

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

20 Institutionelle Förderung des Rückbaus seit 20 Jahren nicht ordnungsgemäß im Bundeshaushalt abgebildet

(Kapitel 3004 Titel 685 80)

Zusammenfassung

Das BMBF fördert zwei Einrichtungen für die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen seit 20 Jahren institutionell. Im Bundeshaushalt sind die Mittel jedoch als Projektförderung veranschlagt. Damit fehlt die Ermächtigung des Parlaments für die institutionelle Förderung.

Projektförderungen sind auf kürzere Zeiträume angelegt und decken Ausgaben für einzelne, abgegrenzte Vorhaben. Hingegen erstrecken sich institutionelle Förderungen über längere Zeiträume und umfassen die gesamten oder anteilige nicht abgrenzbare Ausgaben der geförderten Einrichtung. Faktisch liegt hier eine institutionelle Förderung vor: Ein Ende der Rückbauvorhaben ist nicht in Sicht und die Ausgaben der beiden Forschungsreaktoren werden vollumfänglich finanziert. Nach Schätzungen des BMBF könnten die Gesamtkosten letztlich mehr als 10 Mrd. Euro betragen. Dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) war die institutionelle Förderung bekannt.

Nach einer Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMBF beim BMF beantragt, die Einrichtungen institutionell fördern zu dürfen. Das BMF hat das abgelehnt. Die Gründe dafür sind nicht dokumentiert. Die Mittel sind weiterhin als Projektförderung veranschlagt. Dessen ungeachtet setzt das BMBF die institutionelle Förderung fort.

Der Bundeshaushalt gibt den Willen des Parlaments wieder, wofür die öffentlichen Mittel zu verwenden sind. Die tatsächliche Verwendung der Mittel muss sich damit decken. Hierauf muss das Parlament vertrauen können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF und das BMBF die Förderung sachgerecht als institutionelle Förderung aufsetzen und entsprechend im Haushalt ausweisen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Stilllegung und Rückbau von Forschungsreaktoren

Der Bund finanziert zum größten Teil die Stilllegung und den Rückbau früherer Forschungsreaktoren. Die Mittel gewährt er im Wesentlichen den beiden Rückbaueinrichtungen Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH (JEN) und Kerntechnische Entsorgung Karlsruhe GmbH (KTE). Ihre Kernaufgaben sind der Rückbau der stillgelegten Forschungsreaktoren und die Entsorgung der radioaktiven Reststoffe an den Standorten Jülich und Karlsruhe. Neben dem Bund finanzieren die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg den Rückbau der Forschungsreaktoren. An deren Errichtung und dem Betrieb hatten sich der Bund und die Länder mit erheblichen Beiträgen beteiligt.

Für die Vorhaben der JEN sind im Bundeshaushalt 2023 im Einzelplan des BMBF rund 90 Mio. Euro veranschlagt. Für die der KTE sind es rund 154 Mio. Euro. Ein Ende der Rückbauvorhaben ist nicht in Sicht. Der Planungshorizont reicht bis zum Jahr 2069. Die Kosten steigen stetig an. Nach Schätzungen des BMBF könnten die Gesamtkosten letztlich mehr als 10 Mrd. Euro betragen.

Die JEN und KTE sind Töchter der bundeseigenen EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH (EWN). Diese wird institutionell aus dem Haushalt des BMF gefördert. Die Finanzierungsverantwortung für die JEN und die KTE liegt beim BMBF als Zuwendungsgeber. Die Steuerungsverantwortung hingegen liegt beim BMF als Beteiligungsführer der EWN.

Seit 20 Jahren Widerspruch zwischen Veranschlagung und Förderung

Das BMBF fördert die Rückbaueinrichtungen JEN und KTE bzw. deren Vorgänger seit Anfang der 2000er-Jahre institutionell. Grundlage hierfür sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land sowie Finanzierungszusagen des Bundes für die beiden Einrichtungen. In diesen Dokumenten ist ausdrücklich von institutioneller Förderung die Rede. Dem BMF war die institutionelle Förderung bekannt. Im Bundeshaushalt sind die Mittel dennoch als Projektförderung veranschlagt worden.

- **Institutionelle Förderungen** decken die gesamten Ausgaben oder einen nicht abgegrenzten Teil der Ausgaben einer Einrichtung außerhalb der Bundesverwaltung. Die Förderung ist auf einen längeren Zeitraum angelegt.
- **Projektförderungen** decken die Ausgaben für einzelne und abgegrenzte Vorhaben. Sie können auch den überwiegenden Teil der Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers abdecken. Sie stellen regelmäßig auf einen kürzeren Zeitraum ab.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften kommt eine neue institutionelle Förderung in Betracht, wenn ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung besteht und diese

wirtschaftlich ist. Zudem muss gleichzeitig ein anderer Zuwendungsempfänger in einem finanziell gleichwertigen Umfang ausscheiden (sog. Omnibusprinzip).

