

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020 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 1,66 %.

Das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2020 wurde vor der Corona-Pandemie beschlossen und sah einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Es waren Einnahmen und Ausgaben von 362,0 Mrd. Euro geplant. Darin berücksichtigt war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 10,6 Mrd. Euro. Zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie beschloss der Haushaltsgesetzgeber zwei Nachtragshaushalte 2020. Die geplanten Ausgaben erhöhten sich dadurch auf 508,5 Mrd. Euro. Da auch die Steuereinnahmen nach unten korrigiert werden mussten und die geplante Entnahme aus der Rücklage gestrichen wurde, war eine Nettokreditaufnahme von 217,8 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich notwendig ([vgl. Tabelle 1.1](#)). Damit überschritt der Bund die nach der Schuldenregel zulässige Kreditobergrenze deutlich.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die in den Haushalten 2015 bis 2019 gebildete Rücklage von insgesamt 48,2 Mrd. Euro zur Finanzierung des zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden müssen. Eine deutliche Absenkung der für die Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme wäre rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich möglich gewesen. Hierauf hat der Bundesrechnungshof bereits bei den Beratungen zum zweiten Nachtrag hingewiesen.

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 443,4 Mrd. Euro um 65,1 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags ([vgl. Tabelle 1.2](#)). Der größte Anteil an den Minderausgaben (über 50 Mrd. Euro) entfiel auf Minderbedarfe bei pandemiebedingten Ausgaben (z. B. Corona-Unternehmenshilfen -24,8 Mrd. Euro). Minderausgaben von 3,1 Mrd. Euro fielen auch bei den Zinsausgaben an. Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist allerdings seit einigen Jahren durch Agio-Einnahmen geprägt. Diese Einmaleffekte überzeichnen die

finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Im Jahr 2020 erreichten sie mit 11,7 Mrd. Euro einen neuen Höchststand ([vgl. Abbildung 1.2](#)).

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 22,3 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche und andere führten zu gemeldeten Einnahmeausfällen des Bundes von 3,4 Mrd. Euro.

Der Bundeshaushalt benötigte eine Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro. Sie lag damit um 87,3 Mrd. Euro niedriger als veranschlagt. Wegen des schleppenden Mittelabflusses bei den pandemiebedingten Ausgaben dürfte aber mit „Nachholeffekten“ im Jahr 2021 zu rechnen sein. Hinzu kommt, dass sich der Finanzierungssaldo im Jahr 2020 auch ohne ein vollständiges Ausschöpfen der Kreditermächtigungen gegenüber dem Vorjahr um 144 Mrd. Euro verschlechtert hat. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine auch nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes ([vgl. Abbildung 1.1](#)).

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Jahr 2020 nur bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung im Jahr 2019 eingehalten. Mit den beiden Nachtragshaushalten des Jahres 2020 nutzte der Deutsche Bundestag zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel – also einschließlich der Finanzierungssalden der Sondervermögen – im abgelaufenen Jahr 102,8 Mrd. Euro, bei einer zulässigen Nettokreditaufnahme von 60,9 Mrd. Euro. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt ([vgl. Tabelle 1.4](#)). Ab dem Jahr 2023 ergibt sich daraus eine Tilgungsverpflichtung von insgesamt 41,9 Mrd. Euro. Diese belastet den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2023 über 20 Jahre mit 2,1 Mrd. Euro jährlich.

Über- und außerplanmäßig wurden Ausgaben von 862,7 Mio. Euro geleistet. Sie lagen damit unter dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber um 18,2 Mio. Euro über dem Vorjahreswert ([vgl. Abbildung 1.4](#)). Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 7,2 Mio. Euro ([vgl. Abbildung 1.5](#)).

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 standen übertragbare Mittel von 67,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Der schon hohe Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 bereitstand, hat sich damit verdreifacht ([vgl. Abbildung 1.6](#)). Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,2 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 44,2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an. Bei den übertragbaren flexibilisierten Mitteln setzte sich damit der kontinuierliche und dynamische Anstieg der vergangenen Jahre fort ([vgl. Abbildung 1.7](#)). Der starke Anstieg im nicht flexibilisierten Bereich ist vor allem auf nicht abgeflossene Mittel bei den pandemiebedingten Ausgaben zurückzuführen. Auch Mittel für „Zukunftsinvestitionen“, wie Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung, flossen erneut in

größeren Umfang nicht ab ([vgl. Tabelle 1.6](#)). Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen.

Aus den in das Haushaltsjahr 2020 übertragbaren Ausgaben von 22,0 Mrd. Euro bildeten die Ressorts Ausgabereste von 17,9 Mrd. Euro. Über 81 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2020 waren Verpflichtungsermächtigungen von 208,1 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 139,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 67 % und lag damit um 23 Prozentpunkte über dem niedrigen Niveau des Vorjahres. Dies zeugt von einer verbesserten Etatreife, führt aber zu entsprechenden Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren ([vgl. Abbildung 1.8](#)). Gleichzeitig lag der absolute Betrag der nicht ausgenutzten Verpflichtungsermächtigungen aufgrund des umfangreichen Ermächtigungsrahmens leicht über dem Niveau des Vorjahres. Der Bundeshaushalt 2020 erscheint daher auch an dieser Stelle überdimensioniert.

Aus den bis zum Jahresende 2020 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 270,1 Mrd. Euro zu leisten ([vgl. Abbildungen 1.9 und 1.10](#)). 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 Finanz- und Wirtschaftskrise 1 865,7 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2020 Gewährleistungen von 667,6 Mrd. Euro übernommen ([vgl. Tabelle 1.7](#)).

Der Gesamtbestand an nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. Euro an. Er erreichte zum Jahresende 2020 mit 3,5 Mrd. Euro einen neuen Höchststand ([vgl. Abbildung 1.11](#)). Die Mittel verteilen sich auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden – wie im Vorjahr – die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Ende des Jahres 2020 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 572,3 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.8](#)). In der Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen weiterhin 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 2 433,4 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 385,4 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesministerium der Finanzen in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er hält u. a.

an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

An die 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 Jährlichkeit, Einheit, Klarheit, Wahrheit und Fälligkeit moniert. Zudem hat er bemängelt, dass die Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds entgegen ursprünglicher Absichtserklärungen und trotz guter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den letzten Jahren nicht zügig getilgt wurden ([vgl. Abbildungen 1.3](#) und [1.12](#)).

Hauptgrund für die Errichtung einiger Sondervermögen war, nicht etatreife Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne zu ziehen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen oder fließen erst Jahre später. Dies gilt insbesondere für den Energie- und Klimafonds, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Auch im Haushaltsjahr 2020 blieben deren Ausgaben für Fördermaßnahmen teilweise erheblich hinter den Sollbeträgen zurück.

Das grundlegende Problem dieser sogenannten unechten Sondervermögen zeigte sich besonders stark beim Energie- und Klimafonds. Dieser erhielt im Jahr 2020 weitere Zuweisungen von 27,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt, obwohl er nur 5,0 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen ausgab und über eine Rücklage von 6,2 Mrd. Euro verfügte ([vgl. Tabelle 1.16](#)). Auch aufgrund dessen fiel die Nettokreditaufnahme des Bundes deutlich höher aus als erforderlich. Der Bundesrechnungshof unterstreicht daher erneut seine Auffassung, dass die Ausgabeermächtigungen dieser unechten Sondervermögen in den Kernhaushalt des Bundes gehören.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2019

Für das Haushaltsjahr 2019 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2019 und die Vermögensrechnung 2019. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2021 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/235 vom 23. Juni 2021 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/21479, Bundesrat: Plenarprotokoll 1005 vom 28. Mai 2021 i. V. m. Bundesratsdrucksache 400/20.

² Bundestagsdrucksachen 19/25350 und 19/28690.

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, nicht vollständig oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das Immobilienvermögen, das Verkehrsinfrastrukturvermögen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nummer 1.11).

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2020 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 zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 930 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,66 % 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 insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- zu hohe Auszahlungen.

³ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,09 und 2,23 %. 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 1,09 und 2,23 %) liegt.

Die Fehlerquote des Jahres 2020 ist allerdings nicht uneingeschränkt mit der Fehlerquote der Vorjahre zu vergleichen. Im April 2020⁴ hat das BMF Hinweise zur Bewirtschaftung von Ausgaben unter den besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie gegeben. Darin hat es u. a. auf die Regelung des § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO Bezug genommen, nach der Ausgaben nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Diese Regelung bedeute nicht, dass Zahlungen regelmäßig nur zum spätest möglichen rechtlich zulässigen Zeitpunkt veranlasst werden dürfen. Auch die Einbeziehung von Überlegungen zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahlungsempfänger sei bei Festlegung von Auszahlungsterminen legitim und nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hat seinen Prüfmaßstab an diesen Hinweis angepasst.

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 2020

Das vor der Corona-Pandemie verabschiedete Haushaltsgesetz 2020 vom 21. Dezember 2019 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 362,0 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 10,6 Mrd. Euro geplant.

Für die Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie beschloss der Haushaltsgesetzgeber zwei Nachtragshaushalte (vgl. Tabelle 1.1). Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu meistern, wurde mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 das Ausgabevolumen um 122,5 Mrd. Euro erhöht. Wesentliche Mehrausgaben wurden in folgenden Bereichen veranschlagt:

- Globale Mehrausgabe im Einzelplan 60 zur unmittelbaren Pandemiebekämpfung (55,0 Mrd. Euro),
- Unterstützung Kleinunternehmer und Solo-Selbstständige (50,0 Mrd. Euro),
- Mittelaufstockung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (7,5 Mrd. Euro),
- Zahlungen aufgrund von Gewährleistungen und Garantien (5,9 Mrd. Euro) und
- Schutzausrüstung, Impfstoffentwicklung etc. (3,3 Mrd. Euro).

Aufgrund des erwarteten Rückgangs des Bruttoinlandsproduktes (BIP), wurden die Ansätze bei den Steuereinnahmen um 33,5 Mrd. Euro gegenüber dem ursprünglichen Haushalts-soll 2020 gesenkt. Die dadurch notwendige Nettokreditaufnahme stieg von Null auf

⁴ Vgl. E-Mail des BMF vom 8. April 2020 mit Hinweisen zum § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO sowie zum § 56 Absatz 1 BHO und zur Liquiditätsplanung des Bundes.

156,0 Mrd. Euro. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde zudem die Zweckbestimmung der Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ aufgehoben. An dem vorgesehenen Entnahmebetrag änderte sich zunächst nichts (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1

Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2020^a

	Ursprüngliches Soll 2020	Soll erster Nachtrag 2020	Soll zweiter Nachtrag 2020	Abweichung ggü. ursprünglichem Soll
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Ausgaben	362,0	484,5	508,5	146,5
Personalausgaben	35,4	35,4	35,4	0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	34,7	34,9	35,8	1,1
Zinsausgaben	12,6	12,6	9,7	-2,9
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	241,3	302,7	358,8	117,5
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-4,9	50,1	-2,3	2,6
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	0
Investitionsausgaben	42,9	48,8	71,3	28,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	361,7	328,2	290,4	-71,3
Steuereinnahmen	325,0	291,5	264,4	-60,6
Sonstige Einnahmen	26,1	26,1	26,0	-0,1
Entnahme aus Rücklage	10,6	10,6	0	-10,6
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,3	0
Nettokreditaufnahme	0	156,0	217,8	217,8
Nachrichtlich:				
nach Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme ^d	12,5	62,1	79,9	

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung sowie Corona-Soforthilfen und Corona-Überbrückungshilfen, Corona-Hilfen im Gesundheitsbereich und eine erhöhte Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF).

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Bundeshaushalt einschließlich der Finanzierungssalden der für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (vgl. Tabelle 1.4).

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2020, erster und zweiter Nachtragshaushalt 2020.

[zurück ↑](#)

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass diese aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildete Rücklage nicht „werthaltig“ ist. Sie besteht lediglich aus Kreditermächtigungen, die nicht auf die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme des Bundes angerechnet werden. Der Bundesrechnungshof bewertet daher diese „Rücklagenbildung“ seit mehreren Jahren kritisch. Spätestens die mit der Corona-Pandemie einhergehenden erheblichen finanziellen Belastungen hätten einen zwingenden Anlass geboten, die Rücklage aufzulösen.

Um das am 3. Juni 2020 beschlossene Konjunkturprogramm umzusetzen, brachte die Bundesregierung einen zweiten Nachtragshaushalt ein. Durch eine hohe Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) sowie eine Vielzahl weiterer Ansatzänderungen stieg das Ausgabevolumen gegenüber dem ersten Nachtrag noch einmal um 24,0 Mrd. Euro an. Gleichzeitig mussten die Steuereinnahmen – vor allem aufgrund der temporär ermäßigten Umsatzsteuer – um 27,1 Mrd. Euro nach unten angepasst werden. Die zum Haushaltsausgleich benötigte Nettokreditaufnahme stieg auf 217,8 Mrd. Euro.

Zusammen mit einem positiven Finanzierungssaldo der zu berücksichtigenden Sondervermögen von 19,1 Mrd. Euro überschreitet die Nettokreditaufnahme nun die nach der Schuldenregel zulässige Obergrenze um 118,7 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.4.4).

