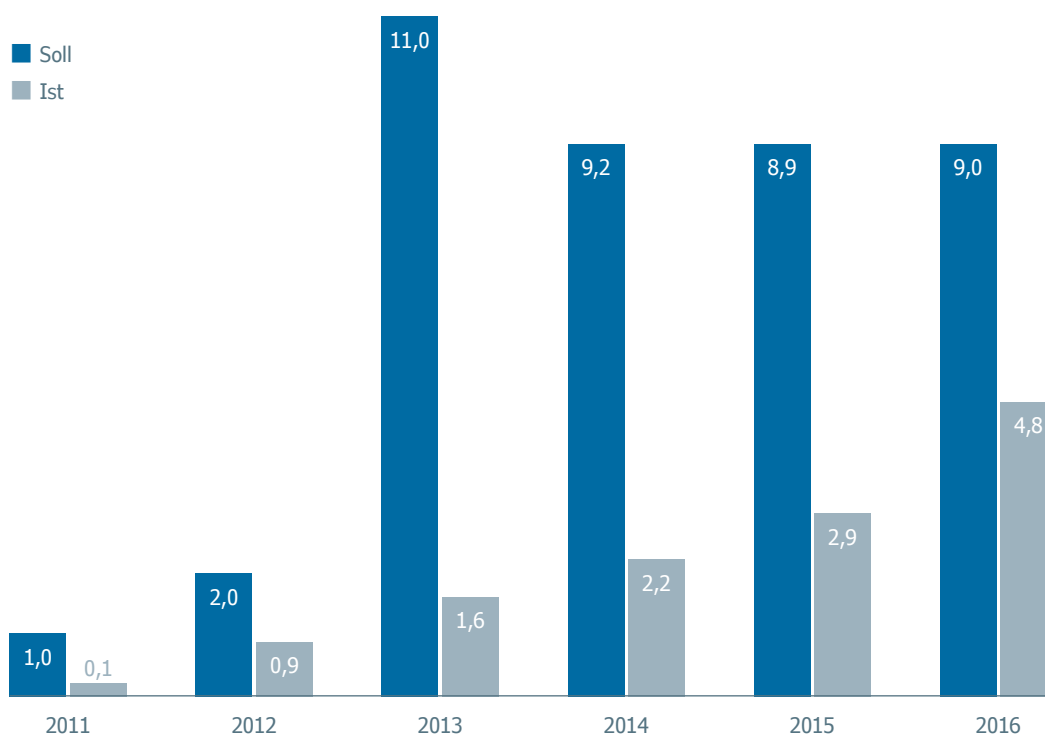
Voraussetzung für die Bewilligung von Haushaltsmitteln für ein Förderprogramm im Bundeshaushalt ist, dass das zuständige Bundesministerium haushaltsbe gründende Unterlagen erstellt. Es muss darstellen, warum und in welcher Höhe es Haushaltsmittel benötigt.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben der Jahre 2011 bis 2016 für das Förderprogramm geprüft. Das BMU meldete einen Bedarf von insgesamt 41,2 Mio. Euro an, von denen es lediglich 12,6 Mio. Euro ausgab. Dies entsprach 30 % der verfügbaren Haushaltsmittel (vgl. Abbildung 20.1). Das BMU begründete den Bedarf nicht, sondern verwies stattdessen auf die DAS.

Abbildung 20.1

Inanspruchnahme der Haushaltsmittel für das Förderprogramm

Je Haushaltsjahr in Mio. Euro



Quelle: Bundeshaushalte und Haushalts- und Vermögensrechnungen des Bundes 2011 bis 2016.

Einen Teil der nicht für das Förderprogramm verwendeten Mittel setzte das BMU für andere Zwecke ein, beispielsweise für Forschung oder Förderungen in anderen Aufgabenbereichen.

20.2 Würdigung

Es ist vorrangig Aufgabe der Länder und Kommunen, auf die Folgen des Klimawandels zu reagieren. Im Jahr 2011 gab es bereits zahlreiche Förderprogramme der Europäischen Union und der Länder. Das BMU hätte daher prüfen müssen, ob ein zusätzliches Förderprogramm des Bundes erforderlich war.

Das BMU hat es versäumt, konkrete und messbare Förderziele festzulegen. Nur auf dieser Grundlage hätte es feststellen können, ob das Förderprogramm wirksam und wirtschaftlich war. Bereits nach den Ergebnissen der Untersuchung im Jahr 2014 hätte das BMU sein Förderprogramm anpassen müssen. Aufgrund der Studie aus dem Jahr 2015 hätte es die Ziele seines Förderprogramms konkretisieren und regionale und bereichsbezogene Schwerpunkte setzen können. Auch der Ergebnisbericht aus dem Jahr 2018 zeigt auf, dass das BMU handeln muss.

Das BMU hat in den Jahren 2011 bis 2016 einen zu hohen Bedarf an Haushaltsmitteln geltend gemacht. Es hat den Bedarf nicht begründet. Das BMU hat lediglich 30 % der bewilligten Haushaltsmittel ausgegeben und die nicht benötigten teilweise für andere Zwecke verwendet. Es hat sich dadurch finanzielle Spielräume verschafft. Dies hat das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigt.

Das Förderprogramm wurde nur wenig nachgefragt. Der Bundesrechnungshof hat auch deshalb das BMU aufgefordert zu prüfen, ob es das Förderprogramm fortsetzen will. Sollte das BMU daran festhalten, sollte es die Förderung neu ausrichten, um die Haushaltsmittel wirksamer einzusetzen.

20.3 Stellungnahme

Das BMU hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Die Bundesregierung habe sich aus politischen Gründen für das Förderprogramm entschieden. Es wolle das Förderprogramm frühestens im Jahr 2020 weiterentwickeln. Dabei wolle es prüfen, wie es konkretere Ziele formulieren und den Erfolg seines Förderprogramms messen kann. Dies sei auf Basis der Untersuchung im Jahr 2014 nicht sinnvoll gewesen. Bis zu diesem Zeitpunkt habe das BMU nur wenige Projekte gefördert, die überwiegend noch nicht abgeschlossen waren.

Da das Thema Klimawandel immer wichtiger werde, sei es davon ausgegangen, dass es die Haushaltsmittel in der beantragten Höhe benötige. Das Budgetrecht des Parlaments habe es nicht beeinträchtigt. Es habe das Parlament darüber informiert, wie es die Haushaltsmittel veranschlage und verwende. Auf Wunsch habe es zusätzliche Informationen zur Verfügung gestellt. Im Übrigen sei die Anzahl der Anträge inzwischen gestiegen.

Das BMU hat bestritten, dass es zu Beginn des Förderprogramms bereits zahlreiche Förderprogramme der Länder zur Anpassung an den Klimawandel gab. Die Länder und Kommunen würden außerdem fordern, dass sich der Bund an der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen beteilige. Das BMU sehe nicht, dass sein Förderprogramm in Konkurrenz zu Länderprogrammen stehe. Es sei einzigartig, um bundesweit die Anpassung an den Klimawandel zu fördern. Das BMU habe sich bewusst von den Ländern abgegrenzt und daher hauptsächlich Konzepte gefördert, die als Modell für die Anpassung an den Klimawandel dienen können.

20.4 Abschließende Würdigung

Das BMU hat entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht nachgewiesen, dass seine Förderung wirksam war. Auch politische Entscheidungen entbinden das BMU nicht davon, das Haushaltsrecht einzuhalten.

Das BMU dokumentierte nicht, wie es seinen Mittelbedarf berechnete. Nachvollziehbare begründende Unterlagen sind für das Parlament erforderlich, unabhängig davon, ob ein Thema für die Politik bedeutend ist. Es reicht daher nicht aus, dass das BMU in seiner Haushaltsbegründung auf die DAS verweist. Es muss auch darstellen, wie es seinen Haushaltsmittelbedarf berechnet hat.

Das BMU muss schnellstmöglich untersuchen, wie es die Anpassung an die Folgen des Klimawandels wirkungsvoll unterstützen kann. Dabei hat es neue fachliche Erkenntnisse und die Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen zu beachten. Es muss ihre Förderprogramme und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel berücksichtigen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

(Einzelplan 16)

21 Bundesamt für Strahlenschutz vernachlässigt seit vielen Jahren die IT-Sicherheit (Kapitel 1616)

Zusammenfassung

Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) hat im Jahr 2008 aufgedeckte IT-Sicherheitsmängel noch nicht beseitigt. Es muss die Sicherheit und den Notfallschutz seiner IT verbessern und nachhaltig gewährleisten.

In einem radiologischen Notfall – wie nach einem Reaktorunfall – bewertet und prognostiziert das BfS die Auswirkungen auf die Bevölkerung sowie die Umwelt und empfiehlt Schutzmaßnahmen. Auch führt es die Register über hochradioaktive Strahlenquellen und die beruflich bedingte Strahlenbelastung von rund 400 000 Bürgerinnen und Bürgern. Die IT des BfS muss daher – insbesondere in einem Notfall – sicher und ständig verfügbar sein.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2008 IT-Sicherheitsmängel beim BfS aufgedeckt. So waren das IT-Sicherheitskonzept unvollständig und Schnittstellen an den Arbeitsplatzrechnern nicht gesichert. Das BfS sagte im Jahr 2009 zu, die Mängel zu beseitigen. Dennoch kam es dieser Zusage seit mehr als zehn Jahren nicht nach. Im Jahr 2018 stellte der Bundesrechnungshof weitere Mängel bei der IT-Sicherheit fest. So verfügte das BfS über kein Konzept zum Umgang mit IT-Notfällen.

Das BfS muss die Sicherheitsmängel unverzüglich beseitigen und seine Zusagen aus dem Jahr 2009 zum IT-Sicherheitskonzept und zur Absicherung seiner IT endlich einlösen. Es muss Konzepte – einschließlich des IT-Notfallkonzeptes – erarbeiten, umsetzen und regelmäßig aktualisieren.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Aufgaben des Bundesamtes für Strahlenschutz

In einem radiologischen Notfall – wie nach einem Reaktorunfall – bildet das BMU zusammen mit anderen Bundesbehörden das Radiologische Lagezentrum des Bundes. Für das Lagezentrum stellt das BfS alle wichtigen Informationen zusammen. Es bewertet und prognostiziert die Auswirkungen auf die Bevölkerung sowie die Umwelt und empfiehlt Schutzmaßnahmen. Ebenso koordiniert es alle radiologischen Messungen.

Das BfS führt das Register über hochradioaktive Stoffe mit mehreren zehntausend Einträgen. Zudem überwacht es im Strahlenschutzregister des Bundes die beruflich bedingte Strahlenbelastung von Arbeitskräften. In Deutschland waren das im Jahr 2016 rund 400 000 Personen.

Über ein Forschungsnetzwerk und das Netz der Bundesverwaltung ist die IT des BfS mit dem Internet verbunden.

