



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 0001236

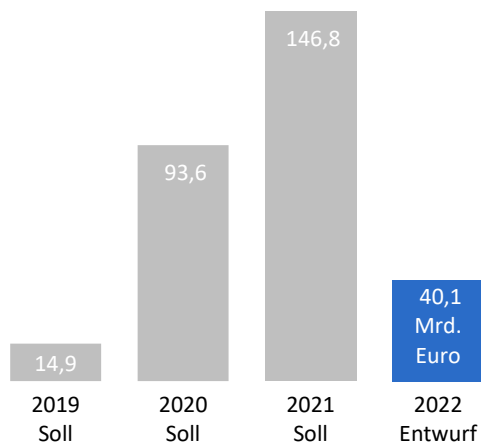
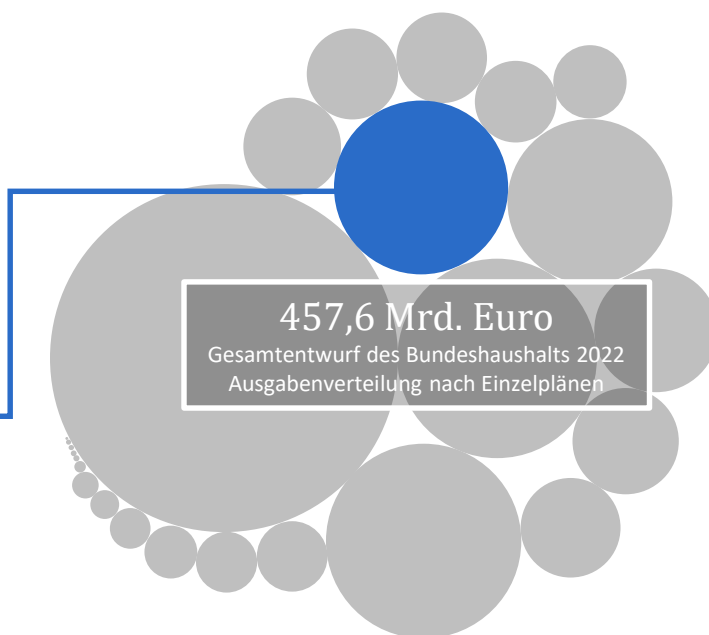
Bonn, den 27. April 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Allgemeine Finanzverwaltung

Ausgaben

40,1 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen
und Stellen

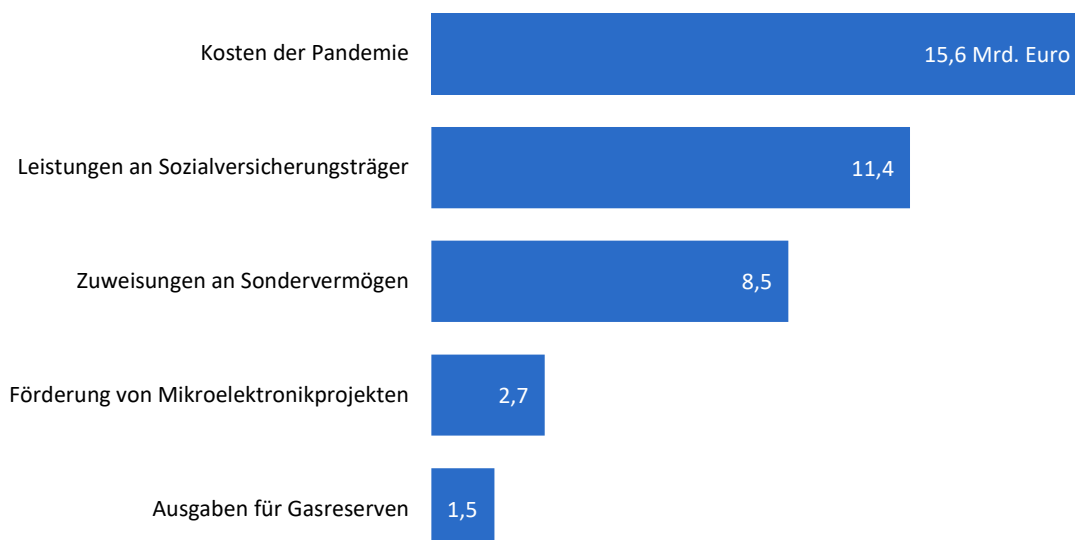
Veränderung zum Vorjahr

500

+ - 0

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Überblick	8
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	10
2.1	Einnahmen	10
2.2	Ausgaben	11
2.3	Neue Titel im Einzelplan 60	12
2.4	Globalansätze	17
2.4.1	Globale Mindereinnahme – Kapitel 6002 Titel 372 03	18
2.4.2	Globale Mehrausgabe – COVID-19-Pandemie – Kapitel 6002 Titel 971 04	19
2.4.3	Globale Mehrausgabe – Klimaneutrale Bundesverwaltung – Kapitel 6002 Titel 971 06	20
2.4.4	Globale Mehrausgabe – Ukraine-Krise – Kapitel 6002 Titel 971 10	20
2.4.5	Globale Minderausgabe (Bodensatz) – Kapitel 6002 Titel 972 01	20
3	Wesentliche Einnahmen	21
3.1	Steuern	21
3.1.1	Überblick	21
3.1.2	Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen	24
3.2	Entnahme aus Rücklage – Kapitel 6002 Titel 359 01	26
3.3	Negative Einnahmen	27
3.4	EU-Eigenmittel – Kapitel 6001, Titel 021 01, 022 02, 022 03	28
3.5	Regionalisierungsmittel – Kapitel 6001 Titel 031 05	31
3.5.1	Aktuelle Rechtslage und Feststellungen zur Mittelverwendung	31
3.5.2	Zusätzliche Regionalisierungsmittel zum Ausgleich von pandemiebedingten finanziellen Nachteilen	33
3.5.3	Angekündigte Erhöhung der Regionalisierungsmittel für 9-Euro- Monatstickets	33
3.5.4	Neue Forderungen der Landesverkehrsminister	34

3.5.5	Förderdschungel bei der Finanzierung des ÖPNV	34
3.6	Bundesimmobilienangelegenheiten – Kapitel 6004	36
4	Wesentliche Ausgaben	39
4.1	Ausgaben zur Abwehr der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie	41
4.1.1	Corona-Unternehmenshilfen – Kapitel 6002 Titel 683 02	41
4.1.2	Verstärkung von internationalen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie – Kapitel 6002 Titel 687 06	41
4.1.3	Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie – Kapitel 6002 Titel 971 04	42
4.2	Leistungen an Sozialversicherungsträger	42
4.2.1	Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01	42
4.2.2	Zuweisungen und Zuschüsse an Sozialversicherungsträger bei den sonstigen Versorgungsausgaben – Kapitel 6067	43
4.3	Zuweisungen an Sondervermögen	45
4.3.1	Zuweisung an den Energie- und Klimafonds – Kapitel 6002 Titel 614 01	45
4.3.2	Zuweisung an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ – Kapitel 6002 Titel 614 03	46
4.4	Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik – Kapitel 6002 Titel 686 08	47
4.5	Kosten im Zusammenhang mit der Anlegung und Auflösung von Gasreserven – Kapitel 6002 Titel 671 01	47
5	Ausblick	48

Abkürzungsverzeichnis

A

ACT-A *Access to COVID-19 Tools Accelerator*

B

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

BNE *Bruttonationaleinkommen*

D

DDR *Deutsche Demokratische Republik*

E

EKF *Energie- und Klimafonds*

ELM *Einheitliches Liegenschaftsmanagement*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

I

IPCEI *Important Projects of Common European Interest*

IWF *Internationaler Währungsfonds*

M

MFR *Mehrjähriger Finanzrahmen*

O

ODA *Official Development Assistance*

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

P

PRGT *Poverty Reduction and Growth Trust*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*

Regierungsentwurf 2022 *Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder übergreifende Aspekte aufweisen. Im Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Regierungsentwurf 2022)¹ finden sich auch Ausgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Der Einzelplan enthält zudem die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen.

Die Bundesregierung wird einen Ergänzungshaushalt vorlegen, mit dem ein weiteres Sondervermögen „Bundeswehr“ dem Einzelplan 60 als Anlage beigelegt werden soll. Dieser Ergänzungshaushalt liegt dem Bundesrechnungshof noch nicht vor. Er wird hierzu gesondert berichten.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zu diesem Bericht Stellung genommen. Seine Hinweise sind in den Bericht eingeflossen.

- 0.2 Die im Kapitel 6001 enthaltenen Steuereinnahmen bilden den Kern des Einzelplans. Sie sind im Regierungsentwurf 2022 mit 332,5 Mrd. Euro veranschlagt. Trotz einer kräftigen Erholung gegenüber dem Ist 2021 liegt die Steuerdeckungsquote immer noch deutlich unter dem Stand des Jahres 2019.

Der Bundesrechnungshof stellt immer wieder Vollzugsmängel und Defizite in der Anwendung der Steuergesetze fest, die zu Steuermindereinnahmen führen. Dringender Handlungsbedarf besteht u. a. bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Reformbedarfe sieht der Bundesrechnungshof zudem bei der steuerlichen Forschungszulage und den Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer.

Außerdem enthält das Kapitel 6001 die steuerlichen Zuweisungen an Länder, Kommunen und die Europäische Union. Sie werden als Negativabsetzungen ausgewiesen und erreichen im Regierungsentwurf 2022 ein Volumen von 65,5 Mrd. Euro. Damit bleiben sie stabil auf dem Niveau des Vorjahressolls von 66,0 Mrd. Euro. (vgl. Tzn. 2.1, 3.1, und 3.3)

- 0.3 Die aus Haushaltsüberschüssen der Jahre 2015 bis 2019 aufgebaute Rücklage von insgesamt 48,2 Mrd. Euro soll nach dem Regierungsentwurf 2022 erneut nicht zur Einnahmeverstärkung herangezogen werden. Die „Schonung“ der Rücklage führt dazu, dass die Nettokreditaufnahme in Reaktion auf die außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz entsprechend höher ausfällt. Dies hält der Bundesrechnungshof für verfassungsrechtlich bedenklich. (vgl. Tz. 3.2)

¹ BT-Drs. 20/1000.

- 0.4 Das Volumen der Globalansätze (Globale Mehr- und Mindereinnahmen, Globale Mehr- und Minderausgaben) ist im Regierungsentwurf 2022 gegenüber dem Vorjahr deutlich geringer. Neu veranschlagt wurden Globale Mehrausgaben zur Umsetzung der klimaneutralen Bundesverwaltung und zur Bewältigung der finanziellen Folgen des Krieges in der Ukraine. (vgl. Tz. 2.4)
- 0.5 Im Regierungsentwurf 2022 sind die EU-Eigenmittel – ohne Zölle – mit 36,5 Mrd. Euro veranschlagt. Sie liegen damit leicht unter dem Vorjahresansatz von 37,7 Mrd. Euro. Neu hinzugekommen sind die Kunststoff-Eigenmittel. Diese Einnahmekategorie wird auf Basis der Menge nicht-recycelter Kunststoffverpackungsabfälle berechnet und soll 1,4 Mrd. Euro zu den EU-Eigenmitteln beitragen. (vgl. Tz. 3.4)
- 0.6 Der Bund unterstützt die Länder bei der Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) seit dem Jahr 1996 jährlich mit einem Anteil aus seinen Steuereinnahmen. Die Jahresraten dieser sogenannten Regionalisierungsmittel sind gesetzlich festgeschrieben. Sie sollen von 9,4 Mrd. Euro im Regierungsentwurf 2022 auf 11,3 Mrd. Euro im Jahr 2031 ansteigen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Länder diese Mittel oftmals nur schleppend ausgeben und sie stattdessen in einer Größenordnung von mehreren Milliarden Euro ansammeln. Der finanzielle Eigenanteil der Länder an der Finanzierung des ÖPNV ist im Verhältnis zur Bundesförderung gering, obwohl der ÖPNV eine originäre Länderaufgabe ist. Die Bundesregierung sollte ein stärkeres Engagement der Länder einfordern, nicht zuletzt auch im Interesse des Klimaschutzes. (vgl. Tz. 3.5)

- 0.7 Im Kapitel 6004 sind die Abführung sowie die Zins- und Tilgungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) veranschlagt. Der Regierungsentwurf 2022 sieht Einnahmen von 2,4 Mrd. Euro vor, die sich insbesondere aus der Abführung der BImA (2,35 Mrd. Euro) ergeben. Die BImA wird den für das Jahr 2022 geplanten Abführungsbetrag aber nur erbringen können, wenn sie nach jetzigem Stand 463 Mio. Euro aus ihrer Rücklage entnimmt. Die Rücklage hatte sie Ende 2020 gebildet, um Bauleistungen des Bundes abzusichern.