Der Deutsche Bundestag machte bei beiden Nachtragshaushalten von der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Die zusätzliche Nettokreditaufnahme im Haushaltssoll 2020 fiel auch deswegen so hoch aus, da die Bundesregierung die zum Jahresende 2019 auf 48,2 Mrd. Euro angewachsene Rücklage für künftige Bundeshaushalte „auf Vorrat“ halten wollte. Der im bisherigen Haushalt 2020 veranschlagte Entnahmebetrag von 10,6 Mrd. Euro wurde zu diesem Zweck mit dem zweiten Nachtragshaushalt gestrichen und durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme ersetzt. Zudem wurde entgegen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes⁵ eine Reihe von Ausgabeermächtigungen überveranschlagt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Rücklage vollständig zur Finanzierung des zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden sollen. Eine deutliche Absenkung der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 217,8 Mrd. Euro wäre rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich möglich gewesen. Die nochmalige Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

⁵ Vgl. Öffentliche Anhörung am 29. Juni 2020, Protokoll 19/67 nebst schriftlicher Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 25. Juni, Haushaltsausschussdrucksache 5961.

Bei einem vollständigen Einsatz der Rücklage hätte der Anstieg der Nettokreditaufnahme gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt nur noch 13,6 Mrd. Euro betragen. Die Ausgabeermächtigung für die Zuweisung an das Sondervermögen EKF war mit 26,5 Mrd. Euro im zweiten Nachtragshaushalt erheblich überveranschlagt. Dies führte beim EKF zu einer Rücklage am Jahresende 2020 von 31,5 Mrd. Euro (Soll: 26,6 Mrd. Euro). Eine Anpassung der Nettokreditaufnahme an den Ausgabebedarf wäre also auch ein Beitrag zur haushaltsrechtlich gebotenen Beachtung der Grundsätze der Jährlichkeit, der Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit gewesen.

Die bereits in den beiden Nachtragshaushalten 2020 verwendete Aussetzungsklausel der Schuldenregel wurde für den Bundeshaushalt 2021 erneut in Anspruch genommen. Nach einem Nachtragshaushalt liegt die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme mit 257,8 Mrd. Euro⁶ um 216,4 Mrd. Euro über der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 41,4 Mrd. Euro. Eine Auflösung der Rücklage ist immer noch nicht vorgesehen. Dies hält der Bundesrechnungshof für haushaltsrechtlich fragwürdig. Wie bereits im zweiten Nachtragshaushalt 2020 fehlt es am Bemühen, die Nettokreditaufnahme auf das erforderliche Maß zu begrenzen.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2020 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro ab. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 443,4 Mrd. Euro um 65,1 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags (vgl. Tabelle 1.2).

⁶ Die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme setzt sich zusammen aus der Nettokreditaufnahme des Bundes von 240,2 Mrd. Euro zuzüglich der negativen Finanzierungssalden der zu berücksichtigenden Sondervermögen von 17,6 Mrd. Euro.

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2020: Vergleich mit Soll und Vorjahr^a

	Ist 2020	Soll 2020 ^d	Abweichung Soll/Ist 2020	Ist 2019	Abweichung Ist 2020/2019
	<i>in Mrd. Euro</i>				
Ausgaben	443,4	508,5	-65,1	357,1	86,3
Personalausgaben	35,4	35,4	-0,0	34,2	1,2
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	33,9	35,8	-1,8	30,7	3,3
Zinsausgaben	6,4	9,6	-3,1	11,9	-5,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	315,7	358,8	-43,1	228,4	87,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	1,6	-2,3	4,0	0,4	1,2
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	13,5	-13,5
Investitionsausgaben	50,3	71,3	-20,9	38,1	12,3
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	312,7	290,4	22,3	356,9	-44,2
Steuereinnahmen	283,3	264,4	18,8	329,0	-45,7
Sonstige Einnahmen	29,5	26,0	3,5	27,9	1,6
Entnahme aus Rücklage	0	0	0	0	0
Münzeinnahmen	0,2	0,3	-0,1	0,2	0,0
Nettokreditaufnahme	130,5	217,8	-87,3	0	130,5
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	-130,7	-218,1	87,4	13,3	-144,0

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.^d Soll zweiter Nachtrag 2020.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020.

zurück ↑

Im Ergebnis der Ausgaben und Einnahmen sind weder Zuführungen an, noch Entnahmen aus Rücklagen enthalten. Der Finanzierungssaldo lag bei -130,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2020^a

– in Euro –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	312 723 709 652,80
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	443 431 974 051,50
Finanzierungssaldo	-130 708 264 398,70
Münzeinnahmen	248 042 460,86
Vorläufige Einnahme Verwahrung ^b	-4 261 250,99
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	130 464 483 188,83
Deckung Finanzierungssaldo	130 708 264 398,70

Erläuterungen:

^a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

^b Noch nicht zugeordnete Steuereinnahmen auf dem Verwahrkonto.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

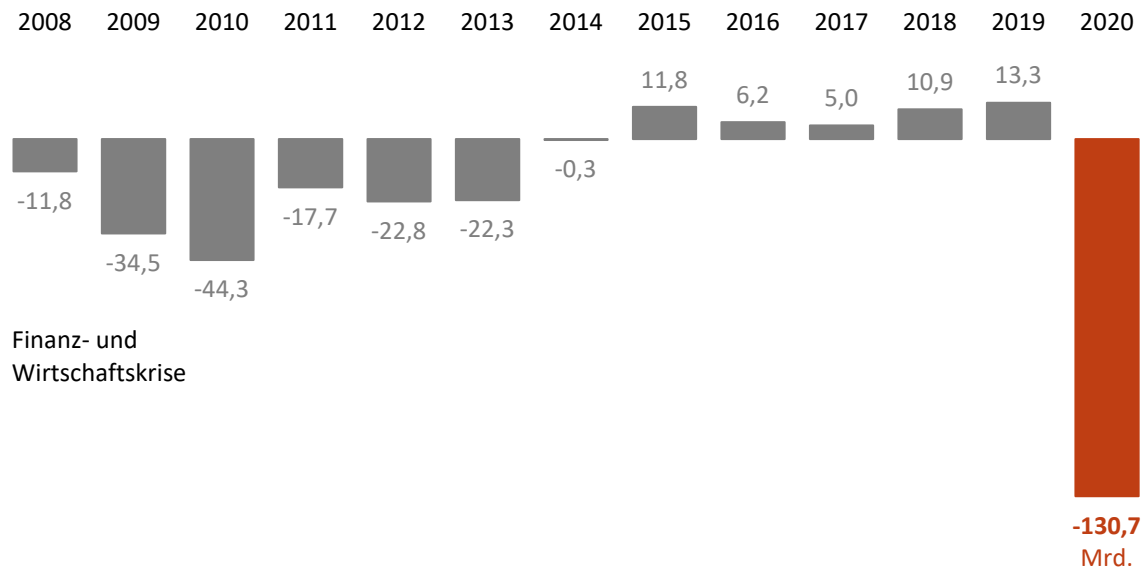
Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um 144 Mrd. Euro verschlechtert. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 und die sich anschließende Staatsschuldenkrise hatten keine nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes (vgl. Abbildung 1.1).

Gleichzeitig dürften sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechtert haben. Bei den Zinsausgaben sind keine wesentlichen Entlastungen mehr zu erwarten. Und ob sich bei den Steuereinnahmen die dynamischen Zuwächse der Jahre 2012 bis 2019 wiederholen lassen, erscheint zumindest fraglich.

Abbildung 1.1

Dramatische Verschlechterung des Finanzierungssaldos im Jahr 2020

Der negative Finanzierungssaldo lag im Jahr 2020 bei 130,7 Mrd. Euro. Gegenüber dem Jahr 2019 hat er sich um 144 Mrd. Euro verschlechtert. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine auch nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2020.

[zurück ↑](#)

1.4.2 Ausgaben

Der größte Anteil an den Minderausgaben gegenüber dem Soll des zweiten Nachtrags entfällt auf die Minderbedarfe bei den Corona-Soforthilfen und den Corona-Überbrückungshilfen. Diese blieben in der Summe um 24,8 Mrd. Euro (41,8 %) unter dem Soll. Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

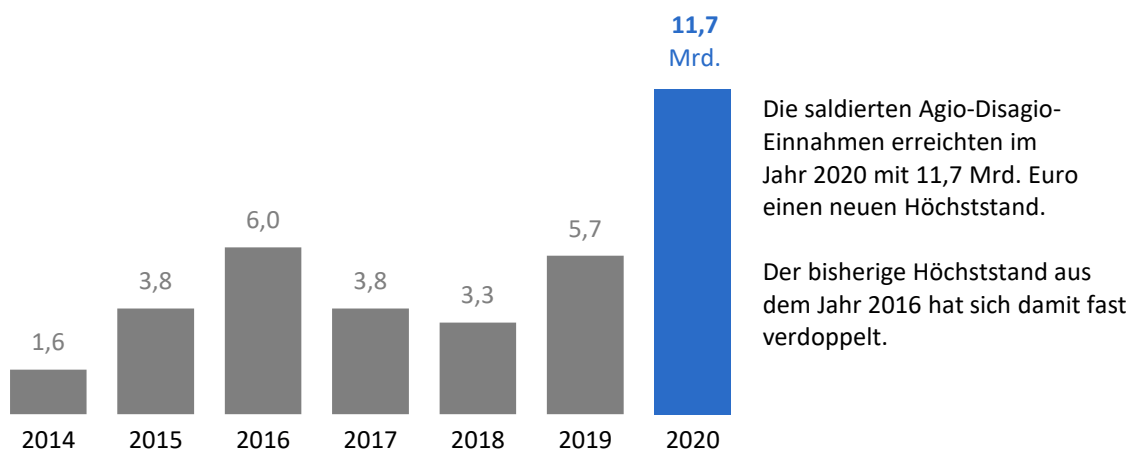
- Gewährleistungen (-6,5 Mrd. Euro) aufgrund einer deutlich niedrigeren Inanspruchnahme als geplant,
- Grundsicherung Arbeitslosengeld II (-5,7 Mrd. Euro), da der tatsächliche Mehrbedarf geringer ausfiel,
- Ausgaben für Bundesschienenwege (-5,3 Mrd. Euro), da die Mittel zur Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG (DB AG) nicht abflossen, sowie
- Ausgaben im Gesundheitsbereich (-5,0 Mrd. Euro), da pandemiebedingt veranschlagte Ausgaben nicht ausgeschöpft wurden.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist allerdings seit einigen Jahren durch Agio-Einnahmen geprägt⁷. Im Jahr 2020 erreichten sie mit 11,7 Mrd. Euro einen neuen Höchststand (vgl. Abbildung 1.2). Diese Einmaleffekte überzeichnen die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Ohne Berücksichtigung der saldierten Agio-Disagio-Einnahmen wären die Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Mrd. Euro gestiegen.

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen im Jahr 2020 auf neuem Höchststand

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Sie werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen. Dies überzeichnet das Zinsergebnis im Entstehungsjahr der Agien.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2020, saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

[zurück ↑](#)

Insgesamt beliefen sich die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen in den letzten sieben Jahren auf 36,0 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2021 sind Agio-Einnahmen von 4,5 Mrd. Euro geplant.

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Dies ist in einem Umfeld sinkender Zinsen vor allem bei Folgeemissionen der Fall, in denen bereits ausgegebene Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt werden. Agio-Einnahmen entstehen aber auch bei Erstemissionen, wenn – wie bisher praktiziert – ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von

⁷ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Insofern dürften auch in künftigen Haushaltsjahren hohe Agien zu erwarten sein, solange der Finanzierungsbedarf hoch bleibt und sich das Zinsumfeld nicht grundlegend ändert.

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen, kann der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.⁸

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes⁹ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern, sollte es diese Auswirkungen jedoch auch in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – erläutern.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 22,3 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtrag veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 18,8 Mrd. Euro, die sonstigen Einnahmen lagen 3,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt.

Gegenüber dem Vorjahr sanken die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 44,2 Mrd. Euro bzw. 12,4 % (vgl. Tabelle 1.2). Dies ist vor allem auf Rückgänge bei fast allen Steuerarten zurückzuführen. Absolut die größten Rückgänge waren bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer (-17,0 Mrd. Euro), der Einfuhrumsatzsteuer (-7,6 Mrd. Euro), und der Lohnsteuer (-4,2 Mrd. Euro) zu verzeichnen.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. 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 BIP erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

⁹ Vgl. zuletzt Nummer 1.5.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2020.

- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regellobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2020 mit 11,7 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 12,5 Mrd. Euro.

Für den Bundeshaushalt 2020 war ursprünglich keine Nettokreditaufnahme geplant. Bei den Sondervermögen waren insgesamt negative Finanzierungssalden von 5,9 Mrd. Euro vorgesehen. Damit wurde die Kreditobergrenze der Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2020 eingehalten. Dies änderte sich mit den finanziellen Belastungen infolge der Corona-Pandemie im Verlauf des Jahres 2020 grundlegend.

Mit dem ersten und zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2020 wurde die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts auf insgesamt 217,8 Mrd. Euro ausgeweitet (vgl. Tabelle 1.4). Für die zu berücksichtigenden Sondervermögen wurden positive Finanzierungssalden von insgesamt 19,1 Mrd. Euro erwartet. Damit überstieg die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme von 198,7 Mrd. Euro den zulässigen Betrag von 79,9 Mrd. Euro um 118,7 Mrd. Euro.¹⁰ Der Deutsche Bundestag nutzte zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehene Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

¹⁰ Vgl. Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020, BGBl. I, Nummer 35, S. 1669.