Prüfungsergebnisse

Das BfS ist als Bundesbehörde durch verbindliche Vorgaben verpflichtet, Sicherheit und Notfallschutz der IT zu gewährleisten. Hierzu muss es Konzepte, Grundlagendokumente und Handbücher erarbeiten, umsetzen und kontinuierlich fort-schreiben. Beim IT-Notfallschutz schließt dies auch regelmäßige Übungen ein.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 2008 beim BfS das lückenhafte IT-Sicherheitskonzept und die ungeschützten Schnittstellen der Arbeitsplatzrechner (PC) bemängelt. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (jetzt Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) hatte daraufhin im Jahr 2009 zugesagt, dass das BfS diese Mängel beseitige. Entgegen dieser Zusage waren diese bei einer Prüfung im Jahr 2018 weiterhin vorhanden. Das BfS verfügte nach wie vor über ein unvollständiges und nicht aktuelles IT-Sicherheitskonzept. Auch der vom BfS beauftragte externe Dienstleister hatte im Jahr 2010 in seinem Abschlussbericht auf fehlende Teilkonzepte hingewiesen. Zudem hatte das BfS die Schnittstellen der PC (z. B. für den Anschluss mobiler Datenträger wie sog. USB-Sticks) immer noch nicht gesichert.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2018 darüber hinaus weitere IT-Sicherheitsmängel fest. So fehlten dem BfS ein Konzept zur IT-Notfallvorsorge sowie ein IT-Notfallhandbuch. IT-Notfalltests oder -übungen führte es nicht durch und waren auch nicht eingeplant.

21.2 Würdigung

Dem BfS sind die IT-Sicherheitsmängel seit dem Jahr 2008 bekannt. Es hatte dem Bundesrechnungshof zugesagt, diese Mängel umgehend zu beseitigen. Es ist nicht akzeptabel, dass das BfS seine Zusagen – zuletzt aus dem Jahr 2009 – bislang nicht umgesetzt hat.

Ein vollständiges, umfassendes, aber auch aktuelles IT-Sicherheitskonzept ist die Grundlage, den zunehmenden, von außen und innen drohenden Gefahren für die IT angemessen zu begegnen. Dabei sind die für die Bundesverwaltung vorgegebenen Standards zu erfüllen.

Die nach wie vor ungesicherten PC-Schnittstellen zeigen, wie nachlässig das BfS war. Mit USB-Sticks unbekannter Herkunft kann Schadsoftware in das IT-Netz des BfS gelangen. Damit würde das BfS nicht nur seine eigene IT, sondern auch die angeschlossenen Netze der Bundesverwaltung und Forschungseinrichtungen

gefährden. Deren teils aufwendige Sicherheitsvorkehrungen würden so unterlaufen und geschwächt. Die Gefahr ist deshalb besonders groß, da das BfS sowohl wegen seiner Zuarbeit zum radiologischen Lagezentrum als auch seinen sensiblen Daten selbst zum Ziel eines Angriffes werden kann.

Bei einem radiologischen Notfall ist das BfS in besonderem Maße auf eine funktionierende IT angewiesen, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Eine gestörte oder versagende IT hätte im Krisenfall weitreichende Folgen. Störungen oder Ausfälle der IT müssen daher in ihren Auswirkungen beherrschbar sein. U. a. fehlten die dazu notwendigen IT-Notfallschutzmaßnahmen. Es ist zudem unverantwortlich, wenn Daten über hochradioaktive Stoffe und die Daten im Strahlenschutzregister nicht wirksam geschützt sind.

Ohne die erforderlichen, umfassenden und aufeinander abgestimmten Konzepte und Grundlagendokumente zur Sicherheit und zum Notfallschutz seiner IT ist das BfS wissentlich seit zehn Jahren ein erhebliches, vermeidbares Risiko eingegangen.

Das BfS ist aufgefordert, nunmehr unverzüglich alle Mängel zu beseitigen. Die erforderlichen Konzepte muss es gemäß den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erarbeiten, umsetzen und regelmäßig fortschreiben.

21.3 Stellungnahmen

Nach Auffassung von BMU und BfS habe das BfS nach Abschluss der Prüfung im Jahr 2009 seine Zusage eingelöst und einen externen Dienstleister beauftragt, ein vollständiges Sicherheitskonzept zu erstellen. Dieses sei noch im Jahr 2010 fertiggestellt und dem Bundesrechnungshof im März 2018 überreicht worden. Eine für das Jahr 2016 geplante umfassende Aktualisierung des IT-Sicherheitskonzepts habe das BfS wegen seiner Umorganisation und den neuen Aufgaben zurückgestellt. Die IT-Sicherheitsmaßnahmen beim BfS seien davon in keiner Weise beeinträchtigt gewesen. Erst nach der Umorganisation sei es wirtschaftlich zu rechtfertigen, die IT-Sicherheitskonzepte für das BfS und die beiden aus dem BfS hervorgehenden neuen Behörden zu erstellen. Auf die Umorganisation habe es den Bundesrechnungshof im November 2017 hingewiesen.

Nach Abschluss der Umorganisation werde es noch im Jahr 2019 beginnen, das IT-Sicherheitskonzept mit externer Unterstützung zu aktualisieren. Ein Abschluss sei „erst nach vollständiger Übergabe der IT-Betriebe“ an die beiden neuen Behörden möglich.

Im Jahr 2010 habe das BfS alle Beschäftigten über die Gefahren beim Umgang mit mobilen Datenträgern aufgeklärt. Eine Dienstvereinbarung untersage seit dem Jahr 2014, nicht-dienstliche mobile Datenträger an den Schnittstellen der PC zu verwenden. Eine technische Sperre der Schnittstellen der PC sehe das BfS zum Ende des Jahres 2019 vor. Zuvor werde es kurzfristig eine andere technische Sperre umsetzen und evaluieren.

Weiterhin legten BMU und BfS dar, dass wegen der Rolle des BfS im radiologischen Lagezentrum des Bundes ein ausfallsicherer IT-Betrieb noch mehr als bisher erforderlich sei. Das BfS habe begonnen, das fehlende Notfallkonzept zu erarbeiten, zu dem auch die bisher fehlenden regelmäßigen IT-Notfallübungen gehören. Ziel sei es, einen störungsfreien Lagebetrieb zum Ende des Jahres 2020 zu gewährleisten.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BfS seinen Zusagen aus dem Jahr 2009 nicht oder nicht ausreichend nachgekommen ist. Das im Jahr 2018 vorgelegte IT-Sicherheitskonzept war unvollständig und veraltet. Es fehlten unverzichtbare Teile, worauf der externe Dienstleister bereits im Jahr 2010 ausdrücklich hingewiesen hatte. Diese Versäumnisse können auch zehn Jahre später nicht mit einer Umorganisation begründet werden. Gerade für eine Umorganisation wäre ein aktuelles und umfassendes IT-Sicherheitskonzept eine unabdingbare Ausgangsbasis für die IT-Sicherheit der neuen Behörden gewesen. Aus ihm hätten die zu erstellenden, neuen IT-Sicherheitskonzepte für das BfS und die beiden neuen Behörden wirtschaftlich abgeleitet werden können. Die zuletzt festgestellten, teils gravierenden IT-Mängel sind darauf zurückzuführen, dass über zehn Jahre lang kein umfassendes und aktuelles IT-Sicherheitskonzept existierte.

Das BfS ist auch seiner Zusage aus dem Jahr 2009 nicht nachgekommen, die Schnittstellen der PC zu sichern. Mobile Datenträger aller Art sind weiterhin uneingeschränkt verwendbar. Belehrungen der Beschäftigten und Dienstvereinbarungen sind nicht ausreichend. Sie können technische Schutzmaßnahmen nicht ersetzen. Empfehlungen des BSI und Vorgaben für die Bundesverwaltung bestätigen dies.

Der Bundesrechnungshof erkennt die angekündigte, kurzfristige technische Sperre als Sofortmaßnahme an. Sie sollte grundsätzlich für alle PC gelten. Wir empfehlen jedoch, als weitere technische Schutzmaßnahmen beispielsweise spezielle Datenschleusen einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BfS derzeit ein IT-Notfallkonzept erarbeitet und dabei regelmäßige Übungen vorsieht. Damit schließt das BfS eine seit zehn Jahren bestehende Lücke. Ein kontinuierlich angepasstes IT-Notfallkonzept ist für die Aufrechterhaltung eines IT-Betriebes in jedem Falle notwendig.

Das BfS bleibt aufgefordert, die angekündigten Maßnahmen zeitnah umzusetzen und damit insbesondere die seit langem bestehenden Mängel zu beseitigen. Den bestehenden Sicherheitslücken kann es nur mit einem umfassenden IT-Sicherheitskonzept begegnen. Dafür reicht sein von Anfang an lückenhaftes und inzwischen veraltetes Konzept nicht aus. Nur wenn das BfS sein zu überarbeitendes IT-Sicherheitskonzept als Daueraufgabe fortschreibt, ist es gegen Bedrohungen

seiner IT gewappnet. Dies ist insbesondere in Ausnahmesituationen und Krisen nach Reaktorunfällen erforderlich, damit das BfS seine gesetzlichen Pflichten für Mensch und Umwelt erfüllen kann.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

22 Bund zahlt über 20 Mio. Euro zu viel für Baumaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft (Kapitel 3004 Titel 894 60)

Zusammenfassung

Der Bund hat für Baumaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) mindestens 20 Mio. Euro zu viel ausgegeben. Diese Ausgaben hätten die Länder tragen müssen.

Das BMBF fördert die FhG gemeinsam mit den Ländern. Kleinbau unter 1 Mio. Euro finanziert der Bund zu 90 %. Großbau über 1 Mio. Euro fördert er nur zu 50 %. Die FhG führt Kleinbaumaßnahmen eigenverantwortlich durch; Großbaumaßnahmen darf sie nur durchführen, wenn das BMBF und die Länder sie genehmigt haben.

Die FhG führte zahlreiche Großbaumaßnahmen nach den Regeln des Kleinbaus durch. Der Bund trug dadurch einen höheren Anteil der Baukosten. Nach den Unterlagen der FhG ist ihm in den Jahren 2013 bis 2017 allein bei den geprüften Fällen ein Nachteil von mindestens 20 Mio. Euro entstanden. Die FhG legte dem BMBF Großbaumaßnahmen, die sie als Kleinbau durchführte, nicht zur Genehmigung vor. Dadurch konnte das BMBF auf die Baumaßnahmen keinen Einfluss nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert dafür zu sorgen, dass es nur den vorgesehenen Anteil der Baukosten fördert und die FhG die geltenden Förderregelungen einhält.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Die FhG ist eine von Bund und Ländern geförderte Wissenschaftseinrichtung, die sich mit anwendungsorientierter Forschung beschäftigt. Sie unterhält bundesweit und im Ausland zahlreiche Institute und Forschungseinrichtungen. Für ihre Baumaßnahmen gibt sie jährlich 200 Mio. Euro aus.

Baumaßnahmen, die über 1 Mio. Euro kosten sollen, bezeichnet die FhG als Großbau. Baumaßnahmen mit geringeren Kosten nennt sie Kleinbau. Bund und Länder haben vereinbart, wie sie die FhG finanzieren. Danach fördert der Bund den Betrieb und den Kleinbau der FhG zu 90 %. Den Großbau fördert er zu 50 %.