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit gibt für den Bundeshaushalt vor, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze inhaltlich richtig sein müssen. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt, dass der Haushaltsplan transparent, übersichtlich und systematisch gestaltet wird.

Auch über die Anzahl institutionell geförderter Zuwendungsempfänger und über die institutionellen Förderungen selbst soll Transparenz geschaffen werden. Deshalb gelten für deren Veranschlagung im Bundeshaushalt besondere gesetzliche Anforderungen:

- Veranschlagung in Einzeltiteln (§ 17 Absatz 1 BHO)

Die Mittel sind gesondert in Einzeltiteln zu veranschlagen, soweit die Zuwendungen des Bundes zu den Betriebsausgaben 25 Mio. Euro überschreiten.

Die Vorhaben der verschiedenen Einrichtungen zum Rückbau von Forschungsreaktoren sind im Haushaltsplan in einem Titel als Projekte veranschlagt.

- Übersichten über Wirtschafts- und Stellenpläne (§ 26 Absatz 3 Nummer 2 BHO)

Der Haushaltsplan muss Übersichten über die Wirtschaftspläne der Einrichtungen enthalten. Bis zum Jahr 2022 waren zudem Stellenübersichten erforderlich. Das BMF kann Ausnahmen davon zulassen.

Im Haushaltsplan fehlen Hinweise auf die institutionelle Förderung der JEN und der KTE. Die Übersichten über die Wirtschaftspläne weist das BMBF nicht aus. Bis zum Jahr 2022 wies es auch die Stellenübersichten nicht aus. Eine Ausnahmegenehmigung des BMF hierfür fehlt.

- Billigung der Wirtschaftspläne (§ 8 Absatz 1 Haushaltsgesetz)

Die zuständige oberste Bundesbehörde (hier: das BMBF) muss die Wirtschaftspläne des Zuwendungsempfängers billigen. Anderenfalls bleiben die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gesperrt. Zudem ist in einigen Fällen eine Billigung durch das BMF erforderlich, beispielsweise bei Änderungen im Stellenplan des Zuwendungsempfängers. Bis zum Jahr 2019 war die Billigung durch das BMF in allen Fällen gefragt.

Das BMBF legte dem BMF die Wirtschaftspläne der JEN und KTE nicht zur Billigung vor. Das wäre bei der JEN auch nach der Änderung der haushaltsgesetzlichen Regelung erforderlich gewesen. Dort gab es im Jahr 2021 einen erheblichen Stellenaufwuchs.

Keine Auflösung des Widerspruchs nach Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2021 den Widerspruch zwischen der veranschlagten Projektförderung und der tatsächlichen institutionellen Förderung beanstandet. Er hat das BMBF aufgefordert, die Förderart bei den Rückbaueinrichtungen JEN und KTE mit dem BMF zu klären. Die Mittel sollte es entsprechend den Anforderungen des Haushaltsrechts veranschlagen. Nur so sei das Parlament über die tatsächliche Art der Förderung ausreichend informiert.

Das BMBF beantragte daraufhin im Februar 2022 beim BMF, die JEN und die KTE in den Kreis der institutionellen Zuwendungsempfänger aufzunehmen. Gleichzeitig beantragte es, die Darstellung im Haushaltsplan entsprechend zu ändern. In seinem Antrag legte es das erhebliche Bundesinteresse und die Wirtschaftlichkeit der institutionellen Förderung dar. Das BMF hat nach eigenen Angaben im Haushaltsaufstellungsverfahren 2022 hierüber abschlägig entschieden. Gründe, die gegen eine institutionelle Förderung sprechen, sind nicht dokumentiert.

Wie die aktuellen Zuwendungsbescheide belegen, fördert das BMBF die beiden Einrichtungen weiterhin institutionell. Der Widerspruch zwischen veranschlagter und tatsächlicher Förderung besteht fort. Dieser Umstand war auch dem BMF bekannt.

20.2 Würdigung

Das BMBF fördert die beiden großen Rückbaueinrichtungen JEN und KTE seit 20 Jahren institutionell, ohne vom Parlament hierzu ermächtigt zu sein. Für das Parlament ist die institutionelle Förderung bisher nicht erkennbar. Die Veranschlagung erweckt fälschlicherweise den Anschein, dass es sich um eine auf einen kürzeren Zeitraum angelegte Projektförderung handelt. Die Förderung wird sich aber noch über 40 Jahre fortsetzen. Hierdurch sind die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt.