Tabelle 1.4

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2020^a

		Ursprüngliches Soll 2020	Soll erster Nachtrag 2020	Soll zweiter Nachtrag 2020	Ist 2020
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35			
		<i>in Mrd. Euro</i>			
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 344,4			
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2020 (Zeile 1 * Zeile 2)	11,7			
4	Konjunkturkomponente	-0,5	-50,1	-53,6	-42,6
5	Saldo der finanziellen Transaktionen	-0,3	-0,3	-14,6	-6,6
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5)	12,5	62,1	79,9	60,9
7	Für Schuldenregel relevante NKA	5,9	161,9	198,7	102,8
	davon:				
	• NKA Bund	0	156,0	217,8	130,5
	Finanzierungssalden der Sondervermögen:				
	• EKF	-3,8	-3,8	20,4	25,3
	• Aufbauhilfefonds	-0,5	-0,7	-0,7	-0,4
	• Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFF)	-1,6	-1,3	-1,3	-1,0
	• „Digitale Infrastruktur“	-1,0	-1,0	-1,0	1,3
	• Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder	1,0	1,0	1,8	2,5
8	Strukturelle NKA (Zeile 7 + Zeile 4 + Zeile 5)	5,1	111,5	130,5	53,6
9	Überschreitung der zulässigen NKA (Zeile 8 – Zeile 3 oder Zeile 7 – Zeile 6)	0	99,8	118,7	41,9
10	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 6 – Zeile 7 + Zeile 9)				0
11	Gesamtsaldo Kontrollkonto				52,0
	<u>nachrichtlich:</u>				
	(Vorjahr)				(52,0)

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2020 sowie BMF-Monatsbericht September 2021, S. 37 ff.

zurück ↑

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme 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 Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Wird von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ist für das Jahr 2020 daher null und der Saldo verbleibt damit auf dem Niveau des Jahres 2019.

Da die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2020 besser verlief, als mit dem zweiten Nachtragshaushalt angenommen, ergab sich aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 60,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4). Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr 102,8 Mrd. Euro.¹¹ Die Kreditobergrenze der Schuldenregel wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt. Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (60,9 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (102,8 Mrd. Euro) ergibt sich eine Tilgungsverpflichtung von 41,9 Mrd. Euro. Der vom Deutschen Bundestag gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 Grundgesetz beschlossene Tilgungsplan sieht vor, diesen Betrag ab dem Bundeshaushalt 2023 über zwanzig Jahre, also bis zum Jahr 2042, jährlich linear um 5 % zurückzuführen. Der Tilgungsbetrag beträgt somit 2,1 Mrd. Euro jährlich.

Im Bundeshaushalt 2021¹² ist eine Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme um 216,4 Mrd. Euro geplant. Die sich nach Haushaltsabschluss des Jahres 2021 ergebenden jährlichen Tilgungsverpflichtungen sind ab dem Jahr 2026 zusätzlich zu denen aus dem Haushaltsjahr 2020 (2 Mrd. Euro) zu leisten.¹³ Die Kreditrückzahlungen können allerdings nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen Lage stattfinden. D. h., dass sich bei ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen der Tilgungszeitraum verlängert. Zudem bleibt abzuwarten, ob in den Folgejahren die Kreditobergrenze der Schuldenregel wieder eingehalten werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, steigen die Tilgungsbeträge und die Tilgungszeiträume weiter an.

¹¹ Während der Bundeshaushalt eine Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro verzeichnete, wiesen die für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (EKF, Aufbauhilfefonds, KInvFF sowie Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder“) insgesamt positive Finanzierungssalden von 27,7 Mrd. Euro aus.

¹² Einschließlich Nachtragshaushalt.

¹³ Der tatsächliche Rückführungsbetrag für das Jahr 2021 wird endgültig zum 1. September 2022 berechnet.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

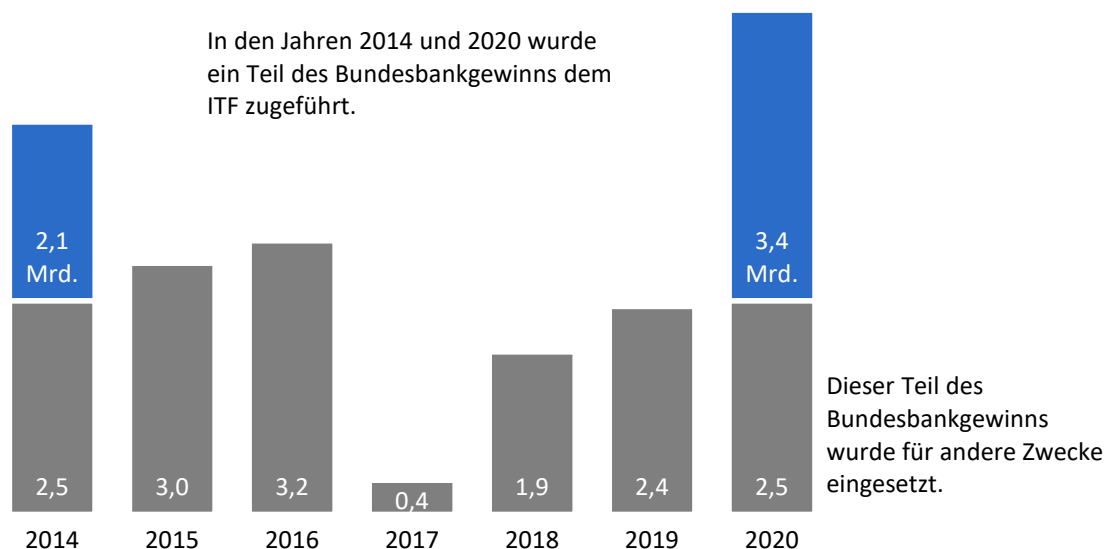
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Reingewinn an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage nach § 27 Bundesbankgesetz zuzuführen ist. Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, sollte im Haushaltsjahr 2020 an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollten dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.¹⁴ Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2019 erzielte und im Jahr 2020 abgeführte – Gewinn 5,9 Mrd. Euro. Hiervon wurden 3,4 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF verwendet (vgl. Abbildung 1.3).

Abbildung 1.3

Bundesbankgewinn erstmals seit dem Jahr 2014 wieder für Zuführungen an den ITF verwendet

Der Bundesbankgewinn wurde in den Jahren 2015 bis 2019 nicht zur Schuldentilgung des ITF eingesetzt. Erst im Jahr 2020 wurde wieder ein Teil des Gewinns – 3,4 Mrd. Euro – dem ITF zugeführt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2020.

[zurück ↑](#)

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

Seit dem Jahr 2014 hat die Bundesbank Gewinne von insgesamt 21,4 Mrd. Euro an den Bund abgeführt. Davon wurden 5,5 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF genutzt, während 15,9 Mrd. Euro trotz guter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für andere Ausgaben-zwecke verwendet wurden. Diese waren:

- Zuführungen an den Bundeshaushalt zur allgemeinen Ausgabenfinanzierung von insgesamt 12,2 Mrd. Euro,
- eine Zuweisung an den KInvFF von 3,0 Mrd. Euro im Jahr 2015 und
- eine Zuweisung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2016.

Der ITF hat derzeit noch Schulden von 16,0 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.12.1). Wenn der Bundesbankgewinn seit dem Jahr 2014 vollständig zur Schuldentilgung des ITF genutzt worden wäre, könnte der ITF im Einklang mit den ursprünglichen politischen Absichtserklärungen mittlerweile fast vollständig getilgt sein.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁵ 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 Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushalts-vollzug durch die Ressorts zu geben. Die Angaben beruhen auf Meldungen der Ressorts.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2020 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 3,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.5).

¹⁵ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

Tabelle 1.5

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro</i>			
01	BPr und BPrA	0	0	0	0
02	BT	6,3	849,2	0	855,5
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	6,6	1,9	8,6
05	AA	0	432,5	358,3	790,8
06	BMI	208,5	2 760,4	5 763,8	8 732,8
07	BMJV	0	139 024,3	2 700,5	141 724,8
08	BMF	573,1	21 336,8	1 543,5	23 453,3
09	BMWi	0	765,5	81,1	846,6
10	BMEL	7,4	677,1	84,6	769,1
11	BMAS	142,2	365 159,8	5 318,0	370 620,0
12	BMVI	20,8	677,6	3 980,7	4 679,2
14	BMVg	0	492,8	156,5	649,4
15	BMG	0	144,7	0,0	144,7
16	BMU	0	30,6	11,7	42,4
17	BMFSFJ	42,5	3 253,0	199,2	3 494,7
19	BVerfG	0	0,6	0	0,6
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
23	BMZ	21 481,9	0	366,0	21 847,9
30	BMBF	207 854,2	10 968,3	122 710,9	341 533,4
32	Bundeschuld	0	24 701,8	188 644,7	213 346,5
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^d	524 976,6	1 768 323,0	1 929,8	2 295 229,4
	Gesamt	755 313,5	2 339 604,7	333 851,3	3 428 769,6

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.^d 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 2020 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle entfällt mit 2,3 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.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2020 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung, insbesondere die Steuern (2,3 Mrd. Euro), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (0,4 Mrd. Euro), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (0,3 Mrd. Euro) und die Bundesschuld im Bereich der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen 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. 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 2020 enthielt ursprünglich keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch auf eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr konnte das BMF nicht zurückgreifen. Über die beiden Nachtragshaushalte wurden Kreditermächtigungen von 217,8 Mrd. Euro veranschlagt. Letztlich lag die Nettokreditaufnahme im Ist bei 130,5 Mrd. Euro. Damit steht für den Haushalt 2021 eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2020 von 87,3 Mrd. Euro¹⁶ zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2020¹⁷ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

¹⁶ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

¹⁷ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2020.

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 19,8 Mrd. Euro bis Ende 2020 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2020 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. Die Finanzagentur und das 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.¹⁸

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁹ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte 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 2020).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2020 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 811,5 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 51,2 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Der gesamte Betrag von 862,7 Mio. Euro entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt zwar unter dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber geringfügig über dem Vorjahresergebnis von 844,4 Mio. Euro.

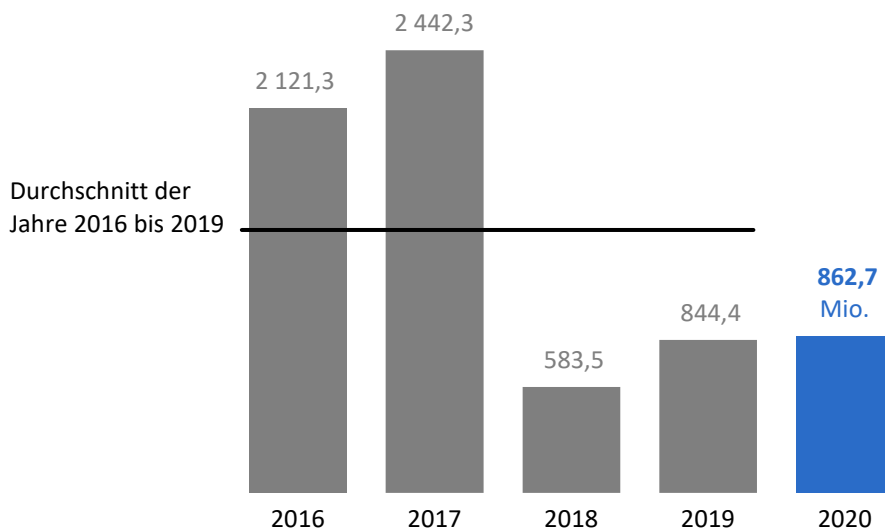
¹⁸ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹⁹ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.4

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2020 unter dem Durchschnitt der letzten Jahre

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 862,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020 unter dem Durchschnitt der letzten Jahre, aber leicht über dem Vorjahresergebnis.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sowie beim BMBF an:

- 377 Mio. Euro für die Beschaffung des Waffensystems Eurofighter und
- 181 Mio. Euro für die Beschaffung des NATO-Hubschraubers 90;
- 100 Mio. Euro für hochschulbezogene zentrale Maßnahmen studentischer Verbände und anderer Organisationen (Überbrückungshilfe für Studierende zur Bewältigung pandemiebedingter akuter und unmittelbarer Notlagen).

Die höchste außerplanmäßige Ausgabe veranlasste das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI):

- 26 Mio. Euro als Zuschuss für laufende Zwecke an Flughafengesellschaften (Kapitalbedarf Flughafen Berlin Brandenburg GmbH aufgrund der Corona-Epidemie zur Aufrechterhaltung des operativen Geschäfts).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge²⁰ 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 2020 in allen Fällen nach.