Er stellt diese Mittel als Grundfinanzierung zur Verfügung. Die fehlenden Anteile tragen die Länder. Die FhG führt den Kleinbau eigenverantwortlich durch. Beim Großbau entscheidet das BMBF zusammen mit den Ländern über die einzelnen Baumaßnahmen. Die staatliche Bauverwaltung berät das BMBF und die Länder dabei und begleitet den Großbau.

Der Bundesrechnungshof hat 33 Fälle des Kleinbaus der Jahre 2013 bis 2017 mit einem finanziellen Umfang von 109 Mio. Euro geprüft: Die FhG finanzierte zahlreiche Baumaßnahmen, die teilweise mehrere Millionen Euro kosteten, mit den Mitteln für den Kleinbau. Sie führte diese Baumaßnahmen auch nach den Regeln des Kleinbaus durch. Nach den Unterlagen, die die FhG zusammenstellte, hat der Bund dadurch allein bei den geprüften Fällen mindestens 20 Mio. Euro zu viel gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, dass die FhG in ihrem Wirtschaftsplan die tatsächlichen Ausgaben für den Kleinbau nicht zutreffend dargestellt hat. In vielen Fällen stimmten Angaben des Controllings zum Kleinbau nicht mit den Angaben der Finanzbuchhaltung überein. Vollständige Akten zu den Baumaßnahmen führte die FhG in der Regel nicht. Sie stellte die Unterlagen erst auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes zusammen.

22.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die FhG Großbaumaßnahmen dem Kleinbau zugeordnet hat. Dies war für den Bund nachteilig, weil er beim Kleinbau einen höheren Anteil der Baukosten trägt. Das BMBF, die Länder und die staatliche Bauverwaltung wurden bei Großbaumaßnahmen, die die FhG nicht richtig zuordnete, nicht beteiligt. Sie konnten daher auf die Baumaßnahmen keinen Einfluss nehmen.

Weder der Wirtschaftsplan noch die Unterlagen zum Controlling oder die Finanzbuchhaltung enthielten zuverlässige Angaben zum Kleinbau. Weil die FhG keine vollständigen Akten führte, war es weder ihr noch dem Bund und den Ländern möglich, sich einen Überblick zu verschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert sicherzustellen, dass Bund und Länder die vorgesehenen Finanzierungsanteile tragen und die FhG den Klein- und Großbau richtig voneinander abgrenzt. Dabei muss das BMBF Folgendes beachten:

- Der Wirtschaftsplan der FhG muss den Mittelansatz für den Kleinbau zutreffend darstellen.
- Die FhG darf aus diesem Ansatz ausschließlich Kleinbau finanzieren.
- Die FhG muss für alle Kleinbaumaßnahmen nachvollziehbare Bauunterlagen erstellen.
- Bund und Länder müssen über alle Großbaumaßnahmen entscheiden; die staatliche Bauverwaltung muss diese Baumaßnahmen begleiten.
- Die FhG muss ordnungsgemäße Unterlagen zum Controlling des Kleinbaus führen und ihn zutreffend in der Buchhaltung abbilden.

22.3 Stellungnahme

Das BMBF hat eingeräumt, dass der Einfluss des Bundes geschwächt werde, wenn die FhG Großbaumaßnahmen als Kleinbau durchführt. Die FhG habe jedoch ein eigenes Interesse, Bauprojekte richtig zuzuordnen. Den beim Großbau höheren Länderanteil werbe sie zusätzlich zur Grundfinanzierung von Bund und Ländern ein. Insgesamt stünden ihr dann mehr Mittel für die Forschung oder weitere Baumaßnahmen zur Verfügung.

Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die FhG die Mittel für den Kleinbau im Wirtschaftsplan nachvollziehbar darstellen müsse. Sie müsse die Baumaßnahmen nach den geltenden Regeln bearbeiten. Treten unvorhersehbare Ereignisse ein oder würden unerprobte Konstruktionen im Forschungsbau eingesetzt, könnten die Kosten steigen. Wenn eine Kleinbaumaßnahme teurer als 1 Mio. Euro werde, gebe es dafür in der Regel nachvollziehbare Gründe.

Das BMBF hat die FhG angewiesen, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Es bestreitet jedoch, dass der Bund finanziell benachteiligt worden sei. Seinen Förderanteil stelle er der FhG mit der Grundfinanzierung zur Verfügung. Dieser sei langfristig zugesichert und erhöhe sich nicht durch einzelne Baumaßnahmen.

22.4 Abschließende Würdigung

Es kann dahinstehen, ob die FhG daran interessiert ist, Großbau und Kleinbau richtig voneinander abzugrenzen. Das BMBF kann sich darauf nicht verlassen. Einen höheren Länderanteil beim Großbau zu erhalten, war für die FhG offenbar nicht so interessant wie die Möglichkeit, Bauprojekte eigenständig durchzuführen. Dies konnte sie nur im Kleinbau, denn Großbaumaßnahmen hätten von Bund und Ländern gebilligt und von der staatlichen Bauverwaltung begleitet werden müssen.

Es ist beim Bauen nicht ausgeschlossen, dass Kosten steigen. Die FhG hat die Grenze zwischen Klein- und Großbau wiederholt nicht beachtet. Dem Bund ist dadurch ein Nachteil entstanden: Wenn die Länder zusätzliche Mittel für den Großbau bereitstellen, werden Bundesmittel frei. Diese können für andere Aufgaben der FhG genutzt werden. Dies liegt im Interesse des Bundes.

Das BMBF muss als förderndes Bundesministerium sicherstellen, dass es nur den vorgesehenen Anteil der Baukosten trägt und es seinen Einfluss geltend macht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die FhG die Finanzierungsvereinbarungen von Bund und Ländern nicht zum Nachteil des Bundes missachtet.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

23 Bundesaufsicht über Rückforderungen und IT-Sicherheit beim Vollzug des BAföG mangelhaft (Kapitel 3002)

Zusammenfassung

Das BMBF hat über offene Forderungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) von 139 Mio. Euro keinen eigenen Überblick. Dies liegt daran, dass die ausführenden Länder nicht das Kassenverfahren des Bundes (HKR-Verfahren) nutzen. Das BMBF und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben es versäumt, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, obwohl der Bund die BAföG-Leistungen seit dem Jahr 2015 zu 100 % finanziert.

Die Länder müssen Beträge, die z. B. aus Überzahlungen entstehen, zurückfordern und vollständig an den Bund abführen. Weil sie das HKR-Verfahren einschließlich des Zentralen Überwachungsverfahrens (ZÜV) des Bundes nicht nutzen, können sie dem BMBF keine belastbaren Informationen über den Bestand und die Struktur der Forderungen vorlegen. Auch die Höhe der Forderungsausfälle ist nicht bekannt. Zudem müssen die IT-Systeme der Länder so die Anforderungen des Bundes an eine ordnungsmäßige und sichere Bewirtschaftung nicht erfüllen. Gemessen hieran weisen sie teilweise deutliche Mängel auf, vor allem beim Vier-Augen-Prinzip.

In vergleichbaren Fällen, etwa beim Bundeselterngeld, sind die Länder an das HKR-Verfahren angeschlossen und verpflichtet, auch das ZÜV zu nutzen. Der Bundesrechnungshof fordert, beim BAföG entsprechend zu verfahren, um die Kontrollmöglichkeiten des Bundes zu stärken.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Grundlagen und beteiligte Stellen

Der Bund finanziert Leistungen nach dem BAföG seit dem Jahr 2015 zu 100 %. Bis dahin trugen die Länder 35 % der Ausgaben.

Die Länder führen das BAföG weiterhin im Auftrag des Bundes aus. Das BMBF soll über seine Aufsicht gewährleisten, dass dies recht- und zweckmäßig geschieht. In den Ländern entscheiden Ämter für Ausbildungsförderung über die

Leistungen. Sie fordern auch Beträge zurück, die z. B. durch Überzahlungen wegen nicht gemeldeter Ausbildungsabbrüche oder verschwiegener Einkommen entstehen. Eingezogene Beträge müssen sie seit dem Jahr 2016 vollständig an den Bund abführen. Zuvor standen sie Bund und Ländern im Verhältnis der Finanzierungsanteile zu.

Als der Bund die vollständige Finanzierung des BAföG übernahm, entschieden das BMBF und das BMF, die Mittel weiter als Zuweisungen an die Länder (Gruppe 632) im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Die Länder vereinnahmten die Mittel in ihren Haushalten und zahlen die Leistungen über die Landeskassen aus.

Aus diesem Grund nutzen die Länder für den Vollzug des BAföG nicht das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren). Sie nutzen daher für ihr Forderungsmanagement auch nicht das ZÜV. Zudem sind die Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (Mindestanforderungen des Bundes) für die IT-Systeme der Länder nicht bindend. Die Länder haben stattdessen jeweils eigene Vorschriften erlassen, die im Allgemeinen weniger detailliert sind als die Bundesvorschriften.

Im Gegensatz hierzu veranschlagt der Bund das Bundeselterngeld, das er ebenfalls zu 100 % finanziert, nicht als Zuweisungen an die Länder sondern als sonstige Geldleistungen an natürliche Personen (Gruppe 681). Damit müssen die Länder die Zahlungen im HKR-Verfahren abwickeln und für ihr Forderungsmanagement das ZÜV nutzen. Dabei haben sie die Mindestanforderungen des Bundes einzuhalten.

Übersicht über den Forderungsbestand

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich die offenen Forderungen aus dem laufenden Vollzug des BAföG zum Stichtag 30. Juni 2009 auf 96 Mio. Euro. Das BMBF hatte hiervon keine eigene Kenntnis. Erstmals bat es die Länder im Jahr 2016, ihm die Höhe der offenen Forderungen zu melden. Es erneuerte diese Abfrage jährlich. Für den Stichtag 31. Dezember 2018 meldeten die Länder 139,4 Mio. Euro offene Forderungen, die sie einzuziehen hatten. Nach Angaben des BMBF hatte sich der Betrag über einen längeren Zeitraum aufsummiert.

Nicht alle Länder waren in der Lage, dem BMBF Details zu Fallzahlen oder Rückforderungen zu melden. Dies setzte sich fort, als das BMBF aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes das Meldeverfahren erweiterte. Zum nächsten Abfragetermin konnte die Hälfte der Länder keine vollständigen Meldungen liefern. Als Grund gaben sie an, dass sie die vom BMBF verlangten Angaben zur Struktur der Forderungen nicht erfassen oder elektronisch auswerten. Überdies stellte das BMBF zum Teil signifikante Abweichungen zu vorher übermittelten Daten fest.

Der Bundesrechnungshof fand im Jahr 2019 in einem Land Rückforderungsfälle vor, die seit mehr als zehn Jahren bestanden. Der Älteste datierte aus dem Jahr 2000. Dies war weder der Obersten Landesbehörde noch dem BMBF bekannt.

Wenn Landesdienststellen Forderungen im HKR-Verfahren bewirtschaften und das ZÜV nutzen, kann der Bund eine Auswertung der dort gebuchten Forderungen abrufen. Sie enthält alle relevanten Informationen zu Bestand und Struktur der Forderungen.