Eine der Kernaufgaben der BImA ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Hierzu gehört insbesondere die Verwaltung der Dienstliegenschaften des Bundes nach wirtschaftlichen Grundsätzen sowie die Deckung des Grundstücks- und Raumbedarfs für Bundeszwecke. Künftig soll die BImA im Bundesbau eine eigenständigere Rolle übernehmen. U. a. soll sie die zivilen Bundesliegenschaften im ELM so ertüchtigen, dass die Ziele des Klimaschutzgesetzes erreicht werden. (vgl. Tz. 3.6)

- 0.8 Beim Energie- und Klimafonds (EKF) sind die Rücklagen aufgrund einer nicht bedarfsgerechten Veranschlagung von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt auf einen hohen zweistelligen Milliardenbetrag angestiegen. Dies geht insbesondere auf die hohen Zuweisungen an den EKF im 2. Nachtragshaushalt 2020 und im 2. Nachtragshaushalt 2021 zurück. Angesichts der hohen Rücklage wird die im Regierungsentwurf 2022

veranschlagte Zuweisung an den EKF von 5,8 Mrd. Euro derzeit nicht benötigt. (vgl. Tz. 4.3.1)

- 0.9 Ungeachtet erheblicher finanzieller Herausforderungen und bestehender Haushaltslücken schließt die Bundesregierung für die Jahre ab 2023 eine nochmalige Inanspruchnahme der Notlagenklausel nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz aus. Ob sie dieses haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich angezeigte Ziel ohne Konsolidierungsmaßnahmen erreichen kann, erscheint fraglich. Allein aus dem Blickwinkel des Einzelplans 60 zeichnen sich nicht zu unterschätzende Risiken ab. (vgl. Tz. 5)

1 Überblick

Im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ sind die Steuereinnahmen des Bundes veranschlagt. Darüber hinaus enthält er die Ausgaben, die nicht einem einzelnen Ressort zugeordnet werden können oder den Bund insgesamt betreffen (vgl. Tabelle 1). Darin unterscheidet er sich wesentlich von den meisten anderen Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Ressorts anknüpfen.

Der Einzelplan 60 wird von den Steuereinnahmen im Kapitel 6001 (Steuern) dominiert. Auf sie entfallen über 96 % der Einnahmen des Einzelplans (Tz. 2.1). Der Schwerpunkt der Ausgaben liegt im Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen), in dem über 94 % der Ausgaben des Einzelplans etatisiert sind (Tz. 2.2). Hierin sind nach dem Regierungsentwurf 2022 auch wieder die Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie enthalten. Überdies umfasst der Einzelplan 60 die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen.²

Die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans hat das BMF den fachlich zuständigen Ressorts übertragen.

Die nachstehende Analyse beruht auf den Angaben und Zahlen im Regierungsentwurf 2022. Aufgrund der derzeit nicht absehbaren Entwicklung, die erheblich vom russischen Angriffskrieg in der Ukraine beeinflusst wird, können sich im Laufe des Haushaltsjahres 2022 einschneidende Änderungen ergeben. Diese können eine Minderung der Steuereinnahmen bei gleichzeitiger Erhöhung der Ausgaben zur Folge haben. Eine Minderung der Steuereinnahmen wirkt sich unmittelbar auf den Einzelplan 60 aus.

² Sondervermögen sind besondere 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. Der Einzelplan 60 enthält die Wirtschaftspläne folgender Sondervermögen: Investitions- und Tilgungsfonds, Digitale Infrastruktur, Energie- und Klimafonds, Aufbauhilfe 2013, Aufbauhilfe 2021, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben des Bundes.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 60

Allgemeine Finanzverwaltung

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Einnahmen	273 525,3	292 183,1	18 657,8	316 075,0	340 421,0	7,7
% Münzeinnahmen	332,0	248,0	- 84,0	236,0	173,0	-26,7
% Entnahme aus Rücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Bereinigte Einnahmen gemäß § 82 Nr. 2 BHO	273 193,3	291 935,1	18 741,7	315 839,0	340 248,0	7,7
Steuern (Kap. 6001)	264 446,0	283 254,4	18 808,4	284 024,0	332 451,0	17,1
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	5 713,5	5 565,5	- 148,1	28 665,8	4 641,5	-83,8
Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (Kap. 6003)	27,1	23,1	- 4,0	26,9	20,1	-25,3
Bundesimmobilienangelegenheiten (Kap. 6004)	2 418,8	2 430,3	11,6	2 420,4	2 403,4	-0,7
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	920,0	909,8	- 10,1	937,9	905,1	-3,5
Ausgaben	93 600,7	66 081,5	-27 519,2	146 797,5	40 064,5	-72,7
% Zuführungen an Rücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Bereinigte Ausgaben gemäß § 82 Nr. 2 BHO	93 600,7	66 081,5	-27 519,2	146 797,5	40 064,5	-72,7
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	90 934,4	63 563,9	-27 370,5	144 122,4	37 401,4	-74,0
Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (Kap. 6003)	196,6	139,8	- 56,8	196,5	191,5	-2,5
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	2 469,7	2 377,8	- 91,9	2 478,7	2 471,6	-0,3
Verpflichtungsermächtigungen	25 109,4^c	17 201,4	-7 907,9	8 824,2	2 835,4	-67,9
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	500	19^d		500^e	500	0

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nr. 4.9).^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 14 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Regierungsentwurf 2022 für die Jahre 2021 und 2022.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Einnahmen

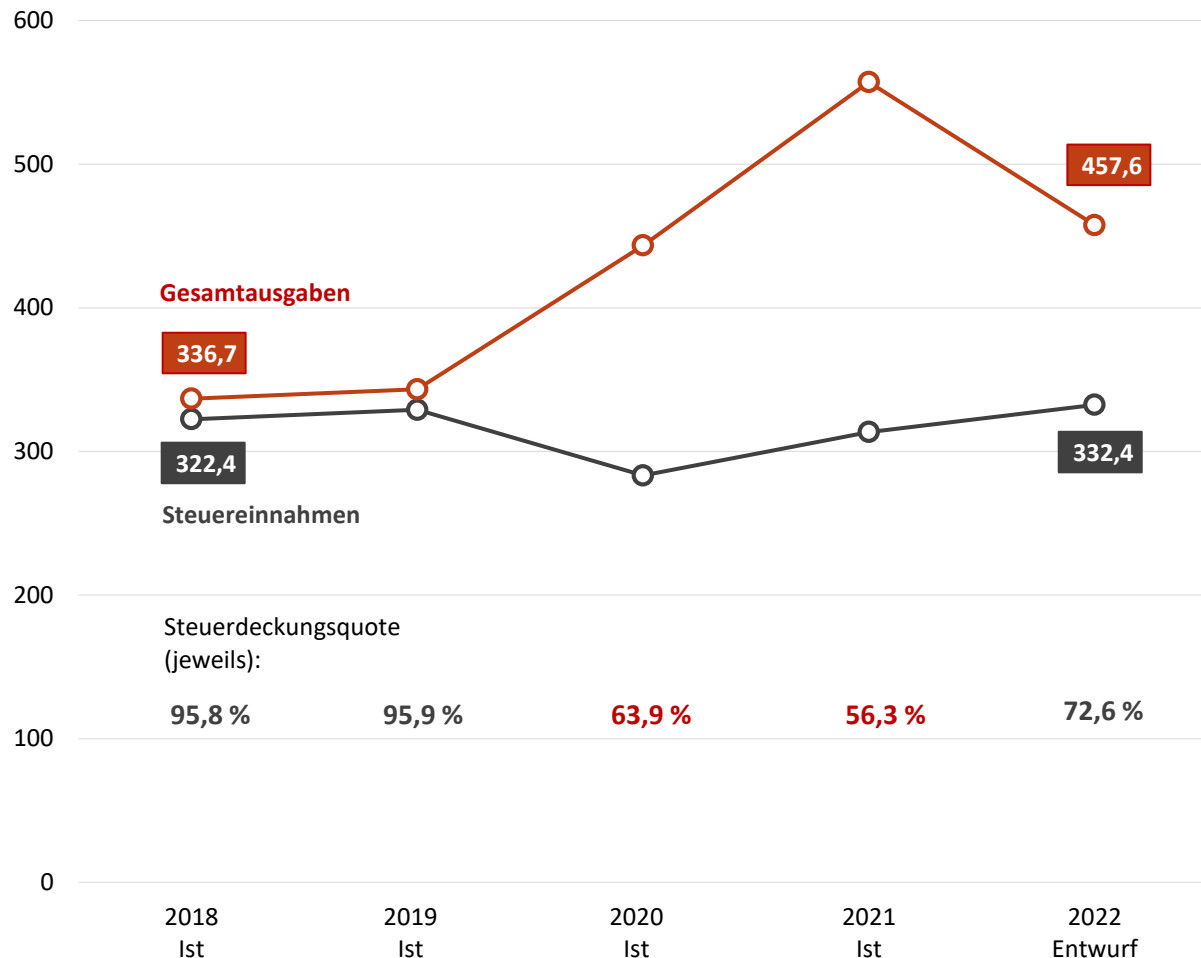
Die Steuereinnahmen sind die Haupteinnahmequelle des Bundes. Sie bilden den Schwerpunkt des Einzelplans 60. Im Regierungsentwurf 2022 sind hierfür 332,5 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Soll 2021 sind die Steuereinnahmen somit um 48,4 Mrd. Euro höher angesetzt. Dieser deutliche Anstieg spiegelt die konjunkturelle Erholung wider, die nach dem wirtschaftlichen Einbruch während der COVID-19-Pandemie erwartet wird. Die Erwartung ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet. Derzeit ist nicht abschätzbar, in welchem Maße sich der russische Angriff auf die Ukraine wirtschaftlich auswirken wird. Unter der bestehenden Annahme steigt – bei zugleich sinkenden Ausgaben – die Steuerdeckungsquote. Ob sie sich nachhaltig erholt, muss sich zeigen. Die Differenz zwischen Steuereinnahmen und Haushaltsausgaben zum Vorkrisenniveau ist weiterhin erheblich (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Deckungslücke schließt sich langsam

In den Jahren 2020 und 2021 blieben die Steuereinnahmen deutlich hinter den Gesamtausgaben (ohne Rücklagenzuführungen) zurück. Im Jahr 2022 soll sich die Steuerdeckungsquote etwas verbessern.

Angaben in Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2018 bis 2020.

Jahresabschluss 2021.

Regierungsentwurf 2022.

2.2 Ausgaben

Im Einzelplan 60 spielten die Ausgabenermächtigungen vor der COVID-19-Pandemie nur eine untergeordnete Rolle. Da die Ausgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Einzelplan 60 veranschlagt werden, stiegen die veranschlagten Ausgabenermächtigungen in den Haushaltsjahren 2020 (93,6 Mrd. Euro) und 2021 (121,8 Mrd. Euro) erheblich an. Für das Haushaltsjahr 2022 sind mit 40,1 Mrd. Euro nur noch 27 % der im Vorjahr veranschlagten

Mittel vorgesehen. Damit liegt der Regierungsentwurf 2022 dennoch bei 280 % der Ist-Ausgaben des Vor-Pandemie-Jahres 2019. Der Haushaltsabschluss 2019 belief sich auf 14,3 Mrd. Euro³.

2.3 Neue Titel im Einzelplan 60

Kunststoff-Eigenmittel der EU – **Kapitel 6001 Titel 022 03**

Die zum 1. Januar 2021 eingeführten Kunststoff-Eigenmittel sind ein nationaler Beitrag, der auf der Menge der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff basiert (sog. Plastikabgabe).⁴ Im Bundeshaushalt 2021 konnte dieser Beitrag aus Kapitel 6001 Titel 022 02 (BNE-Eigenmittel der EU) geleistet werden. Die Zuweisung des Bundes an die Europäische Union wird als Negativtitel dargestellt. Die hierzu im Einzelnen bewirtschafteten Titel finden sich in der Anlage 1 (Erhebung der Eigenmittel der EU – Anlage E (6090)): Kunststoff-Eigenmittel – Anlage 1 zu Kapitel 6001 – Titel 022 02/Abführung der Kunststoff-Eigenmittel – Anlage 1 zu Kapitel 6001 – Titel 688 11).

Anpassung an die Entwicklung der Steuereinnahmen – **Kapitel 6001 Titel 011 20**

Die Bundesregierung plant aktuell Steuerentlastungen (vgl. nachfolgende Erläuterung zu Kapitel 6001 Titel 012 11 sowie Nr. 3.1.2.3). Insbesondere in Folge des Krieges in der Ukraine haben sich derzeit Waren verteuert. Mit einem weiteren Anstieg der Verbraucherpreise ist zu rechnen. Dadurch dürfte sich möglicherweise Handlungsbedarf für weitere Steuerentlastungen ergeben. Den geplanten Mittelansatz von 4,2 Mrd. Euro für zusätzliche Steuereinnahmen hält der Bundesrechnungshof daher für zu optimistisch.

Entwurf eines vierten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Viertes Corona-Steuerhilfegesetz) – **Kapitel 6001 Titel 012 11**

Zur weiteren Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sollen steuerliche Maßnahmen umgesetzt werden. Die Maßnahmen betreffen u. a. die Steuerfreiheit von Sonderleistungen der Arbeitgeber (Corona-Bonus), Regelungen zur Homeoffice-Pauschale

³ Ohne Zuführung an die Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen gemäß § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2019.

⁴ Gemäß Artikel 2 Absatz 1 c) des Beschlusses (EU, Europäische Atomgemeinschaft – EURATOM) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union stehen der Europäischen Union Kunststoff-Eigenmittel zu.

und steuerfreie Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld. Auch Regelungen für zusätzliche Investitionsanreize sind vorgesehen, z. B. die Verlängerung der Möglichkeit zur degressiven Abschreibung (BT-Drs. 20/1111 vom 21. März 2022). Im Jahr 2022 ist für den Bund mit Steuermindereinnahmen von 75 Mio. Euro auszugehen. In den Jahren 2023 und 2024 werden sich die Steuermindereinnahmen auf voraussichtlich 2,7 Mrd. Euro belaufen.