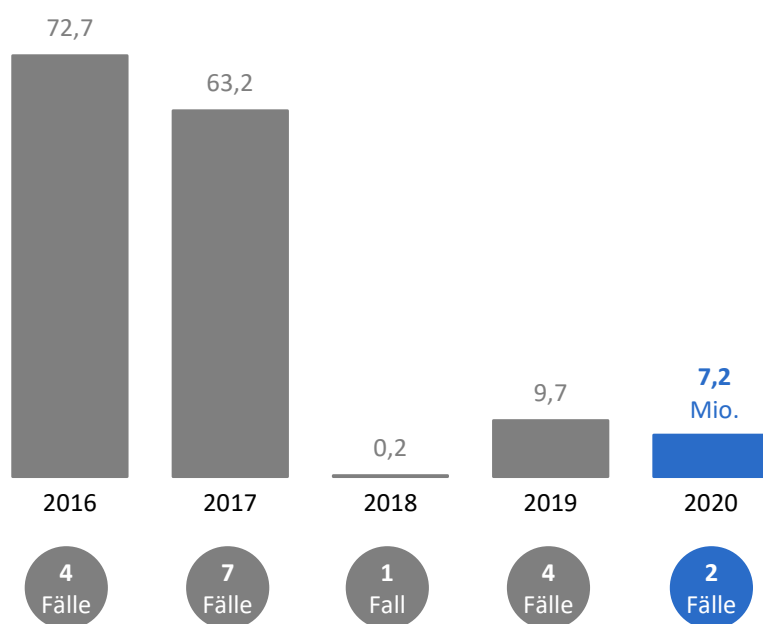
1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In zwei Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.5). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 7,2 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es vier Fälle mit Ausgaben von 9,7 Mio. Euro.

Abbildung 1.5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2020 in zwei Fällen ohne Einwilligung des BMF

In zwei Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF. Dies betraf Ausgaben von insgesamt 7,2 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

²⁰ 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 2020).

Das BMF erklärte in einem Fall, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte:

- 0,4 Mio. Euro für Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT) beim Deutschen Archäologischen Institut im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes.

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).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. 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 (2020) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2019) geben.

Am Ende des Haushaltsjahres 2019 waren Mittel von 22,0 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2020 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 17,9 Mrd. Euro. Dieser Betrag lag um 3 Mrd. Euro über dem des Vorjahres. Auch prozentual bildeten die Ressorts mehr Ausgabereste als in den Vorjahren.

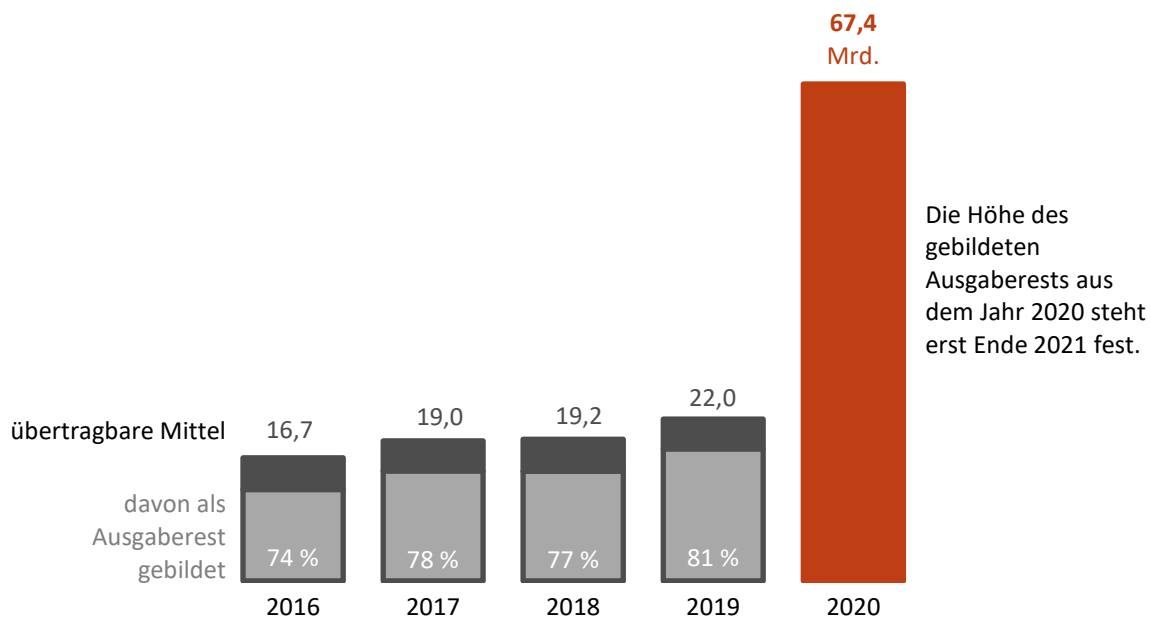
1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2020

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 betrugen die übertragbaren Mittel 67,4 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2021 zur Verfügung. Er liegt um 45,4 Mrd. Euro über dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 bereitstand, und hat sich damit mehr als verdreifacht (vgl. Abbildung 1.6). Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,2 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 44,2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

Abbildung 1.6

Übertragbare Mittel steigen gegenüber dem Vorjahr explosionsartig an

Die übertragbaren Mittel stiegen im Jahr 2020 um 45,4 Mrd. Euro und verdreifachten sich damit gegenüber dem Jahr 2019. Dies ist vor allem auf pandemiebedingt veranschlagte Ausgaben zurückzuführen. Auch Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ flossen erneut in größerem Umfang nicht ab.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Die in das Jahr 2021 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.6.

Die Tabelle verdeutlicht zum einen, dass die Zuwächse bei den übertragbaren Mitteln im Wesentlichen auf die pandemiebedingt veranschlagten Ausgaben zurückzuführen sind. Allein die übertragbaren Mittel bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen von 20,9 Mrd. Euro sind höher als alle nicht flexibilisierten übertragbaren Mittel des Vorjahres.

Zum anderen zeigt die Tabelle aber auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – wie im Vorjahr in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich erneut z. B. bei den Sondervermögen KInvFF und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.6

In das Jahr 2021 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2020	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel
	<i>in Mio. Euro</i>	
Kap. 6002 Tit. 683 02	Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen	20 876
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	7 502
Kap. 1202 Tit. 831 01	Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG	6 000
Kap. 1503 Tit. 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	2 982
Kap. 1101 Tit. 856 22	Überjähriges Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit	2 387
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 565
Kap. 0604 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	1 012
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	931
Kap. 6002 Tgr. 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	907
Kap. 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	876
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	840
Kap. 0810 Tgr. 04	IT-Konsolidierung Bund	790
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	769
Kap. 3205	Verzinsung	762
Kap. 1210 Tgr. 08	Maßnahmen zur Reduzierung der durch Dieselfahrzeuge verursachten Stickoxid-Emissionen im Zusammenhang mit dem „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“	677
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	625
Kap. 1603	Zwischenlagerung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	562
Kap. 1106	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonstige internationale Angelegenheiten	559
Gesamt		50 622

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

[zurück ↑](#)

Der Haushaltsausschuss hat auf den Anstieg der übertragbaren Mittel bereits bei der Beschlussfassung zum Bundeshaushalt 2021 reagiert und einen ressortübergreifenden Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten gefasst. Darin hat er die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und hierbei die folgenden Vorgaben umzusetzen:

- Die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten ist auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen. Dies gilt erstmals

im Haushaltsjahr 2021 für die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020.

- Die aus dem Haushalt 2020 gebildeten nicht-flexibilisierten Ausgabereste sind – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des Jahres 2021 in Abgang zu stellen. In den Folgejahren ist in gleicher Weise für die jeweils aus dem Vorjahr gebildeten Ausgabereste im nicht-flexibilisierten Bereich zu verfahren.

Diese Vorgaben sind durch geeignete Maßnahmen der Ressorts innerhalb des jeweiligen Verfügungsrahmens des Einzelplans bereits ab der Bildung von Ausgaberesten im Haushalt 2021 sicherzustellen.²¹

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 (Ausgabereste von 840 Mio. Euro) und bei der Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG (Ausgabereste von 6 Mrd. Euro) die Ausgabereste durch Einsparung in allen Einzelplänen in Anspruch genommen werden.²² 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 konkrete 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 2020 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 4,87 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 4,73 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 97 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

²¹ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2021 des BMF, Nummer 3.2.

²² Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2020 des BMF, Nummer 3.5.6.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.²³ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

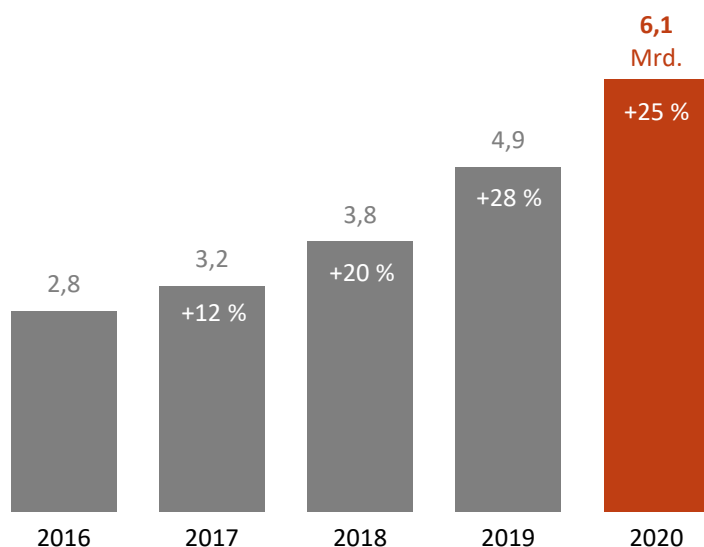
- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren Ausgaben sind 6,1 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 1,2 Mrd. Euro oder 25 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.7.

Abbildung 1.7

Kontinuierlicher und dynamischer Anstieg bei den übertragbaren flexibilisierten Mitteln

Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren Mitteln sind 6,1 Mrd. Euro flexibilisiert. Die flexibilisierten übertragbaren Mittel stiegen um 25 % gegenüber dem Vorjahr. Die Entwicklung der letzten Jahre setzt sich damit fort.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

²³ 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.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

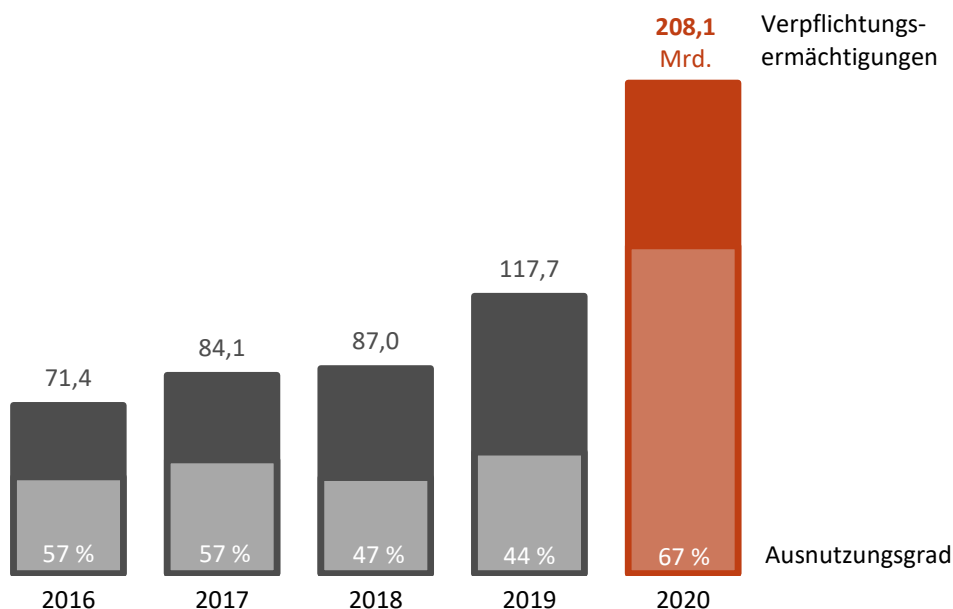
1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Bereits im ursprünglichen Haushaltsplan 2020 waren Verpflichtungsermächtigungen von 168,2 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 50,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Allein im Bereich der Schienenwege (Kapitel 1202) war ein Anstieg von 50 Mrd. Euro geplant. Mit den beiden Nachtragshaushalten wurden die Verpflichtungsermächtigungen weiter ausgeweitet. Dies betraf vor allem pandemiebedingte Haushaltstitel im Einzelplan 60 (+21,7 Mrd. Euro). Insgesamt standen für das Haushaltsjahr 2020 Verpflichtungsermächtigungen von 208,1 Mrd. Euro zur Verfügung.²⁴ Das sind fast doppelt so viele wie im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.8).

Abbildung 1.8

Fast doppelt so hohe Verpflichtungsermächtigungen wie im Vorjahr

Die Verpflichtungsermächtigungen haben sich im Jahr 2020 mit 208,1 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr nahezu verdoppelt. Der Ausnutzungsgrad betrug 67 % und lag damit um 23 % höher als im Vorjahr. Dies zeugt von einer verbesserten Etatreife, führt aber zu entsprechenden Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

²⁴ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 139,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad der Ermächtigungen betrug 67 % und lag damit um 23 Prozentpunkte höher als im Vorjahr. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,7 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2020 liegt zwar über dem der Vorjahre. Dies zeugt grundsätzlich von einer verbesserten Etatreife. Im Zusammenspiel mit dem umfangreichen Ermächtigungsrahmen ergeben sich damit jedoch erhebliche Belastungen für künftige Haushalte. Gleichzeitig wurden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 69,1 Mrd. Euro aber nicht ausgenutzt. Das sind 2,8 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen. Er erkennt an, dass die Unsicherheiten der Corona-Pandemie dies erschwert haben. Der Bundeshaushalt 2020 einschließlich der beiden Nachträge erscheint aber auch an dieser Stelle überdimensioniert.