Mängel bei den IT-Systemen der Länder

Die Länder nutzen eigene IT-Systeme, um die BAföG-Anträge zu bearbeiten, Leistungen an die Antragstellenden auszuzahlen und Rückforderungen zu vereinbaren. Hierzu sind diese Systeme über elektronische Schnittstellen an die Landeskassen angeschlossen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in drei Ländern exemplarisch, inwieweit sie die IT-Systeme ordnungsmäßig und sicher betrieben. Da die damit bewirtschafteten Mittel zu 100 % vom Bund stammen, zog er als Bewertungsmaßstab die Mindestanforderungen des Bundes heran. Die Regelungen sollen insbesondere sicherstellen, dass

- Daten vertraulich behandelt werden, vollständig und richtig zur Verfügung stehen und vor Manipulation und fehlerhaften Änderungen geschützt sind,
- eindeutig festgelegt ist, welche Personen auf die IT-Systeme und die Daten zugreifen können und
- Datenänderungen in den IT-Systemen eindeutig einem Verursacher zugeordnet werden können.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung verschiedene Mängel fest. Insbesondere waren

- Verfahrensdokumentationen unvollständig und ermöglichten keinen angemessenen Überblick über Bearbeitungsschritte und Verarbeitungsprozesse,
- Fehlerrisiken nicht analysiert und Kontrollen nicht beschrieben,
- Bearbeitungs- und Administrationsrechte nicht getrennt,
- Zugriffe auf Zahlungs- und Anordnungsdaten nicht auf das notwendige Maß beschränkt sowie
- Vier-Augen-Prüfungen nicht zuverlässig durchgeführt und protokolliert.

Gemessen an den Standards des Bundes waren damit keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um Manipulationen und Bearbeitungsfehler zu verhindern und die IT-Sicherheit zu gewährleisten.

Meldungen über die Einnahmeausfälle des Bundes

Für die Haushaltsrechnung des Bundes sind die Einnahmeausfälle aus Forderungen zu melden. Dabei ist genau anzugeben, auf welchen Anspruch in welcher Höhe verzichtet wird. Es sind sämtliche Stellen (auch außerhalb der Bundesverwaltung) einzubeziehen, die Einnahmen des Bundes erheben.

Die entsprechende Übersicht weist keine Einnahmeausfälle des laufenden BAföG-Vollzugs aus. Das BMBF verlangt von den Ländern hierzu keine Meldungen. Es verweist gemeinsam mit dem BMF darauf, dass es sich bei den BAföG-Mitteln aufgrund der bestehenden Zuordnung im Gruppierungsplan um Mittelzuweisungen an die Länder handele. Falls im BAföG-Vollzug Forderungen aus Überzahlungen entstünden, handele es sich daher zunächst nicht um Forderungen des Bundes.

23.2 Würdigung

Die Zuweisung der BAföG-Mittel an die Länder hat dazu geführt, dass Forderungsausfälle im BAföG-Vollzug kassenrechtlich keine Einnahmeausfälle des Bundes sind. Dennoch gehen sie letztlich vollständig zu seinen Lasten. Insofern hat der Bundesrechnungshof es als inkonsequent kritisiert, für die Bewirtschaftung der BAföG-Mittel nicht das HKR-Verfahren einschließlich des ZÜV zu nutzen. Damit hat das BMBF darauf verzichtet, sich selbst einen Überblick über den Bestand und die Struktur der Forderungen zu verschaffen. Da auch die Länder die erforderlichen Informationen nicht liefern, kann es nicht erkennen, in welchem Umfang Forderungsausfälle entstehen. Es hat deshalb auch keine geeignete Grundlage, um die Ursachen für diese Ausfälle mit den Ländern zu erörtern. Der Anstieg der offenen Forderungen um 45 % zwischen Juni 2009 und Dezember 2018 lässt aus Sicht des Bundesrechnungshofes Erörterungsbedarf erkennen.

Das BMBF kann zudem derzeit nicht sicherstellen, dass die IT-Systeme in den Ländern den Mindestanforderungen des Bundes an eine ordnungsmäßige und sichere Mittelbewirtschaftung genügen. Für eine recht- und zweckmäßige Ausführung von Leistungsgesetzen des Bundes ist auch eine Bewirtschaftung nach einheitlichen Maßstäben erforderlich. Dies ist beim BAföG – im Gegensatz zum Bundeselterngeld – derzeit nicht gegeben.

Die Bundesauftragsverwaltung darf beim BAföG nicht dazu führen, dass Regelungen und Standards des Bundes unterlaufen werden. Nur mit einem besseren Instrumentarium kann das BMBF seine Aufsicht effektiv ausüben, die IT-Sicherheit verbessern und Forderungsausfälle so gering wie möglich halten. Dies gilt besonders, seitdem die Länder nicht mehr an den Einnahmen aus Rückforderungen beteiligt sind. Sie haben damit keine eigenen finanziellen Anreize für einen effektiven Forderungseinzug.

Das BMBF muss deshalb gemeinsam mit dem BMF dafür sorgen, dass die Länder die BAföG-Mittel im HKR-Verfahren bewirtschaften und für ihr Forderungsmanagement das ZÜV nutzen. Damit könnten die Daten, die der Bund für eine effektive Aufsicht benötigt, regelmäßig automatisiert bereitgestellt werden. Die Länder müssten gegenüber dem BMF bestätigen, dass ihre IT-Systeme die Mindestanforderungen des Bundes einhalten. Zudem wären die Forderungsausfälle beim BAföG-Vollzug als Einnahmeausfälle des Bundes zu erfassen.

23.3 Stellungnahme

Das BMBF hat eine mit dem BMF abgestimmte Stellungnahme übermittelt. Es hat mitgeteilt, dass es mit dem erweiterten Meldeverfahren einem Wunsch des Bundesrechnungshofes nachkomme. Auch habe das BMF eine nachvollziehbare Abrechnung gefordert.

Das BMBF hat nochmals betont, dass die BAföG-Mittel aus kassenrechtlicher Sicht keine Bundesmittel mehr seien, wenn sie an die Länder ausgezahlt sind. Einnahmeausfälle nach dem BAföG seien deshalb nicht in die Meldungen über die Einnahmeausfälle des Bundes aufzunehmen. Zudem gebe es damit keine rechtliche Grundlage, die Länder bei der Bewirtschaftung der BAföG-Mittel zur Einhaltung der Bundesvorschriften zu verpflichten. Auch zwei der geprüften drei Länder hätten bestritten, dass die Mindestanforderungen des Bundes für die IT-Systeme der Länder anwendbar seien. Das BMBF habe aber in Gesprächen mit den Ländern z. B. das Vier-Augen-Prinzip regelmäßig thematisiert. Vom Bundesrechnungshof festgestellte Verstöße seien daher nicht einer mangelhaften Bundesaufsicht zuzurechnen.

Das Kassenverfahren der Länder sei ein seit über 40 Jahren etabliertes, verlässliches System beim Vollzug des BAföG. Es habe stets rechtzeitige Zahlungen an die Leistungsberechtigten gewährleistet. Die Folgen einer Umstellung seien nicht vollständig abschätzbar. Das Risiko einer nicht rechtzeitigen BAföG-Auszahlung würde sich unnötig erhöhen.

Das BMBF werde daher im Einvernehmen mit dem BMF den Forderungen des Bundesrechnungshofes nach einer Nutzung des HKR-Verfahrens einschließlich des ZÜV sowie einer Anwendung der Mindestanforderungen des Bundes nicht nachkommen. Stattdessen werde es gemeinsam mit den Ländern sein bestehendes Meldeverfahren weiter optimieren.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMBF geht in weiten Teilen am Kern des Problems vorbei. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass die kassenrechtlichen Vorschriften des Bundes für die Bewirtschaftung der BAföG-Mittel in den Ländern derzeit nicht gelten. Vielmehr bemängelt er, dass der Bund die Mittel weiterhin den Ländern zuweisen will. Damit gibt er Informations- und Kontrollrechte unnötig aus der Hand. Das BMBF kann die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Bundesaufsicht so nicht effektiv ausüben.

Da das BMBF das Vier-Augen-Prinzip regelmäßig mit den Ländern erörtert, ist ihm dessen Bedeutung für eine ordnungsmäßige Mittelbewirtschaftung offenbar bewusst. Gleichzeitig lehnt es ab, Rahmenbedingungen zu schaffen, die seine Einflussmöglichkeiten stärken und die Länder an die Bundesvorschriften binden. Stattdessen nimmt es in Kauf, dass in den Ländern uneinheitliche Vorschriften gelten, deren Regelungsgehalt hinter denen des Bundes teilweise deutlich zurückbleibt.

Die Vorbehalte des BMBF gegen eine Nutzung des HKR-Verfahrens überzeugen nicht. Das HKR-Verfahren wird seit Jahrzehnten für den Vollzug des Bundeshaushalts genutzt. Auch die Elterngeldstellen der Länder zahlen hierüber regelmäßig Leistungen aus. Bei den BAföG-Systemen der Länder müssten für einen Umstieg auf das HKR-Verfahren lediglich die Kassenschnittstellen angepasst und auf ihre Funktionsfähigkeit hin getestet werden. Das BMBF und die Länder können damit weitgehend ausschließen, dass BAföG-Leistungen im Zuge der Umstellung nicht rechtzeitig ausgezahlt werden.

Den Ansatz des BMBF, sein Meldeverfahren zu optimieren, erachtet der Bundesrechnungshof als wenig zielführend. Das BMBF hat nicht dargelegt, wie es dessen Mängel abstellen will. Zudem muss es bei einem Meldeverfahren stets auf vollständige und richtige Angaben der Länder vertrauen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, die BAföG-Mittel als Bundesmittel zu bewirtschaften. Nur so kann der Bund sicherstellen, dass seine haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen bundesweit gelten und seine finanziellen Interessen angemessen gewahrt werden. Das BMBF und das BMF müssen hierzu die Veranschlagung im Bundeshaushalt ändern. Dabei sollten sie sich am Bundeselterngeld orientieren.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelman 60)

24 Bund bei Kontrolle seiner Finanzhilfen zu passiv (Kapitel 6002)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) schöpft die im Grundgesetz verankerten Möglichkeiten zur Kontrolle von Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen nicht aus. Dadurch riskiert es, dass zweckwidrige Verwendungen dieser vom Bund mit insgesamt 7 Mrd. Euro geförderten Investitionen unentdeckt bleiben.

Werden Finanzhilfen des Bundes von den Ländern zweckwidrig verwendet, verfehlen sie die vom Gesetzgeber festgelegten Ziele. Gleichwohl führt das BMF bislang nur eine stark vereinfachte Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch. Dabei geht es undifferenziert vor und berücksichtigt nicht die unterschiedlichen Prüfungsintensitäten der Länder. Die Wahrscheinlichkeit, zweckwidrige Mittelverwendungen zu entdecken, ist daher in den Ländern unterschiedlich hoch. Das BMF nutzte bislang nicht die vom Grundgesetz vorgesehene Möglichkeit, sich zumindest stichprobenartig von den Ländern Unterlagen vorlegen zu lassen. Auch gibt es den Ländern nicht auf, selbst vertiefte Prüfungen vorzunehmen. Dadurch erhält das BMF derzeit faktisch keine vertieften inhaltlichen Erkenntnisse, die eine Aussage über die zweckgerechte Verwendung der Mittel zulassen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die vom Grundgesetz vorgesehenen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten auszuschöpfen. Das BMF sollte gewährleisten, dass länderübergreifend eine vergleichbar hohe Wahrscheinlichkeit besteht, zweckwidrige Verwendungen von Bundesmitteln zu entdecken.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen

Der Bund unterstützt die Länder mit Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel sind je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm auf der Grundlage von Artikel 104b Grundgesetz und für das Schulsanierungsprogramm auf der Grundlage von Artikel 104c Grundgesetz vorgesehen.