Rückennahme nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel des Einzelplans 14 – **Kapitel 6002 Titel 119 02** (Leertitel)

Gemäß § 15 Absatz 2 BHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden. Diese Mittel stehen über das Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Zum Projektende durch das Bundesministerium der Verteidigung nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel sollen dem Bundeshaushalt bei Kapitel 6002 Titel 119 02 zufließen. Die Selbstwirtschaftungsmittel sind im Einzelplan 14 durch Haushaltsvermerk bezeichnet (vgl. hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 zum Bundeshaushalt 2022 vom 14. April 2022)

Zuweisung aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“ – **Kapitel 6002 Titel 214 01** (Leertitel) – vgl. hierzu Ausführungen zu Kapitel 6002 Titel 632 02 und 634 01

Zuweisung an die Länder gemäß Zensusgesetz 2022 – **Kapitel 6002 Titel 632 01**

Deutschland ist unionsrechtlich verpflichtet, eine Volkszählung (Zensus) durchzuführen. Im Zensusgesetz 2022 vom 26. November 2019⁵ wurde u. a. festgelegt, dass der Bund den Ländern zum Ausgleich der Kosten für die Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus am 1. Juli 2021 sowie am 1. Juli 2022 jeweils eine Finanzzuweisung von 150 Mio. Euro gewährt. Die Volkszählung war ursprünglich für das Jahr 2021 vorgesehen und wurde wegen der Corona-Pandemie um ein Jahr verschoben. Der Stichtag für den Zensus ist der 15. Mai 2022.

⁵ Zensusgesetz 2022 vom 26. November 2019 (BGBl. I, S. 1851), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I, S. 2675).

Beteiligung des Bundes an den Soforthilfen der Länder zur Bewältigung der Folgen der Hochwasserkatastrophe vom Juli 2021 – **Kapitel 6002 Titel 632 02**

Die Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 hat Schäden großen Ausmaßes und eine außergewöhnliche Notsituation in einigen Regionen der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern und Sachsen verursacht. An den bewilligten Soforthilfen der Länder hat sich der Bund zunächst mit bis zu 400 Mio. Euro beteiligt. Die Beteiligung des Bundes setzt eine gleich hohe Leistung aus Landesmitteln voraus. Die Soforthilfen dienen der zügigen Beseitigung unmittelbarer Schäden an Gebäuden, land- und forstwirtschaftlichen Produktionsmitteln, einschließlich der gewerblichen Wirtschaft und der kommunalen und der wirtschaftsnahen Infrastruktur vor Ort sowie der Überbrückung von Notlagen.

Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ – **Kapitel 6002 Titel 634 01** (Leertitel)

Nach den Soforthilfen hat der Bund für weitere Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden und für den Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den betroffenen Regionen weitere Mittel in Form des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ bereitgestellt. Der Fonds hat ein Gesamtvolumen von bis zu 30 Mrd. Euro.

Im Jahr 2021 wurden dem Fonds in einer ersten Tranche 16 Mrd. Euro zugeführt. Davon sind 2 Mrd. Euro für den Wiederaufbau der zerstörten Bundesinfrastruktur (Tgr. 01) vorgesehen, der in Gänze durch den Bund finanziert wird. Die weiteren 14 Mrd. Euro stehen für entsprechende Länderprogramme zur Beseitigung der entstandenen Schäden und zum Wiederaufbau zur Verfügung, u. a. bei Privathaushalten, Unternehmen sowie der Infrastruktur von Ländern und Kommunen (Tgr. 02). An der Finanzierung der Wiederaufbauprogramme der betroffenen Länder beteiligt sich die Ländergesamtheit. Bei Bedarf führt der Bund dem Fonds weitere Mittel bis zur Erreichung des gesetzlich festgelegten Gesamtvolumens zu.

Beitrag an den Internationalen Währungsfonds zur Ablösung der Zahlungsrückstände des Sudans – **Kapitel 6002 Titel 666 02**

Die Republik Sudan hat sich im Juni 2021 für einen Entschuldungsprozess im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete Staaten („Heavily Indebted Poor Countries“) qualifiziert. Deutschland gehört zu den Geberländern und beabsichtigt sich mit 90 Mio. Euro an der Ablösung bestehender Internationaler Währungsfonds (IWF)-Zahlungsrückstände des Staates zu beteiligen.

Kosten im Zusammenhang mit der Anlegung und Auflösung von Gasreserven – **Kapitel 6002 Titel 671 01**

Mit den hier veranschlagten 1,5 Mrd. Euro soll Flüssiggas gekauft werden, um kurzfristig die deutschen Gasreserven aufzufüllen. Grund sind die niedrigen Füllstände der Speicher bei gleichzeitigen Versorgungsunsicherheiten als Folge des Krieges in der Ukraine. Um mögliche Engpässe künftig zu vermeiden, soll mit einem Gesetz zur Nationalen Gasreserve sichergestellt werden, dass die Marktakteure deutsche Gasspeicher immer ausreichend befüllen.

Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik – **Kapitel 6002 Titel 686 08**

Die Mikroelektronik gilt als eine Schlüsseltechnologie für Wirtschaft und Gesellschaft, denn sie bestimmt die Fähigkeiten digitaler Systeme des Alltags, z. B. von Smartphones, aber auch der Industrie, des Verkehrs, der Kommunikationsnetze oder der Medizintechnik. Mikroelektronische Bausteine (Chips) sind für die meisten wirtschaftlich bedeutenden Industriebereiche in Deutschland notwendig.

Zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland soll ein besonderer Ausgabenschwerpunkt der Förderung von Projekten im Bereich Mikroelektronik dienen. Zusätzlich zu den bereits im ersten Regierungsentwurf 2022 veranschlagten Mitteln hat die Bundesregierung mit dem zweiten Regierungsentwurf 2022 den hierfür im Einzelplan 60 veranschlagten Betrag um 1,72 Mrd. Euro auf insgesamt 2,72 Mrd. Euro erhöht.

Neben den Ausgaben in den jeweiligen Einzelplänen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) dienen diese im Einzelplan 60 zentral veranschlagten Mittel zur Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik.

Verstärkung von internationalen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie – **Kapitel 6002 Titel 687 06**

Die Mittel in Höhe von rund 1,3 Mrd. Euro sind zur Leistung der Beiträge aus den Einzelplänen 05, 15, 23 und 30 an die internationale Initiative „Access to COVID-19 Tools Accelerator“ (ACT-A) vorgesehen.

Der „ACT-A“ ist eine im April 2020 gegründete globale Initiative, um die Entwicklung und den Einsatz von Impfstoffen, Tests und Behandlungen gegen COVID-19 zu beschleunigen und die Gesundheitssysteme zu verbessern. Er bringt Regierungen, Wissenschaft, Unternehmen, globale Gesundheitsorganisationen sowie die Zivilgesellschaft zusammen. Deutschland ist mit rund 2,2 Mrd. Euro bereits zweitgrößter Geber der Initiative und beabsichtigt, mit zusätzlichen 1,3 Mrd. Euro seine Unterstützung zu erhöhen.

Globale Mehrausgabe für den ressortübergreifenden Maßnahmenkomplex Klimaneutrale Bundesverwaltung aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung – **Kapitel 6002 Titel 971 06**

Mit öffentlichen Investitionen soll neben der Förderung privater Investitionen die Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft vorangetrieben werden. Die Bundesverwaltung soll auf diesem Weg mit gutem Beispiel vorangehen. Teil des Klimaschutz-Sofortprogramms ist eine klimaneutrale Bundesverwaltung. Ziel ist, Treibhausgasemissionen, beispielsweise aus dem Betrieb von Gebäuden, deutlich zu reduzieren und absehbar vollständig zu vermeiden.

Globale Mehrausgabe für Maßnahmen der humanitären Hilfe, der Krisenbewältigung und Ernährungssicherheit im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise – **Kapitel 6002 Titel 971 10**

Aufgrund des Angriffs Russlands auf die Ukraine will die Bundesregierung neben Ausgaben zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit und Ausgaben zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der gestiegenen Energiekosten auch ihre humanitären Anstrengungen verstärken.

Hierzu wird eine Globale Mehrausgabe von 1 Mrd. Euro ausgebracht. Die Mittel dienen zur Deckung eines eventuellen Mehrbedarfs in den Einzelplänen und können mit Einwilligung des BMF in Anspruch genommen werden. Die Maßnahmen müssen auf die ODA-Quote⁶ der öffentlichen Entwicklungsleistungen anrechenbar sein.

Zuschuss an den Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) – **Kapitel 6002 Titel 687 28** – vgl. auch Kapitel 6002 Titel 866 21

Für die kommenden zehn Jahre – beginnend ab dem Jahr 2023 bis zum Jahr 2032 – hat die Bundesregierung jährliche Verpflichtungsermächtigungen von 10 Mio. Euro veranschlagt. Die insgesamt 100 Mio. Euro sind in Form von Zuschüssen an das Zinssubventionskonto des Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) vorgesehen.

Der PRGT ist ein vom IWF verwalteter Treuhandfonds. Daraus werden an einkommensschwache Länder Kredite zu Vorzugskonditionen zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung sowie in besonderen Notlagen vergeben. Deutschland will seine Hilfen für die ärmsten Länder der Welt aufstocken und beteiligt sich mit einem Beitrag von 3 Mrd. Euro, der

⁶ Die Entwicklungsleistungen der Staaten werden an der sog. ODA-Quote gemessen. Die ODA-Quote gibt den Anteil der öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen an. ODA steht für Official Development Assistance.

über mehrere Jahre verteilt als Darlehen gestellt wird. Für das Jahr 2022 sind 1,2 Mrd. Euro als Ausgabemittel veranschlagt (Einzelplan 60 – Kapitel 6002 Titel 866 21).

Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen aus dem Geschäftsbereich des BMWSB – **Kapitel 6002 Titel 893 50** (Leertitel)

In der Titelgruppe 04 „Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz“ werden die Mittel für die durch das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen⁷ vorgesehenen Struktur- und Finanzhilfen bereitgestellt, die die zuständigen Ressorts zur Deckung der Ausgaben für die in diesem Gesetz benannten Maßnahmen der Strukturstärkung heranziehen können.

Das neue Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) wurde mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 errichtet. Für dessen Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen wurde ein weiterer Titel eingerichtet. Im Jahr 2022 enthält dieser keinen Mittelansatz.

2.4 Globalansätze

Im Haushaltsentwurf 2022 sind Globaltitel in Form von globalen Mindereinnahmen sowie globalen Mehr- und Minderausgaben ausgebracht (vgl. Tabelle 2). Gegenüber dem Vorjahr sind die Globale Mehreinnahme (Kapitel 6002 Titel 371 03), die Globale Mehreinnahme – Handlungsbedarf (Kapitel 6002 Titel 371 10) und die Globale Minderausgabe – Handlungsbedarf (Kapitel 6002 Titel 972 10) entfallen. Entfallen ist darüber hinaus die im Vorjahr enthaltene Globale Mehrausgabe für Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus sowie zur Stärkung des interreligiösen Dialogs (Kapitel 6002 Titel 971 08). Deren Mittelansätze wurden im Regierungsentwurf 2022 in das Kapitel 0504 Titel 687 17, 687 27 und 687 48 übertragen.⁸

⁷ Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 8. August 2020 (BGBl. I, S. 1795).

⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplan 05 zum Bundeshaushalt 2022 vom 24. März 2022, Nr. 2.6.

Tabelle 2

Globalansätze im Einzelplan 60

Globalansatz Zweckbestimmung	Kapitel 6002 Titel	Soll 2021	Entwurf 2022
		<i>in Mio. Euro</i>	
Saldo Globale Mehr-/Mindereinnahmen		22 030,0	-3 820,5
Globale Mehreinnahme	371 03	25 000,0	
Globale Mindereinnahme (Handlungsbedarf)	371 10	0,0	
Globale Mindereinnahme	372 03	-2 970,0	-3 820,5
Saldo Globale Mehr-/Minderausgaben		-4 408,3	-3 950,0
Globale Mehrausgabe		36 591,7	4 050,0
davon			
• Ausgabemittel zur Restedeckung	971 02	125,0	250,0
• Ausgabemittel im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie	971 04	35 961,5	2 300,0
• Ausgabemittel für den Maßnahmenkomplex Klimaneutrale Bundesverwaltung	971 06		50,0
• Ausgabemittel für Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus sowie zur Stärkung des interreligiösen Dialogs	971 08	150,0	
• Ausgabemittel im Zusammenhang mit der Bewältigung der Ukraine-Krise	971 10		1 000,0
• Ausgabemittel zur Restedeckung (Strukturstärkung Kohle-regionen)	971 41	355,2	450,0
Globale Minderausgabe (Bodensatz)	972 01	-41 000,0	-8 000,0
Globale Minderausgabe (Handlungsbedarf)	972 10	0,0	

Quelle: Regierungsentwurf 2022.

2.4.1 Globale Mindereinnahme – Kapitel 6002 Titel 372 03

Die im Regierungsentwurf 2022 veranschlagte Globale Mindereinnahme steigt auf -3,8 Mrd. Euro an (Soll 2021: -2,9 Mrd. Euro). Die Mittel sind als negativ veranschlagte Einnahmen dargestellt. Globale Mindereinnahmen sind in der Regel Planungsreserven, um Mindereinnahmen abzudecken, die z. B. aufgrund von künftigen Auswirkungen steuerpolitischer Maßnahmen eintreten werden. Die Bundesregierung weist auf Steuermindereinnahmen von 1 Mrd. Euro hin, die sich durch das geplante Vierte Corona-Steuerhilfegesetz ergeben. Ob dieser Betrag in die -3,8 Mrd. Euro eingeflossen ist, ist aber nicht zweifelsfrei erkennbar.⁹ Welche

⁹ Kabinettsvorlage des BMF vom 14. März 2022, Datenblatt-Nr. 20/08009, Gz. II A 1 – H 1120/20/10023:005, Nr. 3.2.

möglichen Einnahmeausfälle die Globale Mindereinnahme abfedern soll, ist aus dem Regierungsentwurf 2022 nicht ersichtlich.