1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In sechs Fällen buchten die Ressorts über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ohne Einwilligung des BMF:

- Das Fernstraßen-Bundesamt hatte einen Mietvertrag im Jahr 2019 abgeschlossen. Eine Buchung der daraus resultierenden Verpflichtungen hatte es vergessen und konnte diese erst im Haushaltsjahr 2020 für die Folgejahre nachholen.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ging eine überplanmäßige Verpflichtung beim Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus ein.
- In zwei Fällen buchte das BMVg für das Jahr 2020 vorgesehene Ausgaben fehlerhaft als überjährige Verpflichtung.
- Das Bundesministerium für Gesundheit nahm in zwei Fällen Deckungen fehlerhaft in Anspruch.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Die Beauftragten für den Haushalt der betroffenen Ressorts müssen sicherstellen, dass keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²⁵

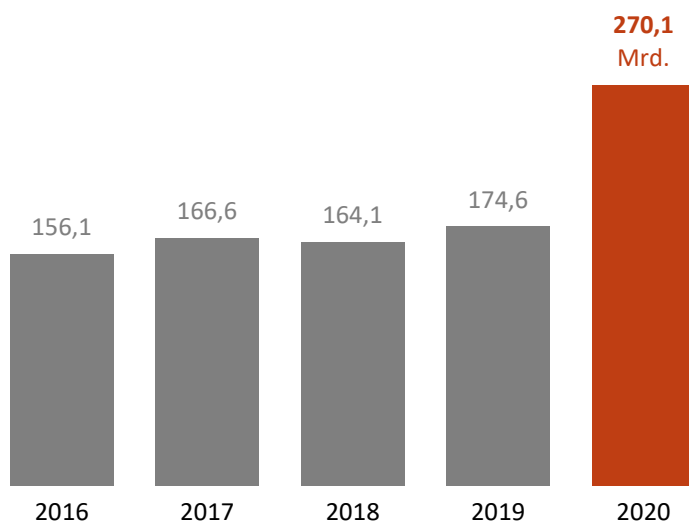
1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2020 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 270,1 Mrd. Euro erreicht. Dies waren fast 100 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.9).

Abbildung 1.9

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen erreicht im Jahr 2020 neuen Höchststand

Der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen lag zum 31. Dezember 2020 bei 270,1 Mrd. Euro. Er lag damit fast 100 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Von den bis zum Jahr 2020 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 61,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2021 und 44,9 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2022 (vgl.

²⁵ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2020 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.

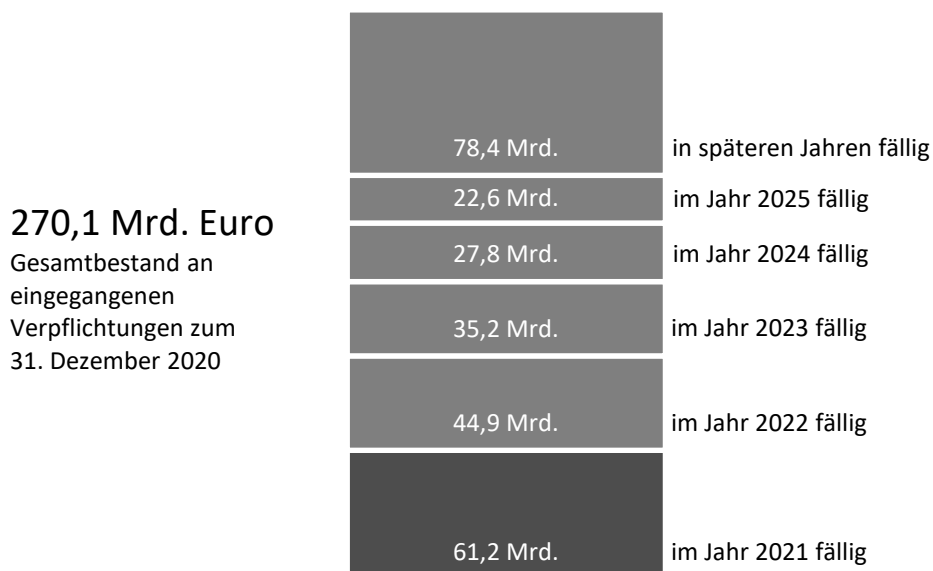
Abbildung 1.10). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2021 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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

Abbildung 1.10

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Von den bis zum Ende des Jahres 2020 eingegangenen Verpflichtungen führen 61,2 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2021 zu Ausgaben, die übrigen 208,9 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab dem Jahr 2022.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

[zurück ↑](#)

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 Haushaltsgesetz²⁶ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁷ ausgewiesen.

Durch das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2020 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 465,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 456,2 Mrd. Euro. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde er für das Haushaltsjahr 2020 mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz auf 821,7 Mrd. Euro ausgeweitet. Ende 2020 hatte der Bund auf dieser Grundlage Gewährleistungen von 546,0 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 165,8 Mrd. Euro.

Bei den Gewährleistungen nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG), den Gewährleistungen nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) und den Garantien nach dem Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) ergaben sich im Jahr 2020 nur geringfügige Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Tabelle 1.7).

Den Gewährleistungsrahmen von 6,4 Mrd. Euro nach dem SURE-Gewährleistungsgesetz²⁸ hat der Bund im Jahr 2020 vollständig in Anspruch genommen.

Der neu eingerichtete Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) hat seinen Gewährleistungsrahmen von 400 Mrd. Euro im Jahr 2020 noch nicht genutzt.

²⁶ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2020 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

²⁷ 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.

²⁸ Das „SURE-Gewährleistungsgesetz“ vom 10. Juli 2020 geht auf die Verordnung (EU) 2020/672 vom 19. Mai 2020 des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch zurück. Das Instrument wird Mitgliedstaaten mit günstigen Krediten der Union insbesondere bei Maßnahmen im Bereich der Kurzarbeit oder damit vergleichbaren Instrumenten unterstützen. Zur Finanzierung benötigt die Europäische Union von allen Mitgliedstaaten Garantien entsprechend ihrem Anteil am Bruttonationaleinkommen der Europäischen Union. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 6 383 820 000 Euro.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2020^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahres- ende	Veränderung
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2020				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	125,2	125,3	0,1
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	80,0	42,8	37,0	-5,8
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im In- land ^b	430,0	110,6	269,0	158,4
Internationale Finanzinstitutionen	100,0	60,1	68,6	8,5
Sonstiges	51,7	41,6	46,0	4,4
Summe Haushaltsgesetz	821,7	380,2	546,0	165,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	93,3	91,5	-1,8
SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in ei- ner Notlage im Anschluss an den COVID-19- Ausbruch	6,4	0	6,4	6,4
Summe weitere Gesetze	239,8	115,7	120,3	4,6
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 StFG	400,0	0	0	0
Garantien FMS nach § 8a StFG	1,3	2,6	1,3	-1,3
Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	400,0	0	0	0
Sonstiges	2,9	0	0	0
Summe Sondervermögen	804,2	2,6	1,3	-1,3
Gesamtsumme	1 865,7	498,5	667,6	169,1

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.^c Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

zurück ↑

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 5,3 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2020 insgesamt 1,3 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,5 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.

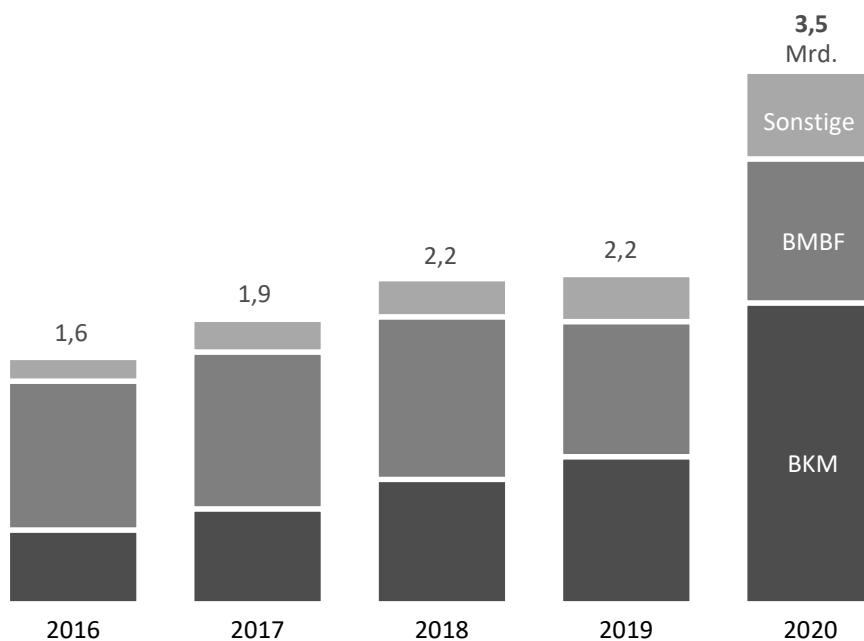
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2020 Selbstbewirtschaftungsmittel von 3,5 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem Jahresende 2019 (2,2 Mrd. Euro) um 1,3 Mrd. Euro oder 62 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Mitteln haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Sie können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 2,0 Mrd. Euro zurückgreifen. Das sind doppelt so viele wie im Vorjahr (1,0 Mrd. Euro). Die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten mit 1,0 Mrd. Euro über den zweitgrößten Bestand (vgl. Abbildung 1.11). Nachweise, dass hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

Abbildung 1.11

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel im Jahr 2020 auf Höchststand

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2020 3,5 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. Euro. Den höchsten Bestand haben weiterhin die BKM und das BMBF. Die Mittel stehen ihnen über das abgelaufene Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

[zurück ↑](#)

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 die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

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 § 109 BHO haben diese am Ende des Haushaltsjahres eigenständig Rechnung zu legen, soweit nicht in ihren Errichtungsgesetzen etwas anderes bestimmt ist. Die hierbei anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften hängen ebenfalls von den Regelungen in den Errichtungsgesetzen ab.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht bisher nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).²⁹ 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 (vgl. Tabelle 1.8).

²⁹ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

	Stand: 01.01.2020	Stand: 31.12.2020	Verände- rung
	in Mrd. Euro		
Vermögen			
I. Immaterielles Vermögen	0 ^b	0 ^b	0
II. Sachvermögen	0 ^b	0 ^b	0
III. Finanzvermögen	163,0	206,0	43,0
darunter: Kapitalbeteiligungen	(85,6)	(77,6)	(-8,0)
Sonder- und Treuhandvermögen	(77,4)	(128,5)	(51,1)
IV. Vorräte	0 ^b	0 ^b	0
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	43,1	47,7	4,6
VI. Wertpapiere	71,0	224,5	153,5
VII. Flüssige Mittel	21,2	94,2	73,0
Vermögen gesamt	298,4	572,3	274,0
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich Kassen- verstärkungskredite	1 090,4	1 385,4	295,1
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0	0	0
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	25,1	26,0	0,9
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	2,2	1,8	-0,4
V. Rückstellungen	832,9	896,7	63,8
davon: Pensionsrückstellungen	(595,1)	(639,3)	(44,2)
Beihilferückstellungen	(213,8)	(230,5)	(16,6)
Rückstellungen für übernommene Ge- währleistungen	(4,7)	(5,8)	(1,1)
Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	(6,0)	(3,7)	(-2,3)
Rückstellungen für die Sanierung ökologi- scher Lasten	(13,2)	(17,5)	(4,3)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	80,2	123,4	43,2
Schulden gesamt	2 030,7	2 433,4	402,7
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 732,4	-1 861,1	-128,7

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

zurück ↑

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Bei den Beteiligungen an internationalen Organisationen und Einrichtungen ergaben sich Abweichungen zwischen den in der Vermögensrechnung 2019 ausgewiesenen Endbeständen und in der Vermögensrechnung 2020 ausgewiesenen Anfangsbeständen. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten für einige dieser Einrichtungen keine aktuellen Jahresabschlüsse vorgelegt werden.

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 teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und i. d. F. 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 2020 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Im Beteiligungswert der DB AG sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese in Ausübung eines Bilanzierungswahlrechts nicht aktiviert.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2020 insgesamt 572,3 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 433,4 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskrediten) von 1 385,4 Mrd. Euro.

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2020 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 274 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem der Anstieg der Wertpapiere um 153,5 Mrd. Euro, der flüssigen Mittel um 73 Mrd. Euro und der Anstieg des Sonder- und Treuhandvermögens um 51,1 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Rückgang der Kapitalbeteiligungen um 8 Mrd. Euro ausgewirkt. Ursache für den deutlichen Anstieg der Wertpapiere und der flüssigen Mittel ist im Wesentlichen die finanzielle Vorsorge, die der Bund getroffen hat, um den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu begegnen.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 402,7 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere an steigenden Kreditmarktverbindlichkeiten. Diese erhöhten sich im Jahr 2020 um 295,1 Mrd. Euro. Die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen lagen um 60,8 Mrd. Euro über dem Wert vom Jahresanfang. Die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen stiegen um 43,2 Mrd. Euro. Dies ist vor allem auf die Schulden des neu hinzugekommenen Sondervermögens WSF zurückzuführen (vgl. Nummer 1.12.5).