Nach Abschluss der einzelnen Fördermaßnahmen obliegt es zunächst den Ländern, die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel durch ihre jeweiligen Kommunen nachzuweisen und zu prüfen. Bundeseinheitliche Vorgaben, wie die Länder hierbei vorzugehen haben, gibt es nicht. Anschließend prüft das BMF die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen durch die Länder (zweistufige Kontrolle).

Verwendungsnachweisprüfung in den Ländern

Mangels bundeseinheitlicher Regelung haben die Länder den Nachweis und die Prüfung der Mittelverwendung sehr unterschiedlich geregelt. Der Unterschied liegt insbesondere darin, wie intensiv die Länder die Verwendung der Bundesmittel in ihren Kommunen prüfen. Je nach Prüfungsintensität lassen sich die länder-eigenen Regelungen in drei verschiedene Modelle einordnen. Bei diesen variiert insbesondere die Wahrscheinlichkeit, mit der die Länder zweckwidrige Verwendungen der Bundesmittel entdecken können (gering, mittel, hoch).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Länder bezogen auf das gesamte Fördervolumen bei über der Hälfte der Finanzhilfen nach dem KInvFG die Verwendungsnachweisprüfung so geregelt haben, dass nur eine geringe Wahrscheinlichkeit besteht, eventuelle zweckwidrige Verwendungen der Finanzhilfen des Bundes in den Kommunen entdecken zu können. Diese nur schwach wirksamen Eigenkontrollen der Länder betreffen ein Fördervolumen des KInvFG von über 3,8 Mrd. Euro. Dies gilt unbeschadet der Frage, ob und inwieweit Finanzhilfen des Bundes tatsächlich zweckwidrig verwendet werden.

Verwendungsnachweisprüfung durch das BMF

Das BMF erhält für seine eigene Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung von den Ländern Übersichten über die abgeschlossenen Fördermaßnahmen. Diese Übersichten enthalten neben einer Kurzbeschreibung die pauschale Bestätigung, dass alle Regelungen zum KInvFG eingehalten wurden. Das BMF prüft die Angaben aller Länder lediglich auf Plausibilität. Bei offensichtlichen Unstimmigkeiten fragt es zwar in den Ländern nach, prüft jedoch auch die weiteren Angaben nur darauf, ob sie plausibel sind. Insbesondere ließ es sich bislang von den Ländern keine Unterlagen vorlegen, um stichprobenartig eigene vertiefte Prüfungen durchzuführen.

Bei seiner schlichten Plausibilitätsprüfung geht das BMF zudem undifferenziert vor. Das heißt, es prüft jede Fördermaßnahme gleich, unabhängig davon, ob sie aus einem Verwendungsnachweisverfahren mit geringer, mittlerer oder hoher Entdeckungswahrscheinlichkeit stammt. Die unterschiedliche Prüfungsintensität in den Ländern selbst berücksichtigt das BMF nicht. Im Ergebnis führt dies zu einem bundesweit unterschiedlichen Kontrollniveau, was die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel anbetrifft.

Neue Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes

Im Jahr 2017 erhielt der Bund im Grundgesetz verbesserte Steuerungsrechte, um einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundesmittel zu gewährleisten. So kann er Bestimmungen zur Ausgestaltung der Länderprogramme vorsehen

und hierzu im Einvernehmen mit den Ländern Kriterien zur Verwendung der Finanzhilfen festlegen.

Daneben erhielt die Bundesregierung verstärkte Kontrollrechte nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz, um die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel sicherzustellen. Danach kann sie anlassunabhängig Berichte und Akten verlangen sowie Erhebungen bei allen Behörden durchführen.

Im Jahr 2019 wurde das Grundgesetz erneut geändert. Danach gelten die verstärkten Kontrollrechte nur noch für das Infrastrukturprogramm. Für das Schulsanierungsprogramm stehen der Bundesregierung lediglich eingeschränkte Kontrollrechte zur Verfügung (Artikel 104c Satz 3 Grundgesetz). Dabei kann sie nur noch Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.

24.2 Würdigung

Zweckwidrige Verwendungen entziehen die Bundesmittel den Zielen des Gesetzgebers. Der Bundesrechnungshof bewertet es daher als kritisch, dass für mehr als die Hälfte der Finanzhilfen nach dem KInvFG nur eine geringe Wahrscheinlichkeit besteht, Fehlverwendungen entdecken zu können. Bei einem Fördervolumen von insgesamt 7 Mrd. Euro hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass der Bund eine vergleichbar hohe Entdeckungswahrscheinlichkeit zweckwidriger Verwendungen in allen Ländern sicherstellt.

Hierzu sollte das BMF zunächst die Länderregelungen analysieren und sich einen Überblick über die verschiedenen Prüfungsintensitäten in den Ländern verschaffen. Dadurch wäre es in der Lage, eine vergleichsweise geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit in einigen Ländern durch eine eigene intensivere Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung ausgleichen zu können. Da das BMF aber die Angaben der Länder nur auf ihre Plausibilität prüft, besteht die Gefahr, dass es eventuelle zweckwidrige Verwendungen nicht entdecken kann.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte das BMF für das Infrastrukturprogramm die vom Verfassungsgesetzgeber gestärkten Kontrollrechte des Bundes anwenden. Es sollte risikobasiert stichprobenartig eigene vertiefte Prüfungen vornehmen und sich hierzu Unterlagen vorlegen lassen.

Daneben sollte der Bund seine Steuerungsrechte bei künftigen Finanzhilfen so nutzen, dass er auch den Ländern auferlegt, selbst zumindest stichprobenartig vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen durchzuführen. Dies gilt insbesondere für Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz, da seine Kontrollrechte hier nicht mehr ausreichen, um anlassunabhängig eigene Stichproben durchzuführen und sich Unterlagen vorlegen zu lassen.

24.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, dass es grundsätzlich von einem ordnungsgemäßen Vollzug der Förderprogramme durch die Länder ausgehe. Diese seien, wie die Bundesregierung, an den Grundsatz des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns gebunden. Für das BMF bestünden keine Anhaltspunkte, dass die Länder dagegen verstoßen würden und es in nennenswertem Umfang zu zweckwidrigen Mittelverwendungen käme.

Das BMF behandle alle Länder gleich. Derzeit sehe es keine hinreichenden Gründe, die Intensität seiner Verwendungsnachweisprüfung an der Ausgestaltung der ländereigenen Regelungen auszurichten. Daher führe es bislang keine zwischen den Ländern systematisch differenzierte Verwendungsnachweisprüfung durch. Dies wäre für das BMF erst angezeigt, wenn Prüfungen des BMF oder des Bundesrechnungshofes ergeben würden, dass sich aus der unterschiedlichen Verfahrensausgestaltung in den Ländern ein unterschiedliches Ausmaß zweckgemäßer Verwendungen ergebe.

Das BMF hat ausgeführt, dass es seine eigene Verwendungsnachweisprüfung nach dem Vier-Augen-Prinzip durchführe. Von den bislang insgesamt überprüften 3 258 Maßnahmen habe es in 389 Fällen Rückfragen an die Länder gestellt. In fünf Fällen habe das BMF sodann die Förderfähigkeit der Maßnahmen abgelehnt und eine Rückforderung an die Länder geltend gemacht.

Das BMF hat angekündigt, künftig Stichproben durchzuführen. Der Bund überprüfe die Einhaltung der Bestimmungen des KInvFG unter Vermeidung eines unverhältnismäßigen Aufwandes angemessen. Die Kontrollrechte des Bundes seien mit Augenmaß anzuwenden.

Daneben zielen nach Auffassung des BMF die Steuerungsrechte nicht primär auf die Ausgestaltung und Durchführung der ländereigenen Verwendungsnachweisprüfung ab. Das BMF halte es gleichwohl für erwägenswert, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes über die Ausgestaltung der Verwendungskontrollen durch die Länder bei künftigen Verhandlungen zu Bundesfinanzhilfen mit dem Ziel der Vereinbarung effektiver Kontrollmechanismen der Länder zu berücksichtigen.

24.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BMF von den vom Verfassungsgesetzgeber eigens geschaffenen Steuerungs- und Kontrollmechanismen in angemessener Weise Gebrauch machen sollte. Bundesweit sollte die Wahrscheinlichkeit, zweckwidrige Verwendungen von Bundesmitteln zu entdecken, annähernd gleich hoch sein. Nur dann ist gewährleistet, dass die aus dem Bundeshaushalt für Aufgaben der Länder zur Verfügung gestellten Mittel auch bundeseinheitlich und den vorgegebenen Zielen entsprechend wirken können. Soweit die Länder ihre Eigenkontrollen mangels bundesrechtlicher Vorgabe

jeweils autonom und damit im Ergebnis mit unterschiedlicher Prüfungsintensität ausgestalten, ist es Aufgabe der Bundesseite, das von Land zu Land unterschiedliche Kontrollniveau kompensatorisch auszugleichen und auf ein insgesamt akzeptables Kontrollniveau zu heben. Nur dann kann das System der zweistufigen Kontrolle seinen Zweck erfüllen, eine möglichst einheitliche und durchgängige Einhaltung der bundesrechtlichen Vorschriften zur Verwendung der Finanzhilfen des Bundes sicherzustellen.

Zwar hat das BMF angekündigt, künftig bei seinen Kontrollen auch Stichproben durchzuführen. Dabei will es jedoch weiterhin das unterschiedliche Niveau der Eigenkontrollen der Länder unberücksichtigt lassen. Zudem hat es offen gelassen, ab wann und in welchem Umfang es Stichprobenprüfungen durchführen will. Die Förderprogramme sind jedoch zeitlich begrenzt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es daher angezeigt, dass der Bund seine Kontrollrechte bereits jetzt, also unmittelbar im laufenden Programmbetrieb anwendet. Gerade die verfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeit, sich von den Empfängern der Finanzhilfen Berichte und Unterlagen vorlegen zu lassen und ggf. auch eigene Erhebungen durchzuführen, dient auf Bundesseite der eigenen, stichprobenartig und aus eigener Anschauung gewonnenen Vergewisserung darüber, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend eingesetzt wurden. Eine solche, zumal lediglich punktuelle, weil nur stichprobenartige Prüfung bedeutet deshalb keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand. Im Gegenteil: Solche Kontrollen entsprechen dem Willen des Verfassungsgesetzgebers und sollten schon aus diesem Grund nicht ungenutzt bleiben.