Insbesondere Titel mit nicht konkretisierter Zweckbestimmung erfordern Erläuterungen. Sie informieren Parlament und Öffentlichkeit über den Zweck der Veranschlagung und erleichtern letztlich die parlamentarische Kontrolle über die Verwendung der Bundesmittel.

Der seit mehreren Jahren geäußerten Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Globalansätze im Haushaltsplan zu erläutern, ist die Bundesregierung auch in diesem Regierungsentwurf 2022 nicht nachgekommen.

2.4.2 Globale Mehrausgabe – COVID-19-Pandemie – Kapitel 6002 Titel 971 04

Der größte Reserveposten mit 2,3 Mrd. Euro betrifft Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Die Inanspruchnahme der Mittel hängt vom weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie ab.

Der Titelanatz wurde gegenüber dem Vorjahr (36,0 Mrd. Euro) erheblich herabgesetzt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass ein Teil der bislang bei Titel 971 04 gebuchten Ausgaben bedarfsgerecht in den Einzelplänen der jeweils zuständigen Ressorts veranschlagt wird. Ob die als globale Mehrausgabe im Einzelplan 60 veranschlagten 2,3 Mrd. Euro ausreichen werden, um verbleibende Bedarfe ausreichend auffangen zu können, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes jedoch zweifelhaft.

So hat beispielsweise das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) nach Beschluss des Regierungsentwurfs 2022 entschieden, verschiedene Maßnahmen zu verlängern. Die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen hat es durch Rechtsverordnungen – zum Teil im Einvernehmen mit dem BMF – geschaffen. Die durch die Verlängerungen zu erwartenden Ausgaben sind im Regierungsbeschluss noch nicht berücksichtigt. Allein die im Einzelplan 15 zu erwartenden und dort noch nicht veranschlagten Mehrausgaben für Testungen, Impfungen sowie Ausgleichszahlungen und Versorgungsaufschläge für die Krankenhäuser überschreiten die im Titel 971 04 veranschlagten Mittel um ein Mehrfaches. Das bedeutet, dass die erforderlichen Mittel überwiegend nicht aus dem Einzelplan 60 in den Einzelplan 15 umgesetzt werden können, sondern zusätzlich zu veranschlagen wären.

Ebenso sind für das Jahr 2022 im Regierungsentwurf 2022 keine Mittel für den Ausgleich pandemiebedingter Belastungen in der Sozialen Pflegeversicherung veranschlagt. Auch dieser Bedarf müsste nach derzeitigem Stand aus der globalen Mehrausgabe finanziert werden.

2.4.3 Globale Mehrausgabe – Klimaneutrale Bundesverwaltung – Kapitel 6002 Titel 971 06

Zusätzlich zu dem bedarfsgerechten Mittelansatz in den Einzelplänen der jeweils zuständigen Ressorts sind hier für den „Maßnahmenkomplex Klimaneutrale Bundesverwaltung aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung“ vorsorglich 50 Mio. Euro ressortübergreifend veranschlagt. Die vorgesehenen Mittel können mit Einwilligung des BMF einen eventuellen Mehrbedarf in den Einzelplänen decken. Der Titel ist neu im Einzelplan 60 enthalten. (vgl. Nr. 2.3)

2.4.4 Globale Mehrausgabe – Ukraine-Krise – Kapitel 6002 Titel 971 10

Im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine plant die Bundesregierung zudem eine Globale Mehrausgabe von 1 Mrd. Euro für Maßnahmen der humanitären Hilfe, der Krisenbewältigung und Ernährungssicherheit. Die daraus zu finanzierenden Maßnahmen betreffen insbesondere das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Der Titel ist neu im Einzelplan 60 enthalten. (vgl. Nr. 2.3)

2.4.5 Globale Minderausgabe (Bodensatz) – Kapitel 6002 Titel 972 01

Im Regierungsentwurf 2022 ist eine globale Minderausgabe von -8 Mrd. Euro ausgewiesen. Gegenüber der ursprünglichen Planung (1. Regierungsentwurf 2022) wurde diese von -6 Mrd. Euro um -2 Mrd. Euro angehoben. Die Bundesregierung begründet die Anhebung mit den erfahrungsgemäß geringeren Mittelabflüssen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung in der ersten Jahreshälfte.¹⁰ Der Titelansatz entspricht einem Anteil von 1,75 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (Vorjahr: 1,5 %). Damit sollen die erwarteten regelmäßigen Entlastungen im Haushaltsvollzug vorweggenommen und für den Haushaltsausgleich eingeplant werden.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Kritik an dieser Maßnahme: Die Bundesregierung nimmt sich dadurch Handlungsspielräume im Falle nicht geplanter Mehrbelastungen, also insbesondere überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Ausgaben. In Anbetracht möglicher Belastungen, die durch die Folgen des Krieges in der Ukraine auf den Bundeshaushalt zukommen können, ist diese Veranschlagungspraxis aus finanzwirtschaftlicher Sicht als nachteilig zu bewerten.

In Teil I A. (Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Einnahme- und Ausgabegruppen) der Übersichten zum Bundeshaushalt wird eine globale Minderausgabe (Gruppe 972) von -11,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Abzüglich der im Einzelplan 60 ausgewiesenen globalen

¹⁰ Kabinettsvorlage des BMF vom 14. März 2022, Datenblatt-Nr. 20/08009, Gz. II A 1 – H 1120/20/10023:005, S. 12.

Minderausgabe von -8 Mrd. Euro müssten somit weitere -3,2 Mrd. Euro in anderen Einzelplänen als globale Minderausgabe veranschlagt sein.

3 Wesentliche Einnahmen

3.1 Steuern

3.1.1 Überblick

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Ihre Höhe ist bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen und sonstigen subventionsähnlichen Tatbeständen gemindert. Deren kassenmäßige Auswirkungen sind für die 20 größten Tatbestände in den Anlagen 2 und 3 zu Kapitel 6001 dargestellt. Sie werden für das Jahr 2022 auf 15,8 Mrd. Euro bzw. 14,6 Mrd. Euro gegenüber 13,9 Mrd. Euro bzw. 14,1 Mrd. Euro im Jahr 2021 geschätzt.

Die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union werden als negative Einnahmen ausgewiesen. Sie sind im Regierungsentwurf 2022 mit -65,5 Mrd. Euro veranschlagt. Damit sind die steuerlichen Zuweisungen an die Länder und an die Europäische Union gegenüber dem Soll 2021 stabil geblieben. Zur weiteren Erläuterung dient die nachfolgende Tabelle 3 sowie Nr. 3.1.3.

Nach Jahren des stetigen Anstiegs sind die Steuereinnahmen als Folge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 deutlich eingebrochen. Das Ist 2020 liegt 45,7 Mrd. Euro unter dem Ist 2019. Die Steuerdeckungsquote brach im Jahr 2020 auf 63,9 % ein (Vorjahr: 95,9 %). Im Jahr 2021 sind die Steuereinnahmen trotz andauernder Pandemie zwar wieder auf 313,5 Mrd. Euro (Ist 2021) gestiegen, blieben aber immer noch 15,5 Mrd. Euro unter dem Ist 2019. Allerdings ist trotz der Erholung der Steuereinnahmen die Steuerdeckungsquote im Jahr 2021 erneut gesunken. Der historisch niedrige Deckungsgrad von 56,3 % ist durch die überproportional gestiegenen pandemiebedingten Ausgaben bedingt.

Im Regierungsentwurf 2022 wird eine weitere Erholung der Steuereinnahmen erwartet. Mit einem Soll von 332,4 Mrd. Euro setzt der Regierungsentwurf 2022 den Erholungspfad fort. Damit würden im Jahr 2022 die Steuereinnahmen des Vor-Pandemie-Jahres 2019 um 3,4 Mrd. Euro leicht übertroffen. Die Steuerdeckungsquote stiege sprunghaft auf 72,6 %, bliebe aber immer noch weit unterhalb der Steuerdeckungsquote des Jahres 2019 (95,9 %). Ob sich die Erwartung erfüllt, ist angesichts der möglichen Folgen des Krieges in der Ukraine für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland allerdings unsicher. Denkbar ist auch, dass die Steuerdeckungsquote aufgrund der kriegsbedingten Beeinträchtigung des weltweiten Handels, einer zu erwartenden hohen Inflationsrate und verstärkten Verteidigungsanstrengungen nochmals sinkt.

Tabelle 3

Steuereinnahmen und Steuerzuweisungen des Bundes

	2020 Soll	2020 Ist	Differenz Ist - Soll	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Steuereinnahmen insgesamt	264 446,0	283 24,4	18 808,4	284 024,0	332 451,0	17,1
davon						
Bundesanteile an Gemeinschaftssteuern	238 584,0	235 977,6	-2 606,4	263 358,0	293 330,0	11,4
davon						
• Lohnsteuer	90 206,0	89 074,7	-1 131,3	93 840,0	98 090,0	4,5
• Veranlagte Einkommensteuer	20 230,0	25 066,9	4 836,9	25 203,0	27 646,0	9,7
• Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	10 500,0	10 761,1	261,1	9 200,0	11 725,0	27,4
• Körperschaftsteuer	9 400,0	12 133,8	2 733,8	12 975,0	19 475,0	50,1
• Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer	103 964,0	94 391,5	-9 572,5	117 557,0	130 668,0	11,2
• Gewerbesteuerumlage	1 512,0	1 573,7	61,7	1 789,0	2 074,0	15,9
• Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2 772,0	2 975,9	203,9	2 794,0	3 652,0	30,7
Bundessteuern	103 061,0	105 631,6	2 570,6	99 503,0	100 529,0	1,0
davon						
• Energiesteuer	37 100,0	37 634,8	534,8	39 850,0	38 450,0	-3,5
• Tabaksteuer	14 350,0	14 650,9	300,9	14 190,0	15 420,0	8,7
• Versicherungssteuer	14 580,0	14 553,4	-26,6	14 890,0	15 350,0	3,1
• Stromsteuer	5 990,0	6 560,7	570,7	6 880,0	6 670,0	-3,1
• Kfz-Steuer	9 500,0	9 526,4	26,4	9 545,0	9 520,0	-0,3
• Solidaritätszuschlag	17 700,0	18 675,5	975,5	9 950,0	10 400,0	4,5
• Sonstige	3 841,0	4 029,8	188,8	4 198,0	4 719,0	12,4
Steuerzuweisungen (Negativtitel)	-57 110,0	-58 354,8	-1 244,8	-65 949,0	-65 495,0	-0,7
davon						
• Sanierungshilfen	-1 067,0	-1 066,7	0,3	-800,0	-800,0	0,0
• Bundesergänzungszuweisungen	-8 674,0	-8 751,3	-77,3	-9 179,0	-9 798,0	6,7
• Regionalisierungsmittel	-8 957,0	-11 456,5	-2 499,5	-9 268,0	-9 435,0	1,8
• Ausgleich Kfz-Steuer	-8 992,0	-8 991,8	0,2	-8 992,0	-8 992,0	0,0
• Abführungen an EU	-29 420,0	-28 088,5	1 331,5	-37 710,0	-36 470,0	-3,3
Veränderungen aufgrund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmenentwicklung	-20 089,0	0,0	20 089,0	-12 888,0	4 087,0	

Quellen:

Haushaltsrechnung für das Jahr 2020.

Regierungsentwurf 2022 für die Jahre 2021 und 2022.

Die konjunkturell beeinflussten Gemeinschaftsteuern sind während der COVID-19-Pandemie stark eingebrochen. Sie erholen sich jedoch besser als erwartet und sollen im Haushaltsjahr 2022 mit 293,3 Mrd. Euro über den Einnahmen des Vor-Pandemie-Jahres 2019 liegen (+22,0 Mrd. Euro).

Die Bundessteuern blieben auch nach Beginn der COVID-19-Pandemie weitgehend stabil. Markante Veränderungen gab es im Haushaltsjahr 2020 lediglich bei der Energiesteuer und bei der Luftverkehrsteuer (in Tabelle 3 unter „Sonstige“ erfasst). Über ein Drittel der Einnahmen aus Bundessteuern entfallen auf die Energiesteuer (Steuern auf Erdgas, anderen Heizstoffen und sonstiges Aufkommen). Der Einbruch bei der Energiesteuer im Haushaltsjahr 2020 war weitgehend durch das pandemiebedingte Herunterfahren der wirtschaftlichen Aktivitäten und produktionshemmende Lieferkettenausfälle begründet. Bereits im Haushaltsjahr 2021 war das Vor-Pandemie-Niveau annähernd wieder erreicht.

Nach der Planung im Regierungsentwurf 2022 sollen die Einnahmen bei der Energiesteuer auf dem Niveau des Jahres 2021 stagnieren. Aufgrund der Bemühungen der Bundesregierung, sich von russischen Energielieferungen zu lösen, kann es bei der Energiesteuer jedoch noch zu erheblichen Veränderungen kommen. Aufgrund möglicher Verbrauchsminderungen durch höhere Bezugspreise und angedachter Entlastungen der Wirtschaft und der Verbraucher ist mit einem Absinken der Energiesteuereinnahmen zu rechnen. Demgegenüber spielt der fast vollständige Wegfall der Luftverkehrsteuer im Haushaltsjahr 2020 keine große Rolle. Diese Steuer macht lediglich 1 % der Bundessteuern aus. Sie soll gemäß Regierungsentwurf 2022 mit 1,1 Mrd. Euro fast wieder das Niveau des Vor-Pandemie-Jahres 2019 erreichen.