1.11.2 Pensions- und Beihilferückstellungen

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen um 60,8 Mrd. Euro ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,35 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 0,81 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag er bei 1,16 %, im Jahr 2018 noch bei 1,47 %.

Die Standards staatlicher Doppik³⁰ 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 1,36 % für das Jahr 2020 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 97,7 Mrd. Euro niedriger. Aufgrund einer Aktualisierung der VV-ReVuS (vgl. Nummer 1.11.3) ist ab dem Haushaltsjahr 2021 der Zinssatz der Standards staatlicher Doppik anzuwenden.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 896,7 Mrd. Euro zum Jahresende 2020 standen Vermögenswerte von 24,8 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 3,2 Mrd. Euro gestiegen.

1.11.3 Aktivitäten des BMF

Das BMF hat im März 2021 im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof eine Aktualisierung der VV-ReVuS in Kraft gesetzt. Kernpunkt ist der neue Kontierungsplan, welcher auf Basis des zwischen Bund und Ländern abgestimmten VKR erarbeitet wurde. Dadurch sollen die Rechnungslegungsdaten für die Vermögensrechnung und für die Finanzvermögensstatistik unmittelbar ausgewertet werden können. Zusätzlich soll es möglich sein, die Rechnungslegungsdaten derart zu aggregieren und zu gliedern, dass sie ohne Überleitungsrechnung in einer Vermögensrechnung nach Abschlussgliederungssystem dargestellt werden können.

Nach der Neufassung der VV-ReVuS werden die Kapitalbeteiligungen künftig nach der Beteiligungsquote dargestellt. Die Sondervermögen werden künftig – vergleichbar mit der Rechnungswertermittlung bei den Kapitalbeteiligungen – in einer Nettoposition dargestellt. Bisher wurden die Bestände an Vermögen und Schulden der Sondervermögen getrennt ausgewiesen. Nunmehr werden das Vermögen und die Schulden saldiert. Sondervermögen mit einer positiven Nettoposition werden im Vermögen ausgewiesen, Sondervermögen mit einer negativen Nettoposition bei den Schulden. Hierdurch soll die Transparenz zu möglichen finanziellen Verpflichtungen und Risiken des Bundes erhöht werden. Durch die Neuregelung der Definition der Forderungen soll künftig – nach einer Anpassung des

³⁰ Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

Zahlungsüberwachungsverfahrens – grundsätzlich jede Forderung in der Vermögensrechnung nachgewiesen werden.

Darüber hinaus hat das BMF gemeinsam mit dem Zentralen Finanzwesen des Bundes eine webbasierte Anwendung zur Erstellung der Vermögensrechnung entwickelt. Aus dieser Anwendung erstellt das BMF bereits die Druckstücke für die Vermögensrechnung. Künftig sollen die Ressorts die vermögensrelevanten Daten in diese Anwendung eingeben. Hierdurch sollen Medienbrüche verhindert werden. Dieses Vorgehen pilotierte das BMF für die Erstellung der Vermögensrechnung 2020 mit einem Ressort. In einer ersten Ausbaustufe hat es ein Rechte-Rollen-Konzept und eine Belegstruktur angelegt, sodass künftig alle Arbeitsschritte in einem Journal dokumentiert werden können.

Der Bundesrechnungshof bewertet die vom BMF angestrebte technische Lösung für die Erstellung der Vermögensrechnung als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Hierdurch können die gegenwärtig fehleranfälligen und aufwendigen Prozesse der Gesamtrechnungslegung des Vermögens und der Schulden verbessert werden.

Weiterhin hält er ergänzende Schritte für erforderlich, um die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und damit ihre Aussagefähigkeit schrittweise zu verbessern. So bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) bisher noch unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist, obwohl die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben diese nach handelsrechtlichen Grundsätzen bilanziert. Der Bundesrechnungshof hält daher u. a. an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Im Haushaltsjahr 2020 wurden die Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ und der WSF neu gegründet.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu acht wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2020 bietet Tabelle 1.9.

Tabelle 1.9

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundes- haushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	Davon: Zu- führung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2020	2020	2020	2020	Ende 2020	Ende 2020
	<i>in Mio. Euro</i>					
Investitions- und Tilgungsfonds	0	195	195	0	791	16 807
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	6 616	6 616	0	31 823	55 172
ERP-Sondervermögen	0	979	407	0	21 740	585
Bundeseisenbahnvermögen	5 490	1 211	6 700	0	579	16
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	0	40 788	40 788	0	40 673	40 699
Energie- und Klimafonds	27 649	8 886 ^a	36 535	31 500	0	0
Kommunalinvestitionsförderungs- fonds	0	4 845 ^a	4 845	3 861	0	0
Digitale Infrastruktur	1 722	2 832 ^a	4 554	4 036	0	0

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

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.

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Durch diesen Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher 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.

Vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts hält der Bundesrechnungshof für haushaltsrechtlich bedenklich. An Stelle einer Rücklagenzuführung in den Sondervermögen wäre das haushaltsrechtlich angemessene Instrument für in künftigen Haushaltsjahren geplante, aber für das Aufstellungsjahr nicht ausgabewirksame Maßnahmen das Ausbringen von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen beim EKF, dem KInvFF und dem

Digitalinfrastrukturfonds werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem wird durch das Errichten solcher unechter Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine grundsätzliche Kritik an der Errichtung dieser Sondervermögen unverändert aufrecht. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen ITF wurde im März 2009 durch das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)³¹ errichtet.

Das ITFG sah vor, Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung vom Januar 2009 bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Zur finanziellen Ausstattung des Sondervermögens durfte das BMF erforderliche Kreditmittel bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro aufnehmen.³² Insgesamt sind in den Jahren 2009 bis 2011 Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen.

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem finden sich auf der Ausgabenseite als „echte“ Ausgaben lediglich die Zinszahlungen für die Kreditaufnahmen am Kreditmarkt wieder. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des Sondervermögens Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2020 bereits Mittel in Höhe von insgesamt 2,7 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von 2,1 Mrd. Euro.

Der ITF wurde ausschließlich mit Fremdkapital finanziert. Es war das erklärte Ziel der Bundesregierung, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang auf einen kontinuierlichen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Aufgrund dessen bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz

³¹ Artikel 6 ITFG des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I 2009 S. 416, 417, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016, BGBl. I 2016 S. 1217.

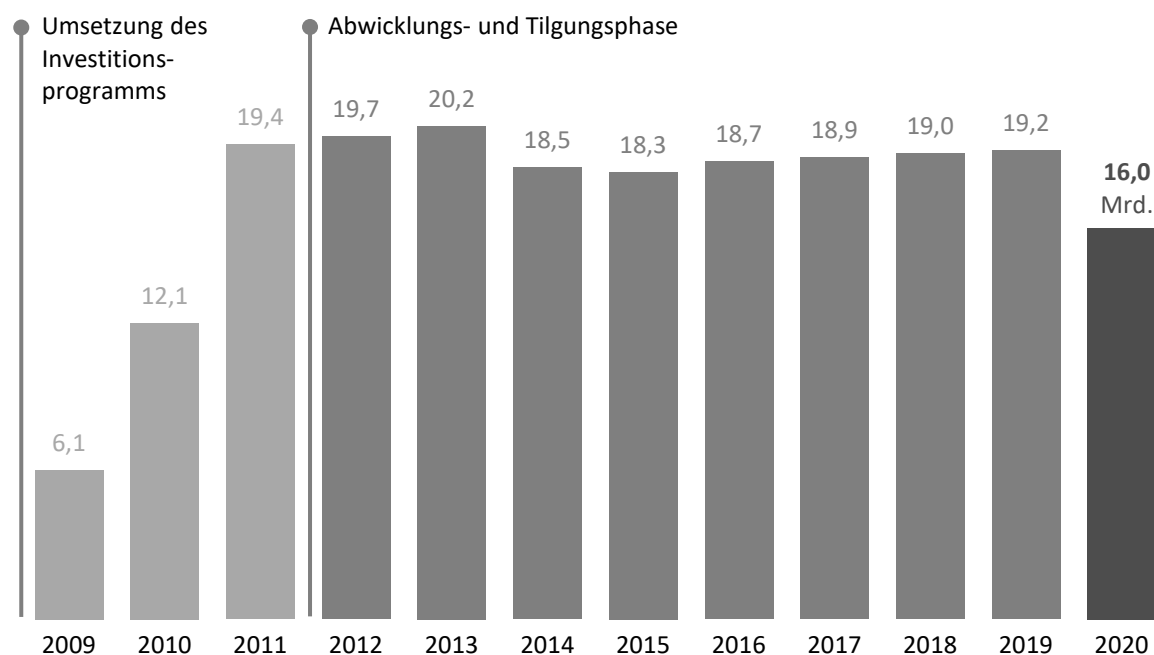
³² § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009, BGBl. I S. 1577.

zwischen Vermögen und Schulden) vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 in einer Größenordnung von 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.12). Erst im Jahr 2020 verringerte es sich signifikant.

Abbildung 1.12

Ziel einer zügigen Tilgung der Gesamtschulden des ITF weiterhin nicht in Sicht

Auch wenn der Bundesbankgewinn im Jahr 2020 erstmals seit dem Jahr 2014 wieder zur Tilgung eingesetzt wurde, liegt das negative Eigenkapital beim ITF immer noch bei 16,0 Mrd. Euro. Entgegen ursprünglicher politischer Absichtserklärungen und trotz guter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen unterblieb bisher ein zügiger Schuldenabbau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2020.

[zurück ↑](#)

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Dank Einnahmen von 3,4 Mrd. Euro aus dem Bundesbankgewinn konnten im Jahr 2020 erstmals seit dem Jahr 2014 wieder Schulden getilgt werden. Daneben flossen dem ITF im Haushaltsjahr 2020 aus zurückgezahlten Finanzhilfen 1,2 Mio. Euro sowie vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen von 0,2 Mio. Euro zu. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020 war durch den zugeführten Bundesbankgewinn geprägt. Dadurch verringerte sich das negative Eigenkapital von -19,2 Mrd. Euro auf -16,0 Mrd. Euro. Dies wird in

den folgenden Jahren zu einer geringeren Zinsbelastung führen. Im Haushaltsjahr 2020 stiegen die Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr jedoch noch um 61,6 Mio. Euro (+45,3 %) auf 195,9 Mio. Euro.

Den Ausgaben standen – ohne den zugeführten Bundesbankgewinn – Einnahmen von 1,4 Mio. Euro³³ gegenüber. Diese Einnahmen sind jedoch nicht beeinflussbar und schwanken jährlich erheblich (Vorjahr: 0,3 Mio. Euro). Die Einnahmen und Ausgaben sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

Tabelle 1.10

Haushaltsrechnung des Investitions- und Tilgungsfonds

	Ist 2019	Ist 2020	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	134	195	61
davon:			
Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,1	0,2	-0
Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn	0	3 351	3 351
Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	134	-3 157	-3 291
Ausgaben	134	195	61
davon:			
Zinsen für Kreditaufnahmen	134	196	62
Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-0,2	-1	-1
<u>nachrichtlich:</u>			
Eigenkapital	-19 172	-16 016	3 156

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan bei Titel 6091/325 01 sind aus diesem Einnahmetitel auch die Ausgaben für die Tilgung von Krediten zu leisten. Übersteigt die Tilgungsleistung die Krediteinnahme, führt dies zu einer Ausgabe auf dem Einnahmetitel (Rotbuchung).

^c Gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 6091 Titelgruppe 01 fließen Rückzahlungen von Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz aus nicht zweckentsprechend verwendeten Mitteln den Ausgaben zu. Übersteigen die Rückzahlungen die Ausgaben, führt dies zu einer Einnahme auf dem Ausgabebetitel (Rotbuchung).

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020.

³³ Vermischte Einnahmen (0,04 Mio. Euro), sonstige Zinseinnahmen (0,11 Mio. Euro) und Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (1,22 Mio. Euro).

Bewertung/Ausblick

Aufgrund der fortgeschrittenen Abwicklungsphase bewegen sich die Einnahmen des ITF aus Erstattungen für nicht zweckentsprechend verwendete Mittel nur noch auf einem niedrigen Niveau. Sie stellen keinen spürbaren Beitrag zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens dar.

Gleichzeitig ist vor dem Hintergrund der während der Corona-Pandemie stark ausgeweiteten Staatsverschuldung eine weitere Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden in absehbarer Zeit aufgebraucht sein. Danach wird der Bundeshaushalt für diese Ausgaben aufkommen müssen. Der ITF ist damit ein weiterer Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen zu dauerhaften Zusatzlasten führen.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)³⁴ als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen). Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.³⁵

Der Bund haftet gemäß § 5 StFG 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. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.³⁶ Falls die Mittel des FMS für nach dem 31. Dezember 2012 gewährte Maßnahmen nicht ausreichen, um einen Schlussverlust auszugleichen, können Mittel der Beitragsjahre 2013 und 2014 des Restrukturierungsfonds hierfür herangezogen werden, soweit er mit der nationalen Bankenabgabe befüllt ist.³⁷

Das parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 10a StFG hat 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 Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (StFG) geändert.

³⁵ § 13 Absatz 1 StFG.

³⁶ § 13 Absatz 2 StFG.