Da das BMF seine Verwendungsnachweisprüfung derzeit ohne Ausnahme als stark vereinfachte Plausibilitätsprüfung durchführt, erhält es faktisch keine vertieften inhaltlichen Erkenntnisse, die eine Aussage über die zweckgerechte Verwendung der Mittel aus eigener Anschauung zulässt. Daher ist dem BMF aus eigener Kraft eine Entdeckung bislang nur sehr eingeschränkt möglich. Insoweit steht der bisher betriebene Verwaltungsaufwand des BMF bei seiner Verwendungsnachweisprüfung in keinem angemessenen Verhältnis zu den sich daraus ergebenden Informationen.

Das BMF hält es zwar für erwägenswert, den Ländern bei künftigen Finanzhilfen aufzugeben, selbst effektive Eigenkontrollen durchzuführen. Zugesagt hat es dies jedoch nicht. Um die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele beim Einsatz der Bundesmittel sicherzustellen, ist eine leistungsstarke Verwendungsnachweisprüfung notwendig. Genau deshalb hat der Verfassungsgesetzgeber im Jahr 2017 die Kontrollrechte des Bundes bei Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz gestärkt. Es reicht daher nicht aus, nur Kriterien zum optimierten Einsatz der Bundesmittel festzulegen. Vielmehr bedarf es auch Vorgaben zur Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes darf es gar nicht erst zu zweckwidrigen Verwendungen „in nennenswertem Umfang“ kommen. Daher hält der Bundesrechnungshof das Vorgehen des BMF für nicht ausreichend. Es bleibt daher aufgefodert, bei seiner eigenen Verwendungsnachweisprüfung das unterschiedliche

Kontrollniveau in den Ländern zu berücksichtigen. Ferner sollte das BMF die verstärkten Kontrollrechte des Bundes beim Infrastrukturprogramm nutzen und risikobasiert stichprobenartig eigene vertiefte Prüfungen vornehmen. Bei künftigen Finanzhilfen sollte es die Steuerungsrechte des Bundes im Einvernehmen mit den Ländern dahingehend anwenden, dass die Länder die Verwendungsnachweise zumindest stichprobenartig vertieft prüfen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

25 Überholte Privilegien bei der Umsatzsteuer endlich abschaffen

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat es versäumt, eine überholte Regelung zum pauschalen Vorsteuerabzug abzuschaffen.

Unternehmer aus 58 verschiedenen Berufs- und Gewerbebranchen können ihre von der Umsatzsteuer abziehbare Vorsteuer anhand pauschaler Prozentsätze ihres Umsatzes (Durchschnittssätze) berechnen. Diese Sonderregelung ist sowohl hinsichtlich der begünstigten Berufs- und Gewerbebranchen als auch der Höhe der Durchschnittssätze veraltet. Sie hat in der Praxis nur noch eine geringe steuerliche Bedeutung. Für die Finanzämter ist sie jedoch mit zusätzlichem Bearbeitungsaufwand verbunden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Sonderregelung daher keine Berechtigung mehr. Er empfahl deshalb, sie abzuschaffen. Das BMF befürwortete eine Abschaffung der Regelung. Seine Zusage aus dem Jahr 2016, eine entsprechende Gesetzesänderung vorzuschlagen, hat es aber noch nicht umgesetzt. Dies muss es zügig nachholen.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Einzelnachweis beim Vorsteuerabzug

Unternehmer müssen für ihre Leistungen in der Regel Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Sie sind daher verpflichtet, Umsatzsteuererklärungen abzugeben. Von der Umsatzsteuer auf eigene Umsätze können sie die Umsatzsteuer abziehen, die ihnen andere Unternehmer als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Ein Unternehmer kann Vorsteuerbeträge grundsätzlich nur dann geltend machen, wenn er diese einzeln und durch eine ordnungsgemäße Rechnung nachweist.

Pauschalierung des Vorsteuerabzugs für bestimmte Berufsgruppen

Unternehmer aus 58 verschiedenen Berufs- und Gewerbebranchen können zur Ermittlung der Vorsteuern eine Sonderregelung nutzen, die sie vom Einzelnachweis befreit. Danach können die Unternehmer die abziehbaren Vorsteuerbeträge anhand pauschaler Prozentsätze ihres Umsatzes berechnen (Durchschnittssätze nach § 23 Umsatzsteuergesetz, UStG). Die Sonderregelung umfasst neben Handwerks- und Einzelhandelsbetrieben auch freie Berufe, wie Bildhauer, Journalisten und Architekten. Die Durchschnittssätze liegen zurzeit zwischen 1,5 % für

Rechtsanwälte und Notare und 12,5 % für Einzelhandelsbetriebe mit Brennstoffen. Die pauschale Ermittlung der Vorsteuern soll kleineren Unternehmen das Besteuerungsverfahren erleichtern.

Katalog der Berufs- und Gewerbebezüge veraltet

Der Katalog der Berufs- und Gewerbebezüge ist seit dem Jahr 1980 unverändert. Er enthält Gewerbe, die heute kaum noch oder nicht mehr vorhanden sind, z. B. Putzmacherei („Handwerksbetriebe, die Hüte aus Filz, Stoff und Stroh für Damen, Mädchen und Kinder herstellen und umarbeiten“), Winder und Scherer („In Heimarbeit Beschäftigte, die in eigener Arbeitsstätte mit nicht mehr als zwei Hilfskräften im Auftrag von Gewerbetreibenden Garne in Lohnarbeit umspulen“) und Hausbandweber („In Heimarbeit Beschäftigte, die in eigener Arbeitsstätte mit nicht mehr als zwei Hilfskräften im Auftrag von Gewerbetreibenden Schmalbänder in Lohnarbeit weben oder wirken“). Moderne Berufe (z. B. aus dem Bereich der Informationstechnik) sind dagegen nicht berücksichtigt.

Durchschnittssätze seit 20 Jahren nicht überprüft

Auch die Durchschnittssätze sind nicht mehr aktuell. Die Sätze wurden zuletzt im Jahr 1998 aufgrund der Anhebung des allgemeinen Steuersatzes von 15 auf 16 % angepasst. Bei der erneuten Anhebung im Jahr 2007 von 16 auf 19 % blieben die Durchschnittssätze jedoch trotz des gebotenen Anpassungsbedarfs unverändert. Das BMF hielt es für unverhältnismäßig und nicht zweckmäßig, die Sätze für veraltete Berufs- und Gewerbebezüge anzupassen. Den Anwendungskatalog umfassend zu aktualisieren, ihn an die Entwicklungen der Wirtschaft anzupassen und die Sätze neu zu berechnen, hätte nach seiner Einschätzung mehrere Jahre in Anspruch genommen.

Regelung kaum noch praxisrelevant

Nach Angaben des BMF nutzten zuletzt nur rund 12 000 Unternehmer die vereinfachte pauschale Vorsteuerermittlung. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die wenigen Unternehmer zudem nur in 26 der aufgeführten Berufs- und Gewerbebezüge tätig. Lediglich elf dieser Berufs- und Gewerbebezüge wendeten die Besteuerung nach Durchschnittssätzen in nennenswertem Umfang an. Der größte Anteil entfiel dabei mit 34,9 % auf Journalisten, gefolgt von Gast- und Speisewirtschaften mit 12,6 %, Schriftstellern mit 6,3 % und Friseuren mit 4,8 %.

Aufwand und Mängel im Verwaltungsvollzug

Die Bearbeitung der Steuerfälle war für die Finanzämter mit zusätzlichem Prüfaufwand verbunden. Sie konnten beispielsweise nicht ohne weiteres erkennen, ob der Unternehmer seine Vorsteuerbeträge pauschal berechnet hatte. Das maschinelle Risikomanagement unterstützte die Bediensteten der Finanzämter nur bedingt und führte oftmals zu unzutreffenden Ergebnissen. Die Bediensteten mussten daher in vielen Fällen die Angaben in der Steuererklärung personell überprüfen. Bei Unternehmern, die mehreren Tätigkeiten nachgingen, prüften die Finanzämter meist nicht, welche Durchschnittssätze die Unternehmer anwenden durften und ob sie die Vorsteuerbeträge gegebenenfalls durch Einzelnachweis zu ermitteln hatten.

25.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF die Sonderregelung seit Jahren nicht an die tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst hat. Es hat dadurch zugelassen, dass diese inzwischen sowohl hinsichtlich der begünstigten Berufs- und Gewerbebranche als auch der festgesetzten Durchschnittssätze veraltet ist. Das BMF hätte den Anwendungsbereich und die Durchschnittssätze regelmäßig aktualisieren müssen. Die Sonderregelung in der derzeitigen Fassung hat jedenfalls keine Berechtigung mehr.

Darüber hinaus kommt der Vorsteuerpauschalierung in der Praxis nur noch eine geringe steuerliche Bedeutung zu. Gleichwohl ist für die Finanzämter damit zusätzlicher Bearbeitungsaufwand verbunden. Auch der ursprüngliche Gesetzeszweck, kleineren Unternehmen das Besteuerungsverfahren zu erleichtern, ist nicht mehr einschlägig. Unternehmer setzen heute moderne Buchhaltungsprogramme ein, mit denen sie die Vorsteuerbeträge relativ einfach durch Einzelnachweis ermitteln können. Auch aus diesem Grund hält der Bundesrechnungshof das Privileg der Pauschalierung für nicht mehr zeitgemäß. Das BMF sollte deshalb § 23 UStG abschaffen.

25.3 Stellungnahme

Das BMF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Besteuerung nach allgemeinen Durchschnittssätzen keine Berechtigung mehr habe. Eine Überprüfung und Anpassung der Vorschrift sei aber auch wegen des hohen Arbeits- und Zeitaufwands und der geringen steuerlichen Bedeutung nicht sinnvoll. Vielmehr befürworte es im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder, die Sonderregelung abzuschaffen. Das BMF beabsichtigte schon seit November 2016, dem Gesetzgeber einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Eine Gesetzesinitiative blieb bisher jedoch aus.

25.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die pauschale Vorsteuerermittlung nach Durchschnittssätzen schnellstmöglich abgeschafft werden sollte. Es ist für ihn nicht nachvollziehbar, dass das BMF trotz des erkennbaren Handlungsbedarfs noch keine Gesetzesinitiative vorgelegt hat und weiterhin an den veralteten Privilegien festhält.

Rechtsbereinigung ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrechnungshofes. Die Rechtssetzungspraxis der letzten Jahrzehnte hat zu einem teils unübersichtlichen Rechtsbestand geführt. Auch wenn sich einzelne Bereinigungen nur gering auswirken, tragen sie zu einer praxisgerechten und einfachen Rechtsanwendung bei. Das BMF sollte deshalb die bereits vor Jahren angekündigte Gesetzesinitiative nicht weiter aufschieben.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

26 Umsatzsteuerausfälle an deutschen Flughäfen verhindern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Umsätze an deutschen Flughäfen bleiben unversteuert, obgleich die erforderlichen Zollbestätigungen der Ausfuhren fehlen.