Auch faktisch liegt eine institutionelle Förderung vor. Sie ist auf einen längeren Zeitraum angelegt und umfasst die gesamten Ausgaben der beiden Rückbaueinrichtungen. Deren Aufgabe besteht darin, die maßgeblich vom Bund betriebenen Forschungsreaktoren zurückzubauen. Der Bund hat somit ein Interesse am Rückbau der Anlagen und der Entsorgung der radioaktiven Reststoffe. Dieses Bundesinteresse kommt auch in den Verwaltungsvereinbarungen zum Ausdruck. Diese sprechen explizit von einer institutionellen Förderung.

BMF und BMBF haben die besonderen Regelungen zur Veranschlagung einer institutionellen Förderung missachtet. Die rechtswidrig veranschlagten Mittel belaufen sich jährlich auf fast 250 Mio. Euro und insgesamt möglicherweise auf mehr als 10 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt gibt den Willen des Parlaments wieder, wofür die öffentlichen Mittel zu verwenden sind. Die tatsächliche Verwendung der Mittel muss sich damit decken.

Das BMF trägt die Verantwortung dafür, dass dem Parlament ein Entwurf des Haushaltsplans vorgelegt wird, der allen haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht. Es muss die zutreffende Veranschlagung der Förderung im Bundeshaushalt sicherstellen. Das BMF hat den Antrag des BMBF auf institutionelle Förderung aus dem Jahr 2022 zwar abgelehnt. Die Gründe sind aufgrund der fehlenden Dokumentation aber nicht erkennbar. Bei der Anerkennung der institutionellen Förderung wäre das BMF durchaus mit Problemen wie der Durchsetzung des Omnibusprinzips konfrontiert. Dem darf es sich jedoch nicht mit einer rechtswidrigen Haushaltsveranschlagung entziehen. Aber auch dem BMBF war die haushaltsrechtlich unzulässige Veranschlagung bekannt. Es hätte die institutionelle Förderung nur bei entsprechender Ermächtigung des Parlaments gewähren dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMF und das BMBF die Förderung sachgerecht als institutionelle Förderung aufsetzen und entsprechend im Haushalt ausweisen.

20.3 Stellungnahme

Der Bundesrechnungshof hatte das BMF und das BMBF zu einer gemeinsamen Stellungnahme aufgefordert. Aufgrund abweichender Auffassungen haben die Ressorts getrennte Stellungnahmen abgegeben.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, die Veranschlagung als Projektförderung sei nicht rechtswidrig. Die Kenntnis von der tatsächlichen institutionellen Förderung ändere hieran nichts. Es hat keine haushaltsrechtliche Grundlage für eine institutionelle Förderung der JEN und der KTE erkannt. Ein Bundesinteresse an einer dauerhaften institutionellen Förderung fehle, da der Rückbau keine Maßnahme der Daseinsvorsorge sei. Daneben fehle die Darlegung, dem Omnibusprinzip gerecht zu werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die eine institutionelle Förderung rechtfertigen könne, gebe es nicht.

Aus Sicht des BMF sei eine Projektförderung zweckmäßig. Die zu fördernde Maßnahme sei keine Daueraufgabe. Vielmehr solle sie in einem möglichst überschaubaren Zeitrahmen erledigt werden. Auch der Gesetzgeber habe sich bewusst für eine Projektförderung entschieden. Ihm sei die Komplexität und die Langwierigkeit des Vorhabens bewusst gewesen. In der technischen Endphase der Rückbauvorhaben sei es nicht zweckmäßig, noch eine institutionelle Förderung anzuerkennen. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass sich hierdurch die Abwicklung verlängere.

Das BMBF habe eine Aufnahme der JEN und der KTE als institutionelle Zuwendungsempfänger in den Bundeshaushalt 2022 beantragt. Dieser Antrag habe sich mit der Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers zum Haushalt 2022 erledigt. Ein laufender Antrag liege nicht vor.

Aktuell fielen die Finanzierungsverantwortung und die Steuerungsverantwortung bei den Rückbaueinrichtungen auseinander. Dies sei aus Sicht der Bundesregierung nicht sachdienlich. Eine Bündelung der Kompetenzen sei in Vorbereitung. Das BMF befürworte eine möglichst zügige Umsetzung.

Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erklärt, dass es erst durch das Bemerkungsverfahren des Bundesrechnungshofes von der Ablehnung seines Antrags erfahren habe. Es teile die Auffassung des BMF nicht, dass dieser durch die Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers zum Haushalt 2022 erledigt sei. Antragsziel sei eine dauerhafte und haushaltsrechtlich korrekte Veranschlagung der Zuwendungen an die JEN und die KTE als institutionelle Förderung gewesen. Es werde deshalb beim BMF vorsorglich und unverzüglich einen neuen Antrag auf Ausweisung der Zuwendungen im Haushaltsgesetz als institutionelle Förderung stellen.