³⁷ § 13 Absatz 2a StFG, § 3 Absatz 4 Gesetz zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute.

Sicherungsmaßnahmen des FMS bestehen in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS – auch teils nachrangig gemäß einer vereinbarten Haftungskaskade – aus. Der FMS erzielt Einnahmen aus Dividenden und Entgelten für Finanzierungszusagen. Sowohl die Abwicklungsanstalten als auch die Unternehmen, an denen der FMS beteiligt ist, müssen dem Bund die Kosten erstatten, die bei der Finanzagentur aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Zum Jahresende 2020 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung), der FMS VV GmbH und der Deutschen Pfandbriefbank (pbb). Als Abwicklungsanstalt übernahm die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) Teile des Portfolios der WestLB, die heute als Portigon AG firmiert. Die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) übernahm Teile des Portfolios der HRE.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100 Mrd. Euro.³⁸

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2020 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

³⁸ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung (bis zum 28. Dezember 2020: 60 Mrd. Euro). Weitere 60 Mrd. Euro (bis zum 28. Dezember 2020: 30 Mrd. Euro) kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS-WM Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10 Mrd. Euro können (wie bisher) bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

Tabelle 1.11

Jahresabschluss des Finanzmarktstabilisierungsfonds

	Ist 2019	Ist 2020	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^b</i>		
Einnahmen	25 940	6 616	-19 324
Ausgaben	25 940	6 616	-19 324
Vermögen	26 831	31 823	4 992
Schulden	49 856	55 172	5 315
nicht gedeckter Fehlbetrag	23 025	23 349	324
<u>nachrichtlich:</u>			
Erträge ^a	66	196	130
Aufwendungen ^a	537	520	-17
Jahresfehlbetrag nach Handelsgesetzbuch	470	324	-147
Bilanzsumme	49 856	55 172	5 315
Finanzanlagen ^a	1 222	1 164	-58

Erläuterungen:

^a Werte sind bereinigt um ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM.

^b Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020 sowie Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 7 vom 25. Juni 2021 – Jahresabschluss 2020 des FMS; FMS Frankfurt am Main – Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2020 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2020.

Das Jahresergebnis ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die erstmalige Bildung von Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG (352 Mio. Euro),
- die teilweise Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM in Höhe von 178 Mio. Euro³⁹,
- die Abschreibung des Werts der Anteile an der Commerzbank AG um 49 Mio. Euro und der pbb um 9,2 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (104,6 Mio. Euro, Vorjahr: 127 Mio. Euro).

Als Erlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens für die EAA an. Die Sonstigen betrieblichen Erträge (183 Mio. Euro) resultierten überwiegend aus der teilweisen Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM.

³⁹ Bilanzwert am 31. Dezember 2020: 670 Mio. Euro, Vorjahr: 848 Mio. Euro.

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2020 wie folgt dar:

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ursprüngliche Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2020	Bilanzwert zum 31.12.2019
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Commerzbank AG	5,1	1,0	1,1
HRE	7,6	0,1	0,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	14,6	1,1	1,2

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2020 sowie Bericht über das Geschäftsjahr 2020 des FMS.

Aus der Beteiligung an der HRE ging im Jahr 2019 die Beteiligung an der pbb hervor. Sie war zum Jahresende 2020 mit 41,4 Mio. Euro aktiviert (Vorjahr: 50,6 Mio. Euro). Die Beteiligung an der FMS VV GmbH war wie im Vorjahr mit 0,4 Mio. Euro bewertet.

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 0,6 Mrd. Euro ausgewiesen.

Für den FMS waren zum Jahresende 2020 Haushaltskredite in Höhe von 25,5 Mrd. Euro aufgenommen (Vorjahr: 24,6 Mrd. Euro).⁴⁰ Die Kreditermächtigung des FMS per Dezember 2020 wurde mit 25,48 Mrd. Euro genutzt, die für die Refinanzierung der FMS-WM mit 30 Mrd. Euro (Vorjahr: 25 Mrd. Euro).⁴¹

Bewertung/Ausblick

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA wird aktuell auch künftig keine Belastung für den FMS erwartet. Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis 2035 erheblich reduziert haben. Ob, wann und in welcher Höhe der FMS aus der FMS-WM in Anspruch genommen wird, lässt sich derzeit nicht einschätzen. Zum Jahresende 2020 ist die Verlustausgleichsverpflichtung bei angenommenem Bestehen der FMS-WM bis zum Jahr 2060 mit 670,0 Mio. Euro (Vorjahr: 848,0 Mio. Euro) bewertet.

⁴⁰ Lagebericht FMS, S. 9.

⁴¹ Haushaltsausschussdrucksachen 19/8380, 19/8438.

Ausschüttungen für den FMS werden im Jahr 2021 (für das Geschäftsjahr 2020) lediglich von der pbb erwartet. Vorbehaltlich der Zustimmung der Europäischen Zentralbank (EZB) soll eine Dividende von 0,26 Euro je dividendenberechtigter Stückaktie gezahlt werden. Dieser Betrag entspricht dem maximalen Betrag gemäß der geltenden Empfehlung der EZB. Der FMS würde hierdurch eine Dividendenzahlung in Höhe von 1,2 Mio. Euro erhalten. Sofern die EZB nach dem 30. September 2021 höhere Ausschüttungen erlaubt, wird die pbb die Möglichkeit weiterer Dividendenzahlungen prüfen.

Für das Geschäftsjahr 2021 ist ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen von einem negativen Ergebnis des FMS auf Vorjahresniveau auszugehen. Möglicherweise sind zudem Wertkorrekturen bei den Beteiligungen und Zuführungen zu den Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen erforderlich.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen des European Recovery Program (ERP) bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des ERP errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 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 Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Die Einnahmen des Sondervermögens betrugen 979 Mio. Euro und resultieren überwiegend aus Gewinnbeteiligungen an der KfW (712 Mio. Euro). Dem standen Ausgaben von 407 Mio. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 572 Mio. Euro (Vorjahr: 284 Mio. Euro) führte zur Substanzstärkung des Sondervermögens. Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.13 abgebildet.

Tabelle 1.13

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	833	787	979	192	146
davon:					
• Einnahmen aus Vermögen	626	538	712	174	86
• Tilgung von Darlehen	156	193	239	46	83
• Zinszuschüsse Bundeshaushalt	51	56	27	-29	-24
• sonstige Einnahmen	0	0	1	1	1
Ausgaben	550	787	407	-380	-143
davon:					
• Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	13	46	9	-37	-4
• Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	191	224	159	-65	-32
• deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	333	500	231	-269	-102
• sonstige Ausgaben	13	17	8	-9	-5
Einnahmeüberschuss	284	0	572	572	288
<u>nachrichtlich:</u>					
Bilanzgewinn	918	0	1 164	0	246
Eigenkapital	19 990	0	21 155	0	1 165

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020 sowie ERP-Jahresrechnungen.

Im Jahr 2020 leistete das Sondervermögen Auszahlungen von 168 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte bzw. neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen (159 Mio. Euro bzw. 9 Mio. Euro). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den Ausgaben Rückflüsse von 42 Mio. Euro enthalten sind, die die Ausgaben entsprechend reduziert haben. Die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen lagen bei 210 Mio. Euro. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen von insgesamt 8 Mio. Euro zuzurechnen. Die im Jahr 2020 erbrachte Förderleistung lag somit bei insgesamt 218 Mio. Euro. Geplant war allerdings eine Förderleistung von 354 Mio. Euro.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2020 um 1,2 Mrd. Euro auf 21,2 Mrd. Euro. Das Vermögen

lag damit um 5,5 Mrd. Euro (35 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁴² von 15,6 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen deutlich überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erheblich übererfüllt.

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2020 mit 218 Mio. Euro deutlich unter der für das Jahr 2020 geplanten Förderleistung von 354 Mio. Euro (-136 Mio. Euro). Diese war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße, unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, festgelegt worden. Selbst die bei der ERP-Neuordnung im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro wurde um 82 Mio. Euro unterschritten.

Der Bundesrechnungshof erwartet zwar, dass das Förderpotenzial des Sondervermögens in Zeiten nach der Corona-Pandemie stärker ausgeschöpft wird. Dennoch bleibt er unverändert bei seiner Auffassung, dass eine Modifikation der Förderzielgröße erforderlich ist. Er gibt zu bedenken, dass die tatsächlich erzielte Förderleistung nunmehr sieben Jahre hintereinander signifikant unter der Förderzielgröße geblieben ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMWi, ein Konzept zur Neuberechnung der jährlich zu erbringenden Mindestförderung zu erarbeiten und den politischen Gremien zur Entscheidung vorzulegen. Die Neuberechnung sollte die gegenüber 2007 geänderten Rahmenbedingungen sowie die gestiegene Bedeutung der Wagniskapitalfinanzierung berücksichtigen und realistische Zielgrößen enthalten.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

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

- das der 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.

⁴² Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2020.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2020

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2020 sind in Tabelle 1.14 dargestellt.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des Bundeseisenbahnvermögens

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 914	6 829	6 701	-127	-213
davon:					
• Zuführungen Bundeshaushalt	5 492	5 613	5 490	-123	-2
• Eigene Einnahmen	1 422	1216	1 211	-5	-211
Ausgaben	6 919	6 829	6 700	-128	-218
davon:					
• Personalausgaben	6 324	6 232	6 115	-117	-209

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020 und Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2019 und 2020.

Das BEV hatte im Jahr 2020 Ausgaben von 6,7 Mrd. Euro.⁴³ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,2 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,2 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2021 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,6 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2020⁴⁴ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 579,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (254,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,2 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (301,7 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2020 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 15,8 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (8,5 Mio. Euro) und

⁴³ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

⁴⁴ Vgl. S. 101 der Vermögensrechnung.

- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (4,7 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes verringerte sich von 268,4 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 254,4 Mio. Euro im Jahr 2020. Der Rückgang von 5,2 % resultiert aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Wert von 3,4 Mrd. Euro aus.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 33 Personen und damit um 5,1 %. Die Zahl der zur DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 18 829 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 83,9 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2020 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 138 282 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 103 197 Personen und damit um 42,7 % zurück.

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 Beschlüssen vom November 2016 und Oktober 2019 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine Anträge auf Befreiung von den Personalkosten geltend machen kann. Ein entsprechendes Gesetz ist nunmehr am 10. Juni 2021 in Kraft getreten.

Bewertung/Ausblick

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie vertritt die 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 wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten.

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 des BEV auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Er hat der Bundesregierung empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten (vgl. Bemerkungen 2018, Nummer 17, Bundestagsdrucksache 19/5500).

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

Die Fortschrittsberichte des BMVI betrafen bisher nur den Immobilienbereich des BEV. Alle übrigen Bereiche wollte es in einem bisher nicht vorliegenden Perspektivbericht darstellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat im Dezember 2020 den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der WSF wurde per Gesetz im März 2020 als ein Sondervermögen des Bundes eingerichtet. Er soll Unternehmen der Realwirtschaft stabilisieren, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.

Der WSF ist grundsätzlich subsidiär zu anderen Hilfsprogrammen. Die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF richten sich an Großunternehmen. Das Finanzvolumen des WSF umfasst:

- 400 Mrd. Euro für Garantien (§ 21 StFG),
- 100 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und
- 100 Mrd. Euro für Refinanzierungen von KfW-Sonderprogrammen (§ 23 StFG).

Den Unternehmen dürfen anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Durch die Stabilisierungsmaßnahmen muss eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie bestehen. Unternehmen, die eine Maßnahme dieses Gesetzes beantragen, dürfen zum 31. Dezember 2019 nicht die EU-Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ erfüllt haben. Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF nach den §§ 21 und 22 StFG in Anspruch nehmen, müssen die Gewähr für eine solide und umsichtige Geschäftspolitik bieten. Sie sollen insbesondere einen Beitrag zur Stabilisierung von Produktionsketten und zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten.

Das BMF verfügt für den WSF nach § 24 Absatz 1 StFG über eine Kreditermächtigung in Höhe von 200 Mrd. Euro, von denen

- 100 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung von Unternehmen sowie für Ausfälle von Garantien eingesetzt werden können und weitere
- 100 Mrd. Euro für Kredite an die KfW, zur Refinanzierung der ihr von der Bundesregierung als Reaktion auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zugewiesenen Sonderprogramme.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Im Haushaltsjahr 2020 wurden keine Garantien durch den WSF ausgereicht. Mit sieben Unternehmen vereinbarte der WSF acht Rekapitalisierungen mit einem Gesamtvolumen von 6,8 Mrd. Euro. Davon wurden 1,8 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2020 in Anspruch genommen. Zur Refinanzierung der KfW-Sondermaßnahme „Corona-Hilfe für Unternehmen“ vergab der WSF Darlehen von 38 Mrd. Euro.

Die Entwicklung wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen des WSF ist in Tabelle 1.15 abgebildet.

Tabelle 1.15

Jahresabschluss des Wirtschaftsstabilisierungsfonds

	Soll 2020	Ist 2020
	<i>in Mio. Euro</i>	
Einnahmen	0	40 788
davon:		
• Anleihen		39 863
• weitere Einnahmen		925
Ausgaben	0	40 788
davon:		
• Rekapitalisierungen		1 830
• Refinanzierung KfW		38 000
• Schuldendienst		958
<u>nachrichtlich:</u>		
Vermögen	0	40 673
Schulden	0	40 699
Garantien	400 000	0

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2020 sowie Bericht der Finanzagentur über das Geschäftsjahr 2020 des WSF.