Warenverkäufe an Reisende mit Wohnsitz außerhalb der Europäischen Union sind umsatzsteuerfrei, wenn die Reisenden Waren aus der Europäischen Union ausführen. Der Unternehmer muss nachweisen, dass die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung vorliegen. Hierfür benötigt er eine Bestätigung des Zolls, dass der Abnehmer im Drittstaat ansässig ist und die Gegenstände die Europäische Union verlassen haben. Fehlt diese Zollbestätigung, sind die Umsätze zu besteuern. Einige Finanzbehörden der Länder gewährten Unternehmern, die Ladengeschäfte im Sicherheitsbereich von Flughäfen betreiben, Erleichterungen bei den Nachweispflichten. Sie verzichteten auf die vorgeschriebenen Zollbestätigungen und erkannten jährliche Ausfuhrumsätze in Millionenhöhe als steuerfrei an. Dadurch entstand das Risiko, dass dem Fiskus Umsatzsteuern in erheblicher Höhe entgehen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte seine Bundesaufsicht gegenüber den Ländern wahrnehmen und darauf hinwirken, dass sie die rechtswidrig gewährten Nachweiserleichterungen unverzüglich widerrufen.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Umsatzsteuerfreie Ausfuhren an Flughäfen

Warenverkäufe im Sicherheitsbereich deutscher Flughäfen an Reisende sind grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig. Sie sind von der Umsatzsteuer befreit, wenn die Reisenden nicht in der Europäischen Union ansässig sind und sie die Waren in ihrem persönlichen Reisegepäck in Länder außerhalb der Europäischen Union (Drittstaaten) ausführen (Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr). Der Unternehmer muss gegenüber dem Finanzamt belegen, dass die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung vorliegen. Hierzu hat er nachzuweisen, dass die Waren die Europäische Union verlassen haben (Ausfuhrnachweis) und der Abnehmer seinen Wohnsitz in einem Drittstaat hat (Abnehmernachweis).

Zoll muss Ausfuhren bestätigen

Sowohl nach Unionsrecht als auch nach nationalem Recht ist für den Ausfuhr- und den Abnehmernachweis im nichtkommerziellen Reiseverkehr eine Bestäti-

gung der Grenzzollstelle vorgeschrieben (Zollbestätigung). Dies setzt voraus, dass der Abnehmer mit den auszuführenden Waren die Grenzzollstelle aufsucht. Neben den mitgeführten Waren und dem Grenzübertrittspapier prüfen die Zollbediensteten auch Anhaltspunkte für einen Wohnort des Abnehmers in der Europäischen Union. Der Zoll bestätigt die Ausfuhr der Gegenstände aus dem Gebiet der Europäischen Union sowie den Wohnort des Abnehmers im Drittstaat durch Dienststempelabdruck auf dem Ausfuhrbeleg. Mit dem vom Zoll bestätigten Ausfuhrbeleg hat der Abnehmer die Möglichkeit, gezahlte Umsatzsteuer von den jeweiligen Unternehmern erstattet zu bekommen. Überlässt der Abnehmer den Beleg dem Unternehmer, kann dieser die Umsatzsteuerbefreiung für die Ausfuhrumsätze bei seinem Finanzamt geltend machen. Dieser Ablauf entspricht grundsätzlich der Praxis bei Ausfuhren an den deutschen Flughäfen und wird entsprechend auch bei Warenverkäufen an der Schweizer Grenze praktiziert. Ohne die Zollbestätigung sind die Umsätze zu besteuern.

Länder verzichten auf notwendige Bestätigungen des Zolls

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die obersten Finanzbehörden einiger Länder Unternehmern seit Jahren Nachweiserleichterungen für Warenverkäufe im Sicherheitsbereich von Flughäfen gewährten. Sie beanstandeten es danach nicht, dass Unternehmer steuerfreie Ausfuhrumsätze geltend machten, obwohl die Zollbestätigungen fehlten. Sie hielten es vielmehr für ausreichend, wenn die Unternehmer bestimmte Daten der Abnehmer (Scan von Bordkarte und Reisepass, Erklärung des Abnehmers zum Wohnort) erfassten. Die Finanzämter erkannten so entgegen der rechtlichen Vorgaben Ausfuhrumsätze in Millionenhöhe als steuerfrei an. Soweit die Unternehmer die Steuerfreiheit ohne Zollbestätigung in Anspruch nahmen, gaben sie die Steuerentlastung nicht an ihre Abnehmer weiter. Hierzu waren sie nicht verpflichtet.

Bund duldet unzulässige Nachweiserleichterungen

Das BMF hat im Wege seiner Bundesaufsicht sicherzustellen, dass die Länder die dem Bund anteilig zustehende Umsatzsteuer rechtzeitig und vollständig erheben. Es hatte zahlreiche Hinweise auf die unzulässigen Nachweiserleichterungen und die damit verbundenen Begünstigungen für die Unternehmer. Dennoch versäumte es, den Sachverhalt aufzuklären und die rechtswidrige Praxis der Finanzämter zu unterbinden. Damit nahm das BMF sowohl das Risiko erheblicher Steuerausfälle als auch einen Rechtsverstoß in Kauf.

26.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die gewährten Nachweiserleichterungen im nicht-kommerziellen Reiseverkehr an Flughäfen kritisiert. Er hat auf das Risiko hingewiesen, dass dem Fiskus durch zu Unrecht gewährte Steuerbefreiungen Umsatzsteuern in erheblicher Höhe entgehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, seine Bundesaufsicht gegenüber den Ländern wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass sie die Nachweiserleichterungen für Unternehmer im Sicherheitsbereich deutscher Flughäfen unverzüglich widerrufen.

26.3 Stellungnahme

Das BMF hat den vom Bundesrechnungshof dargestellten Sachverhalt nicht bestritten. Es ist jedoch nicht bereit, der daraus abgeleiteten Empfehlung zu folgen. Unter Berufung auf aktuelle Rechtsprechung hat das BMF die Zollbestätigung beim Ausfuhr- und Abnehmernachweis nur als formelle Voraussetzung für die Steuerbefreiung angesehen. Die fehlende Bestätigung stelle die Befreiung im Einzelfall nicht in Frage, wenn objektiv feststehe, dass die Gegenstände tatsächlich das Gemeinschaftsgebiet verlassen hätten und es sich um einen ausländischen Abnehmer handele. Dies sei durch die von den Unternehmen erfassten Daten zu Bordkarte, Reisepass und Wohnort des Abnehmers sichergestellt. Durch die Nachweiserleichterungen würden daher keine Steuerausfälle eintreten. Im Übrigen liege es bei Inanspruchnahme der Steuerbefreiung allein im Ermessen des Unternehmers, ob und in welcher Höhe er seinen Abnehmern einen Preisvorteil verschaffen wolle.

26.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass einige Finanzämter Ausfuhrumsätze ohne die notwendige Zollbestätigung als steuerfrei anerkennen. Nur der Zoll kann sicher bestätigen, dass die Reisenden im Drittstaat ansässig sind und die Waren die Europäische Union verlassen haben. Diese Bestätigung ist Grundlage für die Finanzämter, die Steuerbefreiung bei Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr zu prüfen. Die von den Unternehmen erfassten Daten erzeugen nur eine Scheinsicherheit. Die Bordkarte zeigt lediglich eine Ausreiseabsicht. Dagegen kann der Zoll auch die tatsächliche Ausfuhr kontrollieren. Die Daten aus dem Reisepass bestätigen lediglich die Identität des Abnehmers. Dagegen kann der Zoll auch die Angaben zum Wohnort überprüfen, insbesondere ob Anhaltspunkte für einen Wohnort in der Europäischen Union vorliegen. Somit können die vom Unternehmer erfassten Daten die sachgerechte Prüfung der Ausfuhr und der Abnehmereigenschaft durch die Zollverwaltung nicht ersetzen. Der Verzicht auf die Zollbestätigung verhindert den sicheren Nachweis und stellt ein erhebliches Risiko für das Umsatzsteueraufkommen dar.

Zudem unterlaufen die gewährten Nachweiserleichterungen die rechtlichen Vorgaben im Unionsrecht und im nationalen Recht. Diese sehen eine Zollbestätigung bei Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr ausdrücklich vor. Diese Vorgaben sind von der Finanzverwaltung zu beachten. Sie hat die Zollbestätigung von den Unternehmen einzufordern. Die vom BMF angeführte Rechtsprechung ist nicht einschlägig. Sie erfasst nicht die besonderen Nachweisanforderungen bei Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr. Das BMF sollte auf die Länder einwirken, dass sie Unternehmer im Sicherheitsbereich deutscher Flughäfen nicht länger durch unzulässige Nachweiserleichterungen begünstigen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

27 Freibetrag für Land- und Forstwirte verfehlt sein Ziel (Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

Der Freibetrag für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft verfehlt sein Ziel, aktiv bewirtschaftete Klein- und Kleinstbetriebe zu fördern.

Häufig profitieren größere oder nicht mehr aktiv geführte Betriebe davon. So wird der Freibetrag auch Verpächtern von landwirtschaftlichen Betrieben gewährt. Es werden nicht nur laufende Gewinne, sondern auch Veräußerungsgewinne begünstigt. Sind mehrere Personen an einem Betrieb beteiligt, erhält jeder Beteiligte den Freibetrag. Dies kann zu einer unverhältnismäßig hohen Steuerbefreiung des Gewinns führen. Auch Ehe- und Lebenspartner, die selbst keine Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft erzielen, erhalten die Steuerminderung.

Einen Freibetrag gibt es nur für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Gewerbetreibende und Selbstständige erhalten keine entsprechende Vergünstigung. Diese Ungleichbehandlung ist rechtlich bedenklich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Freibetrag abzuschaffen. Soweit Bedarf besteht, bäuerliche Klein- und Kleinstbetriebe zu subventionieren, sollte die Steuervergünstigung in eine direkte Förderung umgewandelt werden.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft bleiben in Höhe von 900 Euro jährlich steuerfrei. Voraussetzung ist, dass die Summe aus allen Einkunftsarten des Steuerpflichtigen den Betrag von 30 700 Euro nicht übersteigt. Bei Zusammenveranlagung von Ehe- und Lebenspartnern verdoppeln sich die Beträge. Ziel des Freibetrages ist es, aktiv bewirtschaftete landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe zu fördern. Der Umfang dieser Förderung beträgt laut Subventionsbericht der Bundesregierung jährlich 60 Mio. Euro.

Den Freibetrag erhalten alle Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft. Dabei ist es unerheblich, ob sie Betriebe aktiv bewirtschaften und welche Gewinne sie erzielen. So begünstigt der Freibetrag beispielsweise Steuerpflichtige, die ihren landwirtschaftlichen Betrieb verpachtet haben. In diesen Fällen haben sowohl der den Betrieb bewirtschaftende Landwirt als auch

der Verpächter Anspruch auf den Freibetrag. Zudem sind nicht nur laufende Einkünfte begünstigt, sondern auch Veräußerungsgewinne und nachträgliche Einkünfte.

Durch die Verdoppelung des Freibetrags bei Zusammenveranlagung werden die Einkünfte in doppelter Höhe auch dann begünstigt, wenn der Ehe- oder Lebenspartner selbst keine land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte erzielt. Etwa 30 % des Fördervolumens, also rund 17 Mio. Euro, entfallen auf Ehe- und Lebenspartner ohne eigene land- und forstwirtschaftliche Einkünfte.

Sind mehrere Personen an einem Betrieb beteiligt, steht der volle Freibetrag jedem der Beteiligten zu. Dies kann zu einer unverhältnismäßig hohen Steuerbefreiung des land- und forstwirtschaftlichen Gewinns führen.