Ein weiterer signifikanter Einschnitt bei den Bundessteuern ist der Rückgang der Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag seit dem Haushaltsjahr 2021. Aufgrund des Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags¹¹ halbieren sich die Einnahmen aus dieser Ergänzungsabgabe. Der Rückgang entsteht im Wesentlichen bei den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer. Diese Einnahmen sinken um zwei Drittel des bisherigen Aufkommens. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zur veranschlagten Einkommensteuer, zu den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, zur Körperschaftsteuer und zur Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge bleiben hingegen annähernd stabil. Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag hatte im Haushaltsjahr 2020 noch einen Anteil von 17,6 % an den Bundessteuern. Dieser Anteil sinkt ab dem Haushaltsjahr 2021 auf etwa 10 % (rd. 10 Mrd. Euro).

Diese nicht unerhebliche Einnahme ist jedoch mit Unsicherheit behaftet. Denn der Solidaritätszuschlag ist rechtlich umstritten. Auf verfassungsrechtliche Risiken des Solidaritätszuschlags hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits im Jahr 2019 in einem Gutachten¹² hingewiesen. Es spricht viel dafür, den Solidaritätszuschlag

¹¹ Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 vom 10. Dezember 2019 (BGBl. I, S. 2115).

¹² Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über den Abbau des Solidaritätszuschlags vom 4. Juni 2019, Gz. I 2 – 90 08 04.

komplett abzuschaffen.¹³ Die Klage einer Gruppe von Abgeordneten der FDP-Bundestagsfraktion der 19. Wahlperiode gegen das Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 ist seit dem Jahr 2020 beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

3.1.2 Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen

Beim Vollzug von Steuergesetzen stellt der Bundesrechnungshof immer wieder Mängel fest. Diese führen zum einen häufig zu Steuermindereinnahmen. Zum anderen wirken sie sich nachteilig auf eine bundesweit gleich- und gesetzmäßige Besteuerung aus. Hier sieht der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf verbunden mit Möglichkeiten, zusätzliche finanzielle Handlungsspielräume zu schaffen. Potenzial liegt insbesondere im verstärkten Einsatz digitaler Instrumente, in der zielgenauen und eindeutigen Formulierung von Steuergesetzen sowie im Abbau steuerlicher Vergünstigungen. Dies betrifft vor allem nachfolgende Bereiche:

3.1.2.1 Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung: Digitalisierung vorantreiben

Die deutsche Finanzverwaltung ist bei der Digitalisierung der Umsatzsteuer und der Betrugsbekämpfung nicht gut aufgestellt. Zu nennen sind nicht praxistaugliche Regelungen für die Betrugsbekämpfung und nicht zeitgemäße IT-Systeme. Andere EU-Mitgliedstaaten haben hier bereits einen erheblichen Vorsprung. Beispiele: In Italien erhält die Finanzverwaltung aufgrund der seit dem Jahr 2019 verpflichtenden elektronischen Rechnung nahezu in Echtzeit Informationen über ausgeführte Umsätze und kann bei Unstimmigkeiten schneller eingreifen. In Frankreich wird ab Juli 2024 schrittweise ebenfalls die verpflichtende elektronische Rechnung eingeführt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMF intensiv mit diesem Thema befasst und die Chancen der Digitalisierung für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung nutzt. Anderenfalls ist zu befürchten, dass Betrüger ihre Aktivitäten verstärkt nach Deutschland verlagern, weil sie hier von einem geringen Entdeckungsrisiko ausgehen können.

3.1.2.2 Gesetzliche Änderungen bei der steuerlichen Forschungszulage notwendig

Die neu eingeführte steuerliche Forschungszulage soll Investitionen in Forschung und Entwicklung auslösen, langfristig Innovationen stärken, Wachstum und Beschäftigung sichern sowie die Liquidität der begünstigten Betriebe und Unternehmen steigern. Hierzu setzen die Finanzämter die Forschungszulage fest und rechnen diese bei der Veranlagung zur

¹³ Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 4. November 2019: Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995“ (BT-Drs. 19/14103) sowie zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags“ (BT-Drs. 19/14286).

Einkommen- oder Körperschaftsteuer auf die festgesetzte Steuer an. Einen gegebenenfalls verbleibenden Anrechnungsüberhang zahlen sie aus.

Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften fließt die Forschungszulage durch die Anrechnung auf die individuelle Einkommensteuerschuld in das Privatvermögen der Steuerpflichtigen. Kapitalgesellschaften können die erhaltene Forschungszulage an ihre Anteilseigner durch eine Gewinnausschüttung weiterreichen. Bei ertragsteuerlichen Organschaften können Unternehmen und Personen begünstigt sein, die nicht selbst entwickeln und forschen. Damit wird das gesetzgeberische Ziel verfehlt, die Liquidität in den forschenden und entwickelnden Betrieben und Unternehmen unmittelbar zu steigern. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bedarf es deshalb einer Zuführungs- oder Einlagepflicht der Forschungszulage bzw. einer Ausschüttungs- oder Abführungssperre.

Das BMF wies gegenüber dem Bundesrechnungshof darauf hin, dass das Forschungszulagengesetz in der vorliegenden Ausgestaltung die beabsichtigten Anreize biete, und dass die Maßnahme für die Forschungs- und Innovationsstärkung in Deutschland wichtig sei. Die vom Bundesrechnungshof empfohlenen Verwendungsvorgaben würden die Attraktivität der Regelung für die Unternehmen einschränken und zu zusätzlichem Bürokratieaufwand führen.

Weiter hat sich das BMF zur ertragsteuerlichen Behandlung der Forschungszulage geäußert. Demnach sei die Forschungszulage nicht steuerpflichtig. Rechtsunsicherheiten bezüglich der Steuerfreiheit der Forschungszulage bestünden nicht. Einer zusätzlichen Steuerfreistellung im Gesetz bedürfe es deshalb nicht.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ergibt sich diese Auslegung aus dem Forschungszulagengesetz nicht zweifelsfrei. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit geht zulasten der Anspruchsberechtigten. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, die gesetzlichen Regelungen zeitnah zielgenauer und rechtsklarer zu fassen. Mit der Forschungszulage sollten künftig nur die Betriebe und Unternehmen gefördert werden, die tatsächlich forschen oder entwickeln. Ebenso sollte eine vollumfängliche Steuerfreiheit der Forschungszulage rechtssicher gesetzlich normiert werden.

3.1.2.3 Entfernungspauschale: Steuervollzug verbessern

Nach dem Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022 soll die bereits für die Jahre 2024 bis 2026 vorgesehene Erhöhung der Entfernungspauschale ab dem 21. Entfernungskilometer um 3 Cent auf 0,38 Euro je vollen Entfernungskilometer auch auf die Jahre 2022 und 2023 ausgeweitet werden. Damit sollen Fernpendler von steigenden Mobilitätskosten entlastet werden.

Die Entfernungspauschale wird nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes in etwa 15 Millionen Steuerfällen in Anspruch genommen und hat ein jährliches Entlastungsvolumen von rund 5,5 Mrd. Euro. Das Entlastungsvolumen steigt durch die Erhöhung der Entfernungspauschale nach den Angaben im Gesetzentwurf um jährlich 310 Mio. Euro an. Das Vorziehen der Erhöhung führt mithin zu einer zusätzlichen Entlastung von insgesamt 0,6 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat nach einer Prüfung der Entfernungspauschale im Jahr 2020 auf erhebliche Vollzugsmängel hingewiesen. So wurde die Pauschale in vielen Fällen nur unzureichend geprüft. Sachverhalte wurden selten aufgeklärt. Die Finanzämter wendeten stattdessen häufig gesetzlich nicht vorgesehene „Arbeitstagepauschalen“ an und ermittelten nur selten die zutreffend anzusetzenden Entfernungskilometer. Zudem war das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung nur bedingt wirksam. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, diese Vollzugsdefizite abzustellen. Die Steuerverwaltung hat dies bislang nur unzureichend umgesetzt.

Angesichts der hohen finanziellen Bedeutung der Entfernungspauschale für die Haushalte von Bund und Ländern sollte das BMF die Gesetzesänderung mit einer durchgreifenden Verbesserung des Verwaltungsvollzugs bei der Entfernungspauschale begleiten. Hierauf hat der Bundesrechnungshof in einem Bericht¹⁴ an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2022 hingewiesen.

3.1.2.4 Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer: Dringender Reformbedarf

Der Bund plant im Jahr 2023 mit Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer von 9,5 Mrd. Euro. Diesen Einnahmen steht eine jährliche Ausgleichszahlung an die Länder von 9 Mrd. Euro gegenüber. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Anzahl und der Umfang von Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer im Laufe der Jahre kontinuierlich gestiegen sind. Mittlerweile gibt es für rund 10 % des gesamten Fahrzeugbestandes Ausnahmen von der Regelbesteuerung. Dies führt zu jährlichen Steuermindereinnahmen von mehr als 1 Mrd. Euro. Änderungen bei den Kraftfahrzeugsteuervergünstigungen sind gegenwärtig nicht geplant, obwohl die damit verfolgten Ziele zum Teil bereits seit Jahrzehnten erreicht sind oder die fehlende Effizienz der Vergünstigungen aufgrund von Evaluierungen seit Jahren erwiesen ist.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Vergünstigungen abzuschaffen, die den Anforderungen einer effizienten, nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuersystems nicht entsprechen. Eine Initiative des BMF in diese Richtung ist lange überfällig. Bleibt es weiterhin untätig, dürften die Steuermindereinnahmen von derzeit über 1 Mrd. Euro pro Jahr weiter steigen.

3.2 Entnahme aus Rücklage – Kapitel 6002 Titel 359 01

Mit dem 1. Nachtragshaushalt 2020 hob der Haushaltsgesetzgeber die bis dahin bestehende Zweckbindung der sogenannten Asylrücklage auf und wandelte sie in eine allgemeine Rücklage um. Im 2. Nachtragshaushalt 2020 verzichtete er zudem auf eine bis dahin veranschlagte Entnahme eines Teilbetrages von 10 Mrd. Euro. Hierdurch sollte das komplette Rücklagevolumen für kommende Haushalte vorgehalten werden.

¹⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0846, vom 4. April 2022.

Ungeachtet der auch im Regierungsentwurf 2022 bestehenden erheblichen Kreditbedarfe wird die aus Haushaltsüberschüssen der Jahre 2015 bis 2019 resultierende und auf 48,2 Mrd. Euro angewachsene Rücklage erneut nicht zur Minderung des Nettokreditbedarfs herangezogen. Nach der Finanzplanung ist nunmehr vorgesehen, die Mittel erst in den Jahren 2023 bis 2025 zur Stärkung der Einnahmebasis einzusetzen.

Die erneute „Schonung“ der Rücklage führt dazu, dass die Nettokreditaufnahme in Reaktion auf die außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz entsprechend höher ausfällt. Dies hält der Bundesrechnungshof für verfassungsrechtlich bedenklich. Er hat hierauf bereits in seiner Stellungnahme zum 2. Nachtragshaushalt 2020 vom 25. Juni 2020¹⁵ hingewiesen.

Auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in ihrer Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung von Bund und Ländern im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie Kritik an einer solchen Praxis geübt.¹⁶ Die Rechnungshöfe fordern, dass im Sinne der verfassungsrechtlichen Schuldenregel insbesondere auch vorhandene Rücklagen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme genutzt werden sollten.

3.3 Negative Einnahmen

Negative Einnahmen sind Einnahmen des Bundes, die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen an die Länder und die Europäische Union weitergereicht werden. Sie mindern die Einnahmen des Bundes. Die negativen Einnahmen betreffen folgende Maßnahmen (vgl. Tabelle 3; Negativtitel):

- Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs, deren Umfang und Höhe Folge des ab dem Jahr 2020 neu geregelten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind;
- Sanierungshilfen, die ebenfalls Folge der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind und zu je 400 Mio. Euro dem Saarland und der Freien Hansestadt Bremen zufließen;
- Regionalisierungsmittel (siehe dazu Nr. 3.5);
- Ausgleichsmittel an die Länder für die weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Lkw-Maut sowie
- Abführungen an die Europäische Union – EU-Eigenmittel (dazu Nr. 3.4).

¹⁵ Vgl. Haushaltsausschuss-Drs. 19/5961.

¹⁶ Hildesheimer Erklärung vom 21. September 2020, siehe Presseerklärung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes vom 22. September 2020, www.bundesrechnungshof.de.

3.4 EU-Eigenmittel – Kapitel 6001, Titel 021 01, 022 02, 022 03

Der EU-Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert (Artikel 311 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Er wird jährlich auf Vorschlag der Europäischen Kommission vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union gemeinsam beschlossen. Der langfristige Haushaltsplan der Europäischen Union umfasst in der Regel einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren. Die Verhandlungen hierzu werden damit eingeleitet, dass die Europäische Kommission das sogenannte Paket für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorlegt. Sie münden einerseits im Erlass des sogenannten Eigenmittelbeschlusses, der vom Europäischen Rat einstimmig zu fassen und von den mitgliedstaatlichen Parlamenten zu ratifizieren ist (Einnahmeseite des EU-Haushalts), und andererseits in der Verabschiedung der Verordnung über den Mehrjährigen Finanzrahmen durch den Rat nach vorheriger Zustimmung des Europäischen Parlamentes (Ausgabeseite des EU-Haushaltes).