Bewertung/Ausblick

Insgesamt ist absehbar, dass das Volumen für die Stabilisierungsmaßnahmen bis zum 31. Dezember 2021 nicht ausgeschöpft wird. Der Bundesrechnungshof würde dies nicht grundsätzlich als Misserfolg werten. Es könnte auch darauf hindeuten, dass der subsidiäre Ansatz des WSF funktioniert und einen wirtschaftlichen Einsatz der Finanzmittel erlaubt. Es bleibt

Aufgabe der Bundesregierung, dies zu gegebener Zeit im Wege der haushaltsrechtlich erforderlichen Erfolgskontrollen zu bestimmen.

1.12.6 Energie- und Klimafonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde im Januar 2011 das Sondervermögen EKF errichtet⁴⁵, das im Jahr 2020 von sieben Ressorts bewirtschaftet wurde. Der EKF soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Zudem werden im EKF alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung fließen dem EKF die Erlöse zu, die in der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz erzielt werden (CO₂-Emissionshandel). Außerdem erhält das EKF seit dem Jahr 2014 jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes. Der EKF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁴⁶ Bei den Rücklagen des EKF handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Das Fondsvolumen hat sich auf nunmehr 36,5 Mrd. Euro erheblich erhöht (Vorjahr: 9,4 Mrd. Euro). Die Ausweitung des EKF zeigt sich auch in 31 neuen Ausgabetiteln, die erstmals veranschlagt wurden. Die Haushaltsrechnung ist in Tabelle 1.16 abgebildet.

⁴⁵ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683) geändert worden ist.

⁴⁶ § 5 EKF-Gesetz.

Tabelle 1.16

Haushaltsrechnung des Energie- und Klimafonds

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	9 415	35 024	36 535	1 511	27 120
davon:					
• Erlöse aus der Versteigerung von CO ₂ -Zertifikaten	3 147	2 264	2 642	378	-505
• Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	1 792	26 523	27 649	1 126	25 857
• Entnahme aus der Rücklage	4 469	6 237	6 237	0	1 768
• Sonstige Einnahmen	7	0	6	6	-1
Ausgaben	9 415	35 024	36 535	1 511	27 120
davon:					
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 846	6 261	3 992	-2 269	1 146
• Investitionen	332	2 121	1 043	-1 078	711
• Zuführung an die Rücklage	6 237	26 643	31 500	4 857	25 263

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020 sowie Jahresrechnungen des EKF.

[zurück ↑](#)

Die Finanzausstattung des EKF war geprägt durch eine Bundeszuweisung von 27,6 Mrd. Euro. Die Zuweisung lag damit um 1,1 Mrd. Euro über dem Soll und betrug mehr als das Fünfzehnfache des Vorjahres. Die Erlöse aus den Versteigerungen der CO₂-Zertifikate lagen um 0,4 Mrd. Euro über dem Soll, sanken allerdings im Vergleich zu dem Jahr 2019 um 0,5 Mrd. Euro.

Wie in den vergangenen Jahren lagen auch im Jahr 2020 die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen bei den Fördermaßnahmen teilweise erheblich unter dem Soll. Die Ressorts begründeten den geringen Mittelabfluss mit administrativen Verzögerungen. Die Minderausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (-2,3 Mrd. Euro) sowie bei den Investitionen (-1,1 Mrd. Euro) trugen mit dazu bei, dass die Rücklage auf 31,5 Mrd. Euro angewachsen ist. Sie lag damit um 4,9 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert.

Bewertung/Ausblick

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass auch im Jahr 2020 wieder bei einer Vielzahl von Ausgabetiteln erhebliche Überveranschlagungen festzustellen waren, die an der Veranschlagungsreife der Mittel zweifeln lassen. Beispielsweise konnte bei einzelnen Titeln wegen des Zeitbedarfes für neue Förderrichtlinien realistischerweise noch nicht mit Mittelabflüssen gerechnet werden. Zudem war schon im Soll 2020 eine Rücklagenzuführung von 26,6 Mrd.

Euro vorgesehen. Die Bundesregierung rechnete also bereits bei der Verabschiedung des zweiten Nachtragshaushalts damit, dass der EKF die neuen Ausgabeermächtigungen im aktuellen Haushaltsjahr nicht benötigt. Bewusste Überveranschlagungen allein vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen sind mit den Haushaltsgrundsätzen unvereinbar und zu unterlassen. Die Entwicklung beim EKF verdeutlicht die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik an unechten Sondervermögen: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Vorjahren beanstandet, dass der EKF erhebliche Bundeszuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt erhalten hat, die für die vorgesehene Leistungserbringung nicht erforderlich waren. Er erwartet, dass das BMF bei künftigen Haushaltsaufstellungen der Bildung überhöhter Rücklagen entgegenwirkt und von nicht benötigten Bundeszuweisungen für den EKF absieht. Der haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich überzeugendste Weg wären die Auflösung des EKF und seine Eingliederung in den Bundeshaushalt.

Das BMF hat darauf hingewiesen, es sei bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans für den EKF bestrebt, offenkundig überhöhte Mittelveranschlagungen zu vermeiden. Gerade bei neuen Programmen sei es aber oft nicht möglich, genaue Vorhersagen über die zeitliche Verteilung des Mittelabflusses zu treffen. Auch sei der mittel- bis langfristige Planungshorizont innovativer Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu berücksichtigen. In einigen Fällen komme es auch noch im parlamentarischen Verfahren zu Mittelaufstockungen oder Neuveranschlagungen. Eine Unterveranschlagung, die zu einem zumindest vorübergehenden Förderstopp führen könne, wolle das BMF schon aufgrund der damit verbundenen negativen Signalwirkung unbedingt vermeiden. Im Übrigen werde die Bundesregierung ihre Anstrengungen zum Klimaschutz künftig noch weiter erhöhen müssen.

Die aktuelle Finanzplanung für den EKF bis zum Jahr 2025 zeige, dass die Rücklage im Finanzplanungszeitraum verbraucht werde. Zudem könne der Wirtschaftsplan des EKF in einigen Haushaltsjahren nur durch globale Minderausgaben ausgeglichen werden. Vor diesem Hintergrund sei ein vollständiger Verzicht auf die Bundeszuweisung derzeit nicht möglich.

Die Hinweise des BMF sind nicht geeignet, die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Überveranschlagungen im Jahr 2020 zu entkräften. Mit dem Hinweis auf mittel- bis langfristige Planungshorizonte räumt das BMF indirekt ein, dass derartige Fördervorhaben zu überhöhten Veranschlagungen führen können. Dies zeigt auch der Soll-Wert zur Entwicklung der Rücklage. Zudem bleibt das BMF überzeugende Argumente für eine Aufrechterhaltung des EKF weiterhin schuldig. Dass der Klimaschutz eine zunehmend wichtige Aufgabe ist, spricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eher dafür, die Maßnahmen des EKF im Bundeshaushalt zu veranschlagen.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvFF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁴⁷ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert⁴⁸. Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015 und wurden zuletzt im April 2020 geändert.⁴⁹ Danach wurden die gesetzlichen Antragsfristen nochmals um jeweils ein weiteres Jahr verlängert. Für das Infrastrukturprogramm⁵⁰ endet der Förderzeitraum nunmehr mit Ablauf des Jahres 2021 und für das Schulsanierungsprogramm⁵¹ mit Ablauf des Jahres 2023.

Der Bund stattete den KInvFF mit Ausgabebewilligungen in Höhe von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro ist je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die bewilligten Ausgaben wurden in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an den KInvFF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später im Zeitpunkt des Mittelabrufs durch die Länder.

⁴⁷ KInvFErrG vom 24. Juni 2015, BGBl. I, 2015, Nummer 24, S. 974 f.

⁴⁸ KInvFG vom 24. Juni 2015, BGBl. I, 2015, Nummer 24, S. 975 ff.

⁴⁹ Artikel 2c und 2b des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes vom 15. April 2020, BGBl. I, 2020, Nummer 19, S. 812 f.

⁵⁰ Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁵¹ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 ist in Tabelle 1.17 abgebildet.

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds

	Ist 2019	Ist 2020	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	5 698	4 845	-853
davon:			
• Entnahme aus der Rücklage	5 698	4 845	-853
Ausgaben	5 698	4 845	-853
davon:			
• Infrastrukturprogramm	670	559	-111
• Schulsanierungsprogramm	183	426	243
• Zuführung an die Rücklage	4 845	3 861	-984

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2020 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 984,4 Mio. Euro ab. Davon entfielen 558,8 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 425,6 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 3 860,5 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 55 % des Gesamtvolumens am Ende des Haushaltsjahres 2020 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvFF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Auch der KinvFF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und schon mehrfach geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalinfrastrukturfonds)

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.⁵² Mit ihm werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabit-netzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum;
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus;⁵³
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („DigitalPakt Schule“).

Der Digitalinfrastrukturfonds wurde im Jahr 2018 mit einer steuerfinanzierten Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).⁵⁴ Ihm fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes von 6,5 Mrd. Euro aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden.⁵⁵ Außerdem stellt der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds bis zum Jahr 2025 weitere 5,0 Mrd. Euro zum Ausbau des Mobilfunknetzes in den Bereichen zur Verfügung, in denen den Mobilfunkbetreibern keine Ausbauverpflichtung obliegt.⁵⁶ Somit verfügt der Digitalinfrastrukturfonds über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 13,9 Mrd. Euro. Der Betrag verbleibt allerdings bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über den Digitalinfrastrukturfonds ausgezahlt. Um sicherzustellen, dass der Digitalinfrastrukturfonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁵⁷

Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG kann der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2020

Der Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 wirkte sich unmittelbar auf die Finanzausstattung des Digitalinfrastrukturfonds aus. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie

⁵² Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2525.

⁵³ In § 2 DIFG eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1683.

⁵⁴ Vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

⁵⁵ Vgl. § 4 Absatz 1 DIFG.

⁵⁶ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; vgl. § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁵⁷ Vgl. § 5 DIFG.

fürten zu einem rasanten Anstieg von Homeoffice-Arbeitsplätzen und einem schlagartigen Übergang der Bildungseinrichtungen zum digital gestützten Home-Schooling. Ein unterstellter Mangel an digitalen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler sowie ein nicht näher spezifizierter Bedarf an IT-Administration in den Schulen waren Anlass für den Haushaltsgesetzgeber, den Wirtschaftsplan des Digitalinfrastrukturfonds erheblich auszuweiten.

Mit Inkrafttreten des zweiten Nachtragshaushalts 2020 stieg sein Volumen gegenüber dem ursprünglichen Soll von 3,22 Mrd. auf 4,22 Mrd. Euro an. Hinzu kam im Haushaltsvollzug eine weitere, für den DigitalPakt Schule zweckgebundene Zuweisung von 0,5 Mrd. Euro aus der globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie.⁵⁸ Das Volumen betrug im Ist im Jahr 2020 letztendlich 4,55 Mrd. Euro, da z. B. die Frequenzerlöse hinter den Erwartungen zurückblieben.

Die Haushaltsrechnung ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

⁵⁸ Die Mittel wurden von Kapitel 6002 Titel 971 04 nach Kapitel 6002 Titel 884 02 umgebucht und von dort dem Digitalinfrastrukturfonds zugewiesen.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	2 748	4 230	4 554	324	1 806
davon:					
• Frequenzerlöse	348	348	111	-237	-237
• Zuführung aus dem Bundeshaushalt	0	1 222	1 722	500	1 722
• Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 680	1 869	1 904	35	224
• Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	720	791	817	27	97
Ausgaben	2 748	4 230	4 554	324	1 806
davon:					
• Gigabitnetzausbau	20	480	37	-443	17
• Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	7	2 117	481	-1 637	474
• Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 904	1 632	1 944	312	40
• Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	817	0	2 092	2 092	1 275
<u>nachrichtlich:</u>					
Rücklagenbildung	2 721		4 036		1 315
Zweckausgaben	27		518		491

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020.

Der geplante erhebliche Anstieg der Ausgaben wurde trotz eines bestehenden Bedarfs nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2020 gegenüber den Ausgaben des Jahres 2019 von 27 Mio. auf 518 Mio. Euro und damit auf mehr als das Neunzehnfache. Geplant war jedoch ein Anstieg dieser Ausgaben auf 2 597 Mio. Euro. Die Zweckausgaben blieben damit wiederholt deutlich hinter dem Soll zurück. Dementsprechend wuchsen die Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds um 48,3 % von 2 721 Mio. auf 4 036 Mio. Euro. Geplant war, die Rücklagen um 40,0 % auf 1 632 Mio. Euro zurückzuführen.

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren zu verzeichnende geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Etatreife der Mittelzuweisungen.

Die veranschlagten Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt waren nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Haushaltsjahr 2020 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds mehr als hinreichend gedeckt gewesen wären. Der mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 nachgeschossene Bundeszuschuss von 1,0 Mrd. Euro sowie die Verstärkung von 500 Mio. Euro aus der globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie waren deshalb entbehrlich.

Damit gilt auch hier die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik an unechten Sondervermögen: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche und schon mehrfach geäußerte Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.