Kleinere Betriebe, die im Nebenerwerb geführt werden, erhalten nicht in jedem Fall den Freibetrag. So ist der Abzug für Betriebe, die Verluste erwirtschaften, generell ausgeschlossen. Ebenso erhält der Steuerpflichtige keinen Freibetrag, wenn er durch andere Einkünfte die Einkünftegrenze überschreitet.

Einen entsprechenden Freibetrag gibt es nur für land- und forstwirtschaftliche Einkünfte, für die Einkünfte von Gewerbetreibenden und Selbstständigen hingegen nicht.

27.2 Würdigung

Der Freibetrag verfehlt sein Ziel, aktive kleinere landwirtschaftliche Betriebe zu unterstützen. Maximal zwei Drittel des Fördervolumens kommen der eigentlichen Zielgruppe zugute. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Freibetrag jegliche Art von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft begünstigt und die Begünstigung personenbezogen ausgestaltet ist. Die Bevorzugung land- und forstwirtschaftlicher Einkünfte gegenüber anderen Einkunftsarten ist rechtlich bedenklich.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, den Freibetrag abzuschaffen. Soweit Bedarf besteht, bäuerliche Klein- und Kleinstbetriebe zu subventionieren, sollte die Steuervergünstigung in eine direkte Förderung umgewandelt werden, die möglichst Mitnahmeeffekte ausschließt.

27.3 Stellungnahme

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) unterstützt die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus steuerfachlicher Sicht. Es gab aber zu bedenken, dass agrarpolitische Grundsatzentscheidungen einer Abschaffung entgegenstehen könnten. Alternativ sieht es die Möglichkeit, den Freibetrag nicht personen-, sondern betriebsbezogen – und damit pro Betrieb nur einmal – zu gewähren, um die Förderung gezielter einsetzen zu können.

27.4 Abschließende Würdigung

Das BMF muss nun aktiv und zeitnah die erforderlichen Schritte einleiten, um den Freibetrag abzuschaffen. Bedenken im Hinblick auf agrarpolitische Grundsatzentscheidungen sieht der Bundesrechnungshof durch seine Feststellungen zu Mängeln der Zielgenauigkeit des Freibetrags sowie damit einhergehende Mitnahmeeffekte ausgeräumt. Diese Nachteile weisen Steuervergünstigungen regelmäßig gegenüber Finanzhilfen auf. Die vom BMF vorgeschlagene betriebsbezogene Umgestaltung des Freibetrags wäre vor diesem Hintergrund nur nachrangig in Betracht zu ziehen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

28 Steuerabzug für künstlerische und sportliche Darbietungen wirksam kontrollieren (Kapitel 6001 Titel 013 01)

Zusammenfassung

Die Besteuerung der Einkünfte ausländischer Personen aus künstlerischen und sportlichen Darbietungen in Deutschland wird nicht ausreichend kontrolliert.

Diese Einkünfte unterliegen einem pauschalierten Steuerabzug bei den Veranstaltern. Im Jahr 2014 hat das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) das Verfahren von den Ländern übernommen. Seither ist es vorrangig mit der technischen Abwicklung beschäftigt. Kontrollen, wie sie früher die Innendienste der Finanzämter durchführten, um unerkannte Fälle aufzugreifen, finden praktisch nicht statt. Die weiterhin für die Außenprüfung zuständigen Länder vernachlässigen ihren gesetzlichen Auftrag zu prüfen, ob die Steuern ordnungsmäßig einbehalten und abgeführt worden sind.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) muss gemeinsam mit den Ländern überlegen, wie die Kontrollen künftig wahrgenommen werden sollen. Es muss bei den Ländern darauf hinwirken, dass der Steuerabzug bei Außenprüfungen mitgeprüft wird.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Von inländischen Einkünften aus künstlerischen, sportlichen, artistischen, unterhaltenden oder ähnlichen Darbietungen ausländischer Personen wird die Einkommensteuer im Wege des Steuerabzugs erhoben (§ 50a Absatz 1 Einkommensteuergesetz). Dabei setzt das Verfahren nicht bei den im Ausland ansässigen Darbietenden an, sondern bei den inländischen auftraggebenden Veranstaltern. Diese müssen die Steuer für Rechnung der ausländischen Person von dessen Vergütung abziehen, beim BZSt anmelden und dorthin abführen. Die Abzugsteuer beträgt 15 % der gesamten Einnahmen.

Früher bearbeiteten die Finanzämter dieses Verfahren. Seit dem Jahr 2014 hat das BZSt die bundesweite Zuständigkeit für den Steuerabzug. Die Zuständigkeit für die Außenprüfungen verblieb bei den Finanzämtern. Das BZSt wiederum wertet die Prüfungsfeststellungen der Länder aus und setzt ggf. geänderte Abzugsteuern fest.

Kontrollen im alten Verfahren

Bis zum Übergang der Zuständigkeit für den Steuerabzug auf das BZSt nahmen die Finanzämter die Kontrollen in diesem Bereich wahr, und zwar häufig zentralisiert in bestimmten Teilbezirken des Innendienstes. Sie hatten beispielsweise sogenannte Lesedienste eingerichtet. Die Bediensteten sammelten aus der regionalen Presse und anderen Medien (z. B. Internet, Plakate, Flyer, Rundfunk) für den Zuständigkeitsbereich ihres Finanzamts Informationen über die Tätigkeit von ausländischen Personen bei Veranstaltungen im Inland. Sie überwachten, ob die Veranstalter umfassend ihren steuerlichen Pflichten nachkamen. Hierzu werteten sie Hinweise auf Veranstaltungen mit ausländischen Darbietenden aus und ordneten diese Veranstaltungen bestimmten Vergütungsschuldnern zu. Dies ermöglichte es auch, bislang unerkannte Sachverhalte für den Steuerabzug aufzudecken. Zudem erteilten die Innendienste gezielte Prüfaufträge an die Außenprüfungsdienste, um die richtige und vollständige steuerliche Erfassung zu kontrollieren. Diese Abläufe sind mit dem Übergang der Zuständigkeit von den Ländern auf das BZSt weggefallen. Die zentralen Bearbeitungsstellen wurden im Jahr 2014 aufgelöst.

Kontrollen im neuen Verfahren

Heute sind die Steueranmeldungen auf elektronischem Weg an das BZSt zu übermitteln. Wegen fehlender technischer Voraussetzungen kann das BZSt die eingehenden Steueranmeldungen aber nicht elektronisch weiterverarbeiten. Deshalb ist es vorrangig damit befasst, die Steuerfälle zu verwalten. Sachlich prüft es die Steueranmeldungen lediglich stichprobenartig auf ihre Schlüssigkeit. Für eine rechtliche Prüfung verbleibt kein Raum. Es gibt keine Kontrollen, um nicht besteuerte Einkünfte aufzugreifen, die der Abzugspflicht unterliegen. In keinem Fall hat das BZSt einen Außenprüfungsdienst der Länder gebeten, eingereichte Steueranmeldungen zu prüfen. Die Finanzämter sind zwar weiterhin angehalten, Feststellungen, die zum Steuerabzug führen könnten, dem BZSt mitzuteilen. Seit der Auflösung der zentralen Bearbeitungsstellen übersenden sie aber so gut wie kein Kontrollmaterial an das BZSt.

Für Lohnsteuer-Außenprüfungen der Finanzämter bei einem Veranstalter ist gesetzlich vorgeschrieben auch zu prüfen, ob dieser die Abzugsteuern ordnungsgemäß einbehalten und abgeführt hat. Die Finanzämter kamen dieser Verpflichtung nur ungenügend nach. In nur 15 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle, in denen Veranstalter Steueranmeldungen abgegeben hatten und bei denen eine Außenprüfung durchgeführt worden war, griffen die Prüfer dieses Prüfungsfeld auf. Dementsprechend gingen nur wenige Außenprüfungsberichte beim BZSt ein. Die Finanzämter begründeten dies vor allem mit mangelnden Rechtskenntnissen der Prüfer und einer technisch unzulänglichen Prüfungsunterstützung.

28.2 Würdigung

Die Finanzbehörden haben darüber zu wachen, dass Steuern nicht verkürzt werden. Dies soll nicht nur fiskalische Interessen des Staates wahren. Auch geht es darum, eine gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen. Es ist nicht hinnehmbar,

dass es im Bereich des Steuerabzugs für Darbietungen von Steuerausländern praktisch keine Maßnahmen gibt, um unbekannte Steuerfälle zu ermitteln. Kontrollen, wie sie früher die Innendienste der Finanzämter ausübten, finden nicht mehr statt. Das BZSt ist bei seiner bundesweiten Zuständigkeit nicht in der Lage, sie flächendeckend wahrzunehmen. Die Außendienste prüfen nur unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern zu überlegen, wie die gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen künftig wahrgenommen werden sollen. Insbesondere muss das BMF bei den Ländern verstärkt darauf drängen, dass der Steuerabzug bei Lohnsteuer-Außenprüfungen mitgeprüft wird. Rechtsunsicherheiten bei dem Prüfungspersonal sollten durch geeignete Fortbildungen beseitigt werden.

28.3 Stellungnahme

Nach Auffassung des BMF ist die Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens beim BZSt weitgehend erfolgreich verlaufen. Gleichwohl räumt es ein, die Zusammenarbeit des BZSt mit den Außenprüfungsdiensten der Finanzämter sei noch verbesserungswürdig. Das BMF arbeite gemeinsam mit dem BZSt und den Ländern daran, die Abläufe zu optimieren. Es wolle die Länder darauf hinweisen, den Steuerabzug bei Außenprüfungen mit zu prüfen. Auch das BZSt sei bestrebt, die Prüfungsdienste der Länder stärker für Fälle des Steuerabzugs zu sensibilisieren. Bereits jetzt gebe es Schulungen und Erfahrungsaustausche mit den Prüfungsdiensten der Länder. Daneben werbe das BMF bei den Ländern, die Unterstützung durch das BZSt intensiver zu nutzen. Das BMF sieht derzeit nicht vor, die mit dem Aufgabenübergang weggefallenen Kontrollen des Innendienstes der Finanzämter zu ersetzen.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die vom BMF angekündigten und die bereits umgesetzten Maßnahmen für geeignet, die Bearbeitung von Steuerabzugssachverhalten zu verbessern. Die Prüfungsdienste der Länder verstärkt einzubinden, erhöht die Kontrolldichte. Damit ist eine gleichmäßige Besteuerung jedoch noch nicht gewährleistet. Hierfür ist nicht allein in bereits bekannten Fällen die korrekte Besteuerung zu überprüfen. Es geht vielmehr auch darum, bislang unbekannte Steuerfälle zu ermitteln. Es ist nicht erkennbar, wie das BMF dies mit den beschriebenen Maßnahmen erreichen will.

Das BMF bleibt aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern eine umfassende Lösung zu erarbeiten, um wirksame Kontrollen im Bereich der Abzugsbesteuerung trotz des Auseinanderfallens von Bearbeitungs- und Prüfungszuständigkeit sicherzustellen.

Die Bemerkungen sind am 24. September 2019 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 10. Dezember 2019

Kay Scheller
Präsident