Mit dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 wurde ein auf der Menge nicht-recycelter Kunststoffverpackungsabfälle basierendes Eigenmittel (sog. Plastikabgabe) als neue Eigenmittelkategorie eingeführt. Das EU-Eigenmittelsystem stützt sich nunmehr auf folgende vier Haupteinnahmequellen:

- die sogenannten traditionellen Eigenmittel (insbesondere Zölle),
- die auf der Mehrwertsteuer basierenden Eigenmittel (Mehrwertsteuer-Eigenmittel),
- die Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel) und
- die auf Kunststoffverpackungsabfällen basierenden Eigenmittel (Kunststoff-Eigenmittel).

Während die traditionellen Eigenmittel eine direkte Einkommensquelle der Europäischen Union darstellen, handelt es sich bei den drei übrigen Einnahmearten im Wesentlichen um nationale Beiträge, die dem EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Die BNE-Eigenmittel haben weiterhin finanziell die mit Abstand größte Bedeutung.

Der aktuelle MFR für die Jahre 2021 bis 2027 ist durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sowie von strukturellen Veränderungen geprägt, vor allem auch durch die Reaktion der Union auf die COVID-19-Pandemie. Er umfasst ein Volumen von insgesamt 1 074,3 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen) bzw. 1 061 Mrd. Euro (Zahlungsermächtigungen). Die Eigenmittelobergrenze wurde auf 1,46 % bzw. 1,40 % des Bruttonationaleinkommens der verbliebenen 27 Mitgliedstaaten festgelegt. Der vorausgegangene MFR 2014 bis 2020 hatte Eigenmittelobergrenzen von 1,26 % bzw. 1,2 % vorgesehen, allerdings in Bezug auf das Bruttonationaleinkommen der 28 Mitgliedstaaten, einschließlich des Vereinigten Königreichs.

Zusätzlich stehen der Union in den Jahren 2021 bis 2026 weitere bis zu 750 Mrd. Euro im Rahmen des Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU – NGEU) zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zur Verfügung. 390 Mrd. Euro davon können die Mitgliedstaaten als nicht rückzahlbare Zuschüsse erhalten, den Rest als Darlehen. Zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds nimmt die EU-Kommission über EU-Anleihen Kredite am Kapitalmarkt auf. Die EU-Anleihen für die Zuschüsse werden aus den künftigen EU-Haushalten getilgt. Die für die Darlehen aufgenommenen EU-Anleihen sollen praktisch von den Darlehensempfängern getilgt werden.

Deutschland soll aus dem Wiederaufbaufonds nach jetzigem Stand bis zum Jahr 2026 Zuschüsse von 25,6 Mrd. Euro erhalten. Deren genaue Höhe soll Ende 2022 auf Basis aktueller Daten zum Wirtschaftseinbruch infolge der COVID-19-Pandemie ermittelt werden. Den Zuschüssen steht eine Rückzahlungslast von – aus heutiger Sicht – 94 Mrd. Euro gegenüber, die der Bundeshaushalt im Zeitraum 2028 bis 2058 zu leisten hat. Dabei sind Risiken aus einer möglichen Nachschusspflicht Deutschlands für ausbleibende Rückzahlungsbeträge anderer EU-Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt.

Mit dem aktuellen MFR für die Jahre 2021 bis 2027 steigen die deutschen Abführungen gegenüber dem bisherigen Niveau kräftig an. So lag das Soll der Gesamtabführungen für das Jahr 2021 bei 41,4 Mrd. Euro und damit knapp 10 Mrd. Euro über dem Ist des vorausgegangenen Haushaltsjahres.

Im Regierungsentwurf 2022 werden erstmals Kunststoff-Eigenmittel von 1,4 Mrd. Euro bei Kapitel 6001 Titel 022 03 neu veranschlagt. Insgesamt belaufen sich die bei Kapitel 6001 Titel 021 01, 022 02 und 022 03 veranschlagten Eigenmittel (ohne Zölle) auf 36,5 Mrd. Euro. Die Abführungen aus dem Einzelplan 60 an den EU-Haushalt sinken damit gegenüber dem Soll 2021 um 1,2 Mrd. Euro moderat, liegen gleichwohl um 8,4 Mrd. Euro – und damit deutlich – über dem Ist 2020 (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Abführungen der Zölle und EU-Eigenmittel

	2020 Soll	2020 Ist	Differenz Ist-Soll	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Abführungen an die EU insgesamt	33 020,0	31 952,0	-1 068,0	41 422,0	40 332,0	-2,6
davon:						
• Zölle (Kap. 6090 Tit. 023 01)	4 500,0	4 826,9	326,9	4 950,0	5 150,0	4,0
• Sonstige EU-Eigenmittel	29 420,0	28 088,5	-1 331,5	37 710,0	36 470,0	-3,3
davon:						
• Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Kap. 6001 Tit. 021 01/Kap. 6090 Tit. 021 01)	2 700,0	2 472,8	-227,2	4 430,0	4 740,0	7,0
• BNE-Eigenmittel (Kap. 6001 Tit. 022 02/ Kap. 6090 Tit. 022 01)	26 720,0	25 615,6	-1 104,4	33 280,0	30 340,0	-8,8
• Kunststoff-Eigenmittel (Kap. 6001 Tit. 022 03 /Kap. 6090 Tit. 022 02)					1 390,0	
• Erhebungskostenpauschale (Kap. 6090 Tit. 266 01)	-900	-963,4	-63,4	-1 238,0	-1 288,0	4,0

Quellen:

Haushaltsrechnung für das Jahr 2020.

Regierungsentwurf 2022 für die Jahre 2021 und 2022.

Der für die veranschlagten Abführungen maßgebliche EU-Haushalt 2022 sieht inklusive der Sonderinstrumente (z. B. der Solidaritäts- und Soforthilfereserve) insgesamt 169,5 Mrd. Euro für Verpflichtungen (+1,6 % gegenüber dem Jahr 2021) und 170,6 Mrd. Euro für Zahlungen (+1,5 % gegenüber dem Jahr 2021) vor. Das geplante Haushaltvolumen entspricht damit für Verpflichtungen 1,14 % bzw. für Zahlungen 1,15 % des Bruttonationaleinkommens der 27 Mitgliedstaaten.

Seit Jahren erörtern die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten eine Reform des Eigenmittelsystems. Neben einer vereinfachten Methodik zur Ermittlung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben sich die Mitgliedstaaten im Juli 2021 darauf verständigt, auf die Einführung neuer Eigenmittel hinzuwirken. Diese sollen die Rückzahlung der EU-Anleihen für den Wiederaufbaufonds erleichtern und es zudem ermöglichen, mit der Rückzahlung früher, d. h. noch während des aktuellen MFR 2021 bis 2027 zu beginnen.

In einem ersten Schritt wurde zum 1. Januar 2021 die schon genannte Plastikabgabe als neues Eigenmittel eingeführt. Die Europäische Kommission hat zudem am 22. Dezember 2021 einen Vorschlag für die Einführung von drei neuen Eigenmitteln vorgelegt, Eigenmittel auf Basis eines erweiterten EU-Emissionshandels, auf Basis eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus und auf Basis der Säule 1 des Zwei-Säulen-Projekts der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Nach einer Einführung im Jahr 2023 könnten laut Schätzung der Europäischen Kommission ab dem Jahr 2026 durchschnittliche

Einnahmen von bis zu 17 Mrd. Euro pro Jahr generiert werden. Längerfristig sollen weitere Eigenmittelquellen erschlossen werden, zu denen auch die Finanztransaktionssteuer gehören könnte.

Welche zusätzlichen Belastungen auf die nationalen Haushalte für die Tilgung von EU-Anleihen des Wiederaufbaufonds zukommen, wird auch davon abhängen, wie etwaige neue Eigenmittel ausgestaltet und die Einnahmen hieraus verwendet werden. Schon jetzt überlegt die EU-Kommission, die Einnahmen aus neuen Eigenmitteln zur Finanzierung weiterer neuer Instrumente zu verwenden. So hat die EU-Kommission vorgeschlagen, den sogenannten Social Climate Fund aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Der Bundeshaushalt würde damit trotz neuer Eigenmittel nicht entlastet. Aus Sicht des BMF könnten andere Staaten, die nach dem Kommissionsvorschlag vom Social Climate Fund profitieren würden, im Ergebnis aber entlastet werden.

Daneben kann es zu unerwünschten Rückwirkungen kommen: Wenn Erträge aus dem europäischen Emissionshandel zur Tilgung der EU-Anleihen oder zur Finanzierung des Social Climate Fund verwendet würden, hätte dies erhebliche negative Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Denn der Energie- und Klimafonds, aus dem das deutsche Klimaschutzpaket finanziert wird, speist sich u. a. aus Erträgen aus dem Emissionshandel. Etwaige Mindereinnahmen hier wären gegebenenfalls durch nationale Mittel auszugleichen.

3.5 Regionalisierungsmittel – Kapitel 6001 Titel 031 05

3.5.1 Aktuelle Rechtslage und Feststellungen zur Mittelverwendung

Der Bund unterstützt die Länder bei der Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV seit dem Jahr 1996 jährlich aus seinem Steueraufkommen (Bundeszuweisungen). Grundlage hierfür ist Artikel 106a Grundgesetz. Das Nähere regelt das Regionalisierungsgesetz (RegG).¹⁷ Die jährlichen Raten der Regionalisierungsmittel sind gesetzlich festgelegt. Ungeachtet dessen gehört der ÖPNV zu den verfassungsrechtlichen Kernaufgaben der Länder. Sie haben ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen.

Mit dem Klimapaket der Bundesregierung sind die Regionalisierungsmittel ab dem Haushaltsjahr 2020 nochmals um insgesamt 5,2 Mrd. Euro erhöht worden und erreichen im Jahr 2031 rund 11,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2). Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 sind – wie im RegG vorgesehen – rund 9,4 Mrd. Euro für Regionalisierungsmittel veranschlagt.

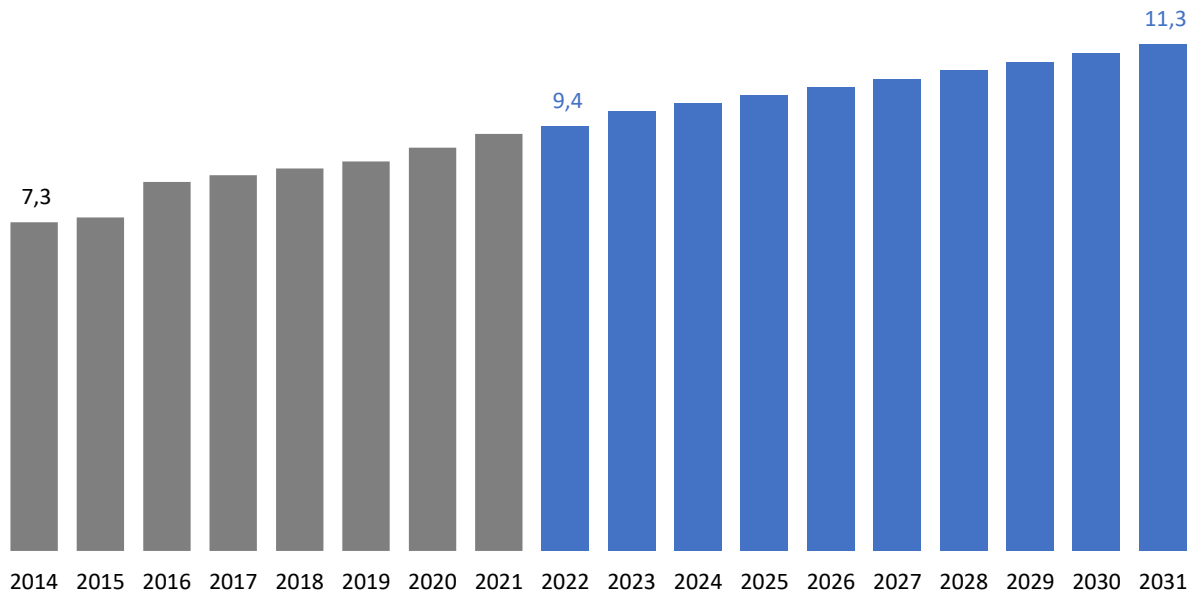
¹⁷ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I, S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I, S. 3011).

Abbildung 2

Beiträge des Bundes steigen jährlich

Obwohl die Finanzierung des ÖPNV Länderaufgabe ist, steigen die Beiträge des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz jährlich bis zum Jahr 2031.

Angaben in Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Regionalisierungsgesetz.

Die Länder sind für die bestimmungsgemäße Verwendung der Regionalisierungsmittel verantwortlich. Sie setzen die Bundesmittel sowohl für konsumtive als auch für investive Maßnahmen des ÖPNV ein. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2017 hatten die Länder mehr als 4 Mrd. Euro der Regionalisierungsmittel noch nicht für den ÖPNV ausgegeben.¹⁸ Im Haushaltsjahr 2018 waren es bereits 4,6 Mrd. Euro.¹⁹

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass die Länder die Regionalisierungsmittel über längere Zeit hinweg nicht wie gesetzlich vorgesehen für den ÖPNV verwenden. Mit Blick auf die hohe gesellschafts- und umweltpolitische Bedeutung eines leistungsfähigen ÖPNV wäre es wünschenswert, diese Mittel alsbald einer zweckentsprechenden Verwendung zuzuführen.