Die Darstellung der Förderung im Bundeshaushalt verletze die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht. Die Erläuterungen zum Kapitel 3004 Titel 685 80 enthielten für die JEN und die KTE transparente Informationen. Dies umfasse die bislang verausgabten und die noch vorbehaltenen Mittel, die geschätzten Gesamtausgaben sowie die voraussichtliche Gesamtdauer. Das BMBF aktualisiere die Daten regelmäßig anlässlich der Haushaltsaufstellung. Das Parlament werde hierdurch über wesentliche Aspekte für die Ausübung seiner Budgethoheit informiert. Aus dem Bundeshaushalt gehe nur nicht hervor, dass die Zuwendungsbescheide auf institutionelle Förderung lauteten.

Das System der Steuerung des Rückbaus kerntechnischer Versuchsanlagen sei vielschichtig. Zahlreiche unterschiedliche Akteure seien daran beteiligt. Es sei geplant, die bisherigen Verantwortlichkeiten im Bereich Stilllegung, Rückbau und Entsorgung kerntechnischer Versuchsanlagen beim BMF zusammenzuführen. Dieser Kompetenzbündelungsprozess dauere an. Das BMBF und das BMF stünden hierzu seit Anfang 2022 in Verhandlungen.

20.4 Abschließende Würdigung

Die gegensätzlichen Stellungnahmen von BMF und BMBF bestätigen, dass die Förderart der Rückbaueinrichtungen dringend zu klären ist. Derzeit kann das Parlament nicht darauf vertrauen, dass die Mittel nach seinem Willen verwendet werden. Gewichtige Argumente sprechen dafür, den Widerspruch in der Förderart zugunsten der institutionellen Förderung aufzulösen.

Gegenstand des Antrags des BMBF war die grundsätzliche Aufnahme der JEN und der KTE in die institutionelle Förderung des Bundes. Dieses Anliegen ist unabhängig vom Haushaltsjahr zu sehen. Eine Erledigung vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen. Das BMF darf sich nicht hinter den Haushaltsgesetzgeber zurückziehen. Es hätte den Antrag bescheiden müssen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt zudem, dass der Antrag den Abgeordneten bei

der Beschlussfassung über den Haushalt 2022 bekannt war. Eine bewusste Ablehnung fehlt möglicherweise.

Bei den Rückbauvorhaben handelt es sich nicht um eine klassische Projektförderung mit einem klar planbaren Ziel. Es fehlt an Erfahrungswerten, wie schnell sich der Rückbau realisieren lässt. Die angenommene Gesamtdauer bis zum Jahr 2069 beruht auf Schätzungen. Selbst wenn sich die Rückbauvorhaben – wie das BMF meint – in ihrer technischen Endphase befinden, ist der vollständig abgeschlossene Rückbau ungewiss. Gute Gründe sprechen dafür, das zeitlich ungewisse Endziel als Maßstab zu nehmen und das Vorhaben als besondere Daueraufgabe einzuordnen. Dies wiederum erfordert zwingend eine institutionelle Förderung.

Das BMF missachtet mit seiner Stellungnahme die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Anders als das BMF gehen diese vom Bundesinteresse an einer dauerhaften institutionellen Förderung aus: Dafür sprechen die Folgen eines nicht ordnungsgemäßen Rückbaus – insbesondere einer nicht fachgerechten Entsorgung der radioaktiven Reststoffe.

Einzelne vom BMF gegen eine institutionelle Förderung vorgetragene Punkte, wie die unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, betreffen die Antragstellung. Hierauf hätte es das BMBF hinweisen und den Antrag nachbessern lassen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die aktuelle Veranschlagungspraxis rechtswidrig ist. Die Information des Parlaments durch das BMBF über wesentliche Eckdaten der Förderung ändert daran nichts. Wie das BMBF einräumt, wird das Parlament seit Jahren über die tatsächliche Förderart im Unklaren gelassen. Folglich werden die besonderen gesetzlichen Anforderungen hieran, etwa bei der Veranschlagung, nicht erfüllt.

Der Widerspruch zwischen veranschlagter und tatsächlicher Förderung muss umgehend beseitigt werden. Das BMBF und das BMF müssen sich für die gesamte „Restlaufzeit“ endlich auf eine Förderart verständigen.

Der Bundesrechnungshof hatte mehrfach die unzureichende Rückkoppelung zwischen den beteiligten Ressorts BMBF und BMF beanstandet, u. a. in seinem Bericht zu Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen vom 21. Dezember 2021. Die Kritik betraf insbesondere operative Entscheidungen, strategische Vorgaben und die Mittelveranschlagung im Haushalt. Er hatte empfohlen, beides in einem Ressort zusammenzuführen. Diese Empfehlung haben BMBF und BMF bisher nicht umgesetzt. An diesem Beispiel zeigt sich, dass die damals erhobene Forderung weiterhin von Relevanz ist.