¹⁸ Haushaltsausschussdrucksache 19/8416 vom 11. Februar 2021.

¹⁹ Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018, BT-Drs. 20/672 vom 25. Januar 2022.

3.5.2 Zusätzliche Regionalisierungsmittel zum Ausgleich von pandemiebedingten finanziellen Nachteilen

Aufgrund der COVID-19-Pandemie stellte der Bund den Ländern mit dem Haushalt für das Jahr 2020 zusätzliche Regionalisierungsmittel von 2,5 Mrd. Euro zum Ausgleich der durch die Pandemie im ÖPNV entstandenen finanziellen Nachteile zur Verfügung.²⁰ Die Länder hatten gegenüber dem Bund angekündigt, zusätzlich im selben Umfang Landesmittel in den Nachteilsausgleich einzubringen.

Der Bundesrechnungshof informierte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 14. Mai 2021 in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO darüber, dass die Länder bis Ende Dezember 2020 tatsächlich knapp 2,8 Mrd. Euro an den Nahverkehrssektor ausgezahlt hatten. Dabei handelte es sich weit überwiegend um die erhaltenen Bundesmittel. Der Eigenanteil der Länder betrug zum Stichtag insgesamt nur 21 %.²¹

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beschloss der Bundesgesetzgeber daraufhin, die Ausgleichleistung des Bundes von 1 Mrd. Euro für das Jahr 2021 gestaffelt in zwei Tranchen auf der Grundlage von Nachweisen auszusahlen. Auf diesem Wege soll gewährleistet werden, dass sich die Länder – wie zugesagt – in gleichem Umfang beteiligen und der Bund bei dieser originären Länderaufgabe nicht erneut in Vorleistung geht.

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht zwar keine zusätzlichen Bundesmittel zum Ausgleich der im Jahr 2022 durch die Pandemie entstandenen finanziellen Nachteile für den ÖPNV vor. Allerdings hat die Regierungskoalition angekündigt, im Jahr 2022 die pandemiebedingten Einnahmeausfälle wie bisher auszugleichen.²²

3.5.3 Angekündigte Erhöhung der Regionalisierungsmittel für 9-Euro-Monatstickets

Im Zusammenhang mit den aktuell steigenden Energie- und Kraftstoffpreisen hat die Bundesregierung angekündigt, die Regionalisierungsmittel im Jahr 2022 zu erhöhen, um für die Dauer von 90 Tagen 9-Euro-Monatstickets im ÖPNV verfügbar zu machen.²³

²⁰ Zweites Nachtragsgesetz zum Haushalt 2020, Einzelplan 60, Titelgruppe 01, Titel 031 12.

²¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 14. Mai 2021, V 2 - 2021 - 0678, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/inanspruchnahme-von-regionalisierungsmitteln-nach-7-regionalisierungsgesetz-im-jahr-2020-durch-die-laender-erste-pruefungserkenntnisse-und-hinweise-zu-den-im-jahr-2021-erwogenen-bundeshilfen>.

²² Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Seite 50).

²³ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/massnahmenpaket-des-bundes-zum-umgang-mit-den-hohen-energiekosten.html>.

3.5.4 Neue Forderungen der Landesverkehrsminister

Im Juni 2021 forderten die Landesverkehrsminister vom Bund, die regulären Regionalisierungsmittel ab dem Jahr 2022 bis zum Jahr 2030 um jährlich 1,5 Mrd. Euro zu erhöhen. Darüber hinaus forderten sie eine Verlängerung der Laufzeit der Regionalisierungsmittel bis zum Jahr 2045. Sie verwiesen dazu auf die Klimaschutzziele des Bundes.

Mit Beschluss vom 23. Februar 2022 modifizierten die Landesverkehrsminister ihren Beschluss vom Juni 2021: Sie fordern nun als erste Schritte für das Jahr 2022 eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel um mindestens 750 Mio. Euro und ab dem Jahr 2023 eine Erhöhung zusätzlich um 3 Mrd. Euro²⁴ gegenüber den aktuell gesetzlich geregelten Beträgen. Näheres hierzu soll in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe ausgearbeitet werden.

In der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 25. März 2022 forderten die Länder auch für das Jahr 2022 Mittel für einen Rettungsschirm zum Ausgleich der pandemiebedingten Mindereinnahmen im ÖPNV. Bund und Länder sollen sich jeweils hälftig an dessen Finanzierung beteiligen. Darüber hinaus erwartet die Verkehrsministerkonferenz, dass der Bund die Kosten für Organisation und Umsetzung der vom Koalitionsausschuss beschlossenen 9-Euro-Monatsticket finanziert. Die dafür benötigten Bundesmittel sollten nach Ansicht der Länder schnellstmöglich ausgezahlt werden.²⁵

3.5.5 Förderdschungel bei der Finanzierung des ÖPNV

Der Bund fördert den ÖPNV, zu dem auch der Schienenpersonennahverkehr zählt, nicht alleine mit Regionalisierungsmitteln. Vielmehr gibt es unterschiedliche Finanzierungsinstrumente. Finanziell bedeutsam sind neben den Regionalisierungsmitteln, die Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG, Kapitel 1206)²⁶ und dem Bundesschienenwegeausbaugesetz²⁷ (Kapitel 1202). Allein diese drei Finanzierungsinstrumente erreichten

²⁴ Die Formulierung im Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 23. Februar 2022 ist nicht ganz eindeutig, lässt sich aber als jährliche zusätzliche Forderung verstehen. Dies wäre eine Verdopplung der Forderung vom Juni 2021.

²⁵ Vgl. <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-06-29-sonder-vmk-telko.html?nn=4812498>,
<https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-12-09-10-vmk-telko.html?nn=4812620>,
https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-02-23-sonder-vmk-telefonschaltkonferenz/22-02-23-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3,
<https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-03-25-sonder-vmk-telko.html?nn=4812620>.

²⁶ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I, S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 323 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I, S. 1328).

²⁷ Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) vom 15. November 1993 (BGBl. I, S. 1874), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I, S. 3221).

im Jahr 2021 in Summe – ohne die zusätzlichen Regionalisierungsmittel aufgrund der COVID-19-Pandemie – ein Volumen von mehr als 11,6 Mrd. Euro.

Hinzu kommen Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben usw. Einen Überblick zur Finanzierung des ÖPNV durch den Bund gibt Abbildung 3.

Abbildung 3

Zahlreiche Finanzierungsinstrumente erschweren den Überblick

Auf verschiedenen Wegen fließen Bundesmittel in den ÖPNV.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

Angaben des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr.

Der Bundesrechnungshof hat den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung am 8. Februar 2022 mit einem Sonderbericht nach § 99 BHO über den Einsatz von

Bundesmitteln für den ÖPNV informiert.²⁸ Dabei hat er darauf hingewiesen, dass seit Jahren die Ausgaben des Bundes für den ÖPNV steigen, für den nach der Verfassung grundsätzlich die Länder zuständig sind.

Aufgrund der Vielfalt der Finanzierungsinstrumente mangelt es an Transparenz. Die Länder finanzieren ihren ÖPNV in unterschiedlichem Umfang mit eigenen Mitteln und im Verhältnis zur Bundesfinanzierung mit einem deutlich geringeren Anteil. Nicht nur bei den Regionalisierungsmitteln, sondern auch beim GVFG wachsen die nichtverausgabten Reste immer weiter an. Darüber hinaus fehlt der Bundesverwaltung die Befugnis, den Verwendungsnachweisen der Länder für die Regionalisierungsmittel auf den Grund zu gehen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt in seinem Sonderbericht, die Finanzierungsinstrumente des Bundes zu bereinigen und ein einheitliches ÖPNV-Gesetz des Bundes zu schaffen. Dieses sollte:

- die Anforderungen an einen funktionsfähigen und leistungsstarken ÖPNV als elementaren Baustein einer schnellen und wirksamen Reduktion von Treibhausgasemissionen berücksichtigen,
- eine angemessene, eigene Grundfinanzierung der Länder sicherstellen und soweit erforderlich, eine bedarfsgerechte, die Grundfinanzierung der Länder unterstützende, Finanzierung des Bundes vorsehen,
- soweit der Bund finanziert, gesonderte Förderinstrumente für investive und konsumtive Maßnahmen vorsehen,
- Bundesmittel erst bei konkretem Finanzierungsbedarf auszahlen,
- Fördervoraussetzungen standardisieren (u. a. durch Höchstbeträge) und transparent ausgestalten,
- angemessene Informationsrechte der Bundesverwaltung sichern.

Zusätzlich sollte beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr eine zentrale Stelle zur Koordinierung aller Bundesmittel eingerichtet werden, die das Parlament über die ÖPNV-Finanzierung von Bund und Ländern informiert.

3.6 Bundesimmobilienangelegenheiten – Kapitel 6004

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Bundesimmobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Der Ansatz im Regierungsentwurf 2022 beträgt hierfür wie in den Vorjahren 2,4 Mrd. Euro. Im Wesentlichen bestehen die Einnahmen aus der Abführung der BlmA an den Bundeshaushalt (2,35 Mrd. Euro). Die BlmA wird den für das Jahr 2022 geplanten Abführungsbetrag aber nur erbringen können, wenn sie nach jetzigem Stand 463 Mio. Euro aus ihrer Rücklage entnimmt. Die BlmA hatte zum Jahresende 2020 eine Rücklage von 1,3 Mrd. Euro gebildet, um Bauleistungen des Bundes abzusichern. In den

²⁸ Bericht nach § 99 BHO vom 8. Februar 2022 über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr (BT-Drs. 20/599 vom 8. Februar 2022).

Jahren 2023 bis 2026 rechnet die BlmA mit deutlich geringeren Abführungen an den Bund als in der bisherigen Finanzplanung vorgesehen. Begründet wird dies mit im Mittelfristzeitraum sinkenden Erträgen und höheren Aufwendungen aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit.²⁹ Zudem realisiert die BlmA Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag. Da der Deutsche Bundestag nicht am ELM teilnimmt, wurde zugelassen, dass der ursprünglich vorgesehene Abführungsbetrag um die hierfür anfallenden Kosten gemindert wird.³⁰

Zum Stichtag 31. Dezember 2020 betrug das von der BlmA im Anlagevermögen bilanzierte Liegenschaftsvermögen 16,3 Mrd. Euro (Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken). Gegenüber dem Vorjahr sind das 0,6 Mrd. Euro weniger.³¹

Eine der Kernaufgaben der BlmA ist das ELM. Hierzu zählen insbesondere die Verwaltung der Dienstliegenschaften des Bundes nach wirtschaftlichen Grundsätzen sowie die Deckung des Grundstücks- und Raumbedarfs für Bundeszwecke. Nicht betriebsnotwendiges Vermögen soll sie wirtschaftlich veräußern.

Im Haushaltsjahr 2022 will die BlmA 974,6 Mio. Euro (Vorjahr: 800,2 Mio. Euro) in das Anlagevermögen investieren, davon

- 604,3 Mio. Euro in Gebäude im ELM (Vorjahr: 504,1 Mio. Euro) und
- 225,5 Mio. Euro in Gebäude im Wohnen und Gewerbe (Vorjahr: 166,0 Mio. Euro).³²

Daneben sind für das Haushaltsjahr 2022 Bauunterhaltungsmaßnahmen von 985,9 Mio. Euro vorgesehen (Vorjahr: 965 Mio. Euro). Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die BlmA in der jüngeren Vergangenheit einen nicht unerheblichen Teil der Bauunterhaltungsmittel für investive Maßnahmen verwendet. Durch diese haushaltssystematisch nicht korrekte Praxis hat sie wichtige Planungs- und Vorbereitungsschritte außer Acht gelassen.

Die BlmA sieht für die Baumaßnahmen in ihrem Wirtschaftsplan Gesamtausgaben von 5,8 Mrd. Euro für laufende und neue, mehrjährige Baumaßnahmen für Zwecke des Bundes vor.³³ Diese Gesamtausgaben beziehen sich auf den Gesamtzeitraum der Baumaßnahmen, gehen also über das Wirtschaftsjahr 2022 hinaus. Im Jahr 2022 sollen 481,4 Mio. Euro abfließen. Das sind 117,2 Mio. Euro bzw. 32,2 % mehr als der im Vorjahr geplante Mittelabfluss für Baumaßnahmen (364,2 Mio. Euro).

²⁹ U. a. geplante Aufwendungen für den Bauunterhalt, um den Liegenschaftsbestand in einen zeitgemäßen Zustand zu versetzen bzw. diesen zu erhalten, erhöhte Kosten, um die Klimaschutzziele der Bundesregierung im Gebäudesektor zu erreichen sowie sinkende Verkaufserlöse.

³⁰ Keine Refinanzierung der Baumaßnahmen über ELM-Mieten.

³¹ Zum Stichtag 31. Dezember 2019 bilanzierte die BlmA ihr Anlagenvermögen im Liegenschaftsbereich mit 16,9 Mrd. Euro.

³² Vgl. Wirtschaftsplan der BlmA (Anlage 1 zu Kapitel 6004).

³³ Anlage 1 zum Kapitel 6004.

Die BImA refinanziert Ausgaben für neue und Bestandsliegenschaften aus ihren Mieteinnahmen. Für das Haushaltsjahr 2022 erwartet die BImA im ELM Nettokaltmieteinnahmen von 3,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 3,3 Mrd. Euro).

Beim Bau und Erhalt der Dienstliegenschaften bedient sich die BImA grundsätzlich der Bauverwaltungen der Länder (Organleihe) bzw. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Zudem darf sie in Einzelfällen Baumaßnahmen in eigener Verantwortung durchführen.³⁴

Nach dem Koalitionsvertrag der die jetzige Bundesregierung tragenden Parteien ist geplant, dass die BImA im Bundesbau eine eigenständigere Rolle übernehmen soll. Eine ihrer wesentlichen Aufgaben wird es sein, die zivilen Bundesliegenschaften im ELM so zu ertüchtigen, dass die Ziele des Klimaschutzgesetzes erreicht werden. Es bleibt abzuwarten, welche Veränderungen sich hinsichtlich der Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten durch die geplante Reform des Bundesbaus ergeben werden.

Die BImA soll neben dem ELM die Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete sicherstellen. Sie hat auf ihren Liegenschaften ein Potenzial von 6 000 bis 8 000 zusätzlichen Wohnungen ermittelt. Mit dem Bau von 3 000 Wohnungen will sie bis Ende 2022 im Rahmen ihres Wohnungsneubauprogramms 2020 bis 2024 beginnen. Die Kosten für das Gesamtprogramm sollen bei 600 bis 800 Mio. Euro liegen. Der Bau dieser Wohnungen trägt auch zu der von Bund, Ländern und Kommunen getragenen sogenannten Wohnraumoffensive bei.

Eine weitere Möglichkeit, den Wohnungsfürsorgebedarf zu decken, besteht im Ankauf von Belegungsrechten an Wohnungen im Eigentum Dritter. Der neue Haushaltsvermerk 60.5 zu Kapitel 6004 Titel 121 01 berechtigt die BImA, an Vermieter von Belegungsrechtswohnungen in angespannten Wohnungsmärkten und Großstadtregionen Differenzzahlungen zu leisten.³⁵ Die finanziellen Auswirkungen des neuen Haushaltsvermerks auf den Wirtschaftsplan der BImA sind bisher nicht beziffert.

Die BImA nimmt mit ihrer neuen Sparte „Wohnen“ seit Juli 2021 auch die zuvor an externe Dienstleister ausgelagerte Wohnungsverwaltung von 19 000 Wohnungen wieder selbst wahr. Der Bundesrechnungshof begleitet diese Entwicklung ebenso wie den Neubau von Wohnungen für Bundesbedienstete durch Prüfungen.

³⁴ U. a. im sogenannten „Verantwortungsmodell“. Dies betrifft zunächst 12 Pilotprojekte (Erweiterungsbau des BMF in Berlin und 11 Einsatztrainingszentren der Zollverwaltung). Darüber hinaus hat die BImA die Verantwortung für einige Baumaßnahmen des Deutschen Bundestages übernommen.

³⁵ Der neue Haushaltsvermerk 60.5 steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem seit dem Haushaltsjahr 2020 geltenden Haushaltsvermerk 60.4, der es der BImA gestattet, die Mietpreise in angespannten Wohnungsmärkten und Großstadtregionen für anstaltseigene Wohnungen zu begrenzen.

4 Wesentliche Ausgaben

Ausgaben sind im Einzelplan 60 im Wesentlichen in Kapitel 6002 veranschlagt. Daneben sind Ausgaben noch in den Kapiteln 6003 und 6067 veranschlagt. In den Kapiteln 6001 und 6004 sind im Regierungsentwurf 2022 keine Ausgaben ausgewiesen. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Einzelplans 60.

Der Schwerpunkt der Ausgaben im Einzelplan 60 liegt bei den Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen). Sie machen rund 92 %³⁶ aller Ausgaben des Einzelplans 60 aus. Dominiert werden die Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) im Wesentlichen von den Ausgaben zur Abwehr der Folgen der COVID-19-Pandemie mit 13,6 Mrd. Euro (33,5 % der Zuweisungen und Zuschüsse im Einzelplan 60). Knapp dahinter liegen die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger mit 11,4 Mrd. Euro (28,3 %) und die Zuweisungen an die Sondervermögen mit 8,5 Mrd. Euro (21,1 %).

³⁶ Berechnet auf der Grundlage aller Ausgaben ohne Abzug der globalen Minderausgabe von 8 Mrd. Euro.

Tabelle 5

Ausgaben des Einzelplans 60

	2020 Soll	2020 Ist	Differenz Ist-Soll	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben insgesamt	93 600,7	66 081,5	- 27 519,2	146 797,5	40 064,5	- 72,7
davon						
Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen)	90 934,4	63 563,9	- 27 370,5	144 122,4	37 401,4	- 74,0
davon						
• Personalausgaben	32,9	31,8	- 1,1	552,9	32,9	- 94,0
• Sächliche Verwaltungsausgaben	403,1	324,8	- 78,3	489,0	457,6	- 6,4
• Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	45,0	0,0	- 45,0	10,0	10,0	0,0
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	85 705,3	60 896,9	- 24 808,3	144 710,9	37 867,9	- 73,8
• Ausgaben für Investitionen	5 470,7	2 310,4	- 3 160,3	2 767,9	2 982,9	7,8
• Besondere Finanzierungsausgaben	- 722,6	0,0	722,6	- 4 408,3	- 3 950,0	- 10,4
Kapitel 6003 (Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit)	196,6	139,8	- 56,8	196,5	191,5	- 2,5
davon						
• Sächliche Verwaltungsausgaben	0,1	0,0	- 0,1	0,1	0,1	0,0
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	196,5	139,8	- 56,7	196,4	191,4	- 2,6
Kapitel 6067 (Sonstige Versorgungsausgaben)	2 469,7	2 377,8	- 91,9	2 478,7	2 471,6	- 0,3
davon						
• Personalausgaben	100,3	75,2	- 25,1	88,1	60,9	- 30,9
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 369,4	2 302,6	- 66,8	2 390,5	2 410,7	0,8

Quellen:

Haushaltsrechnung für das Jahr 2020.

Regierungsentwurf 2022 für die Jahre 2021 und 2022.

4.1 Ausgaben zur Abwehr der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie

4.1.1 Corona-Unternehmenshilfen – Kapitel 6002 Titel 683 02

Volumen 2022: **11 940 Mio. Euro**

Aus dem Titel werden Überbrückungs- und Neustarthilfen an Unternehmen und Soloselbstständige finanziert. Ebenso können aus dem Ansatz die erforderlichen Kosten für die Errichtung, Programmierung, Weiterentwicklung und den Betrieb der digitalen Antragsplattform (www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de) bestritten werden. Zudem stehen bis zu 10 Mio. Euro für die Errichtung, Programmierung, Weiterentwicklung und den Betrieb der digitalen Plattform für den Sonderfonds für Kulturveranstaltungen in diesem Titel zur Verfügung. Der Titel ist mit einer Verpflichtungsermächtigung von 100 Mio. Euro ausgestattet, die je zur Hälfte für die Jahre 2023 und 2024 in Anspruch genommen werden kann.

Die Ausgaben aus diesem Titel dürften in den kommenden Jahren im Zuge der Aufhebung der pandemiebedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens rückläufig sein und mittelfristig entfallen.

4.1.2 Verstärkung von internationalen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie – Kapitel 6002 Titel 687 06

Volumen 2022: **1 324 Mio. Euro**

Die Mittel sind zur Leistung der Beiträge aus den Einzelplänen des Auswärtigen Amtes, des BMG, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des BMBF an die internationale Initiative „Access to COVID-19 Tools Accelerator“ (ACT-A) vorgesehen. Ziel der Initiative ist, COVID-19-Impfstoffe, -Medikamente und -Tests schneller zu entwickeln und allen Ländern gerecht zur Verfügung zu stellen. Der deutsche Beitrag betrug bisher 2,2 Mrd. Euro und erhöht sich durch die im Haushalt 2022 veranschlagten Mittel auf insgesamt 3,5 Mrd. Euro. Der überwiegende Teil der Mittel geht an die internationale Impfstoffplattform COVAX. Bis zum 23. Februar 2022 wurden durch COVAX 144 Staaten und Gebiete mit insgesamt rund 1,2 Milliarden Impfstoffdosen versorgt. 50 Mio. Euro stellt Deutschland für den sogenannten „Humanitarian Buffer“ zur Verfügung.³⁷ Dieser ermöglicht Impfungen z. B. für Flüchtlinge, die von nationalen Impfplänen in ihren Aufenthaltsländern nicht erfasst werden.

³⁷ Nach Angaben des Auswärtigen Amtes (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausienpolitik/themen/gesundheit/covax/2395748>; abgerufen am 24. März 2022).

Die Entwicklung der Ausgaben aus diesem Titel in den kommenden Jahren hängt von dem weltweiten Verlauf der COVID-19-Pandemie, dem Erfolg der Initiative ACT-A und dem politischen Willen zur weiteren Unterstützung der Initiative ab. Eine verlässliche Prognose ist derzeit nicht möglich.

4.1.3 Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie – Kapitel 6002 Titel 971 04

Volumen 2022: **2 300 Mio. Euro**

Die Mittel dienen zur Deckung eines eventuellen Mehrbedarfs in den Einzelplänen und können mit Einwilligung des BMF in Anspruch genommen werden. Die Ausgaben sind bei den entsprechenden Titeln der jeweiligen Einzelpläne zu buchen. Der Titel ist eine Reserve, deren Inanspruchnahme vom weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie abhängt. (Siehe hierzu auch Nr. 2.4.2.)

4.2 Leistungen an Sozialversicherungsträger

4.2.1 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01

Volumen 2022: **9 046 Mio. Euro**

Die Postbeamtenversorgungskasse erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an frühere Beamte des ehemaligen Sondervermögens Deutsche Bundespost, des ehemaligen Teilsondervermögens Deutsche Bundespost POSTDIENST, des ehemaligen Teilsondervermögens Deutsche Bundespost POSTBANK und des ehemaligen Teilsondervermögens Deutsche Bundespost TELEKOM sowie an Beschäftigte der Postnachfolgeunternehmen, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene. Ansprüche auf Leistungen bestehen gegenüber der Postbeamtenversorgungskasse nicht. Die Ansprüche gegenüber dem Bund bleiben unberührt.³⁸

Mit dem Zuschuss gleicht der Bund Unterschiedsbeträge zwischen den laufenden Zahlungsverpflichtungen der Postbeamtenversorgungskasse und den Finanzierungsbeiträgen der Postnachfolgeunternehmen aus. Trotz einer rückläufigen Anzahl Anspruchsberechtigter werden die Ausgaben in den nächsten Jahren weiter steigen. Ursächlich hierfür sind insbesondere steigende Pensionen und die Kostenentwicklung in der medizinischen Versorgung.

³⁸ Siehe § 15 des Gesetzes zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz – PostPersRG) vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325, 2353), zuletzt geändert durch Artikel 14 Absatz 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250).

4.2.2 Zuweisungen und Zuschüsse an Sozialversicherungsträger bei den sonstigen Versorgungsausgaben – Kapitel 6067

Volumen 2022: **2 389 Mio. Euro**

Im Kapitel 6067 sind die Ausgaben des Bundes für Alterssicherungsansprüche veranschlagt, die keinem bestimmten Geschäftsbereich der Bundesregierung zugewiesen werden können. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Versorgungsleistungen der geschlossenen Sonderversorgungssysteme der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR). Tabelle 6 gibt einen Überblick über die bei verschiedenen Titeln veranschlagten Erstattungen an die Sozialversicherungsträger.

Tabelle 6

Veranschlagte Erstattungen an Sozialversicherungsträger

Titel	Zweckbestimmung	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022
		in Mio. Euro		
Titelgruppe 02 – Versorgung von verdrängten Angehörigen des öffentlichen Dienstes und von Angehörigen aufgelöster Dienststellen sowie ihrer Hinterbliebenen				
636 21	Beteiligung an den Versorgungslasten an den Versorgungslasten der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit	0,2	0,2	0,1
636 22	Nachversicherungen	4,0	5,0	3,7
636 23	Erstattungen an Rentenversicherungsträger für Aufwendungen gemäß § 290a SGB VI	19,1	19,0	16,0
Summe Titelgruppe 02		23,3	24,2	19,8
Titelgruppe 03 – Versorgung der Berufssoldaten der früheren Wehrmacht und der berufsmäßigen Angehörigen des früheren Reichsarbeitsdienstes sowie ihrer Hinterbliebenen				
636 31	Beteiligung an den Versorgungslasten der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit	0,2	0,2	0,1
636 32	Nachversicherungen	39,5	40,0	33,0
Summe Titelgruppe 03		39,7	40,2	33,1
Titelgruppe 04 –Leistungen nach dem Anspruchs-und Anwartschaftsüberführungsgesetz vom 25. Juli 1991 für die geschlossenen Sondersversorgungssysteme im Beitrittsgebiet				
636 41	Erstattung von Verwaltungskosten an die Deutsche Rentenversicherung Bund	2,8	2,6	2,5
636 42	Erstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der ehemaligen Nationalen Volksarmee und ihre Hinterbliebenen	825,3	855,0	900,0
636 43	Erstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der ehemaligen Deutschen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs und ihre Hinterbliebenen	907,7	932,0	900,0
636 44	Erstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der ehemaligen Zollverwaltung der DDR und ihre Hinterbliebenen	71,0	73,0	74,0
636 45	Erstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige des aufgelösten Ministeriums für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit und ihre Hinterbliebenen	415,0	435,0	460,0
Summe Titelgruppe 04		2 221,8	2 297,6	2 336,5
Summe Erstattungen an Sozialversicherungsträger		2 284,8	2 362,0	2 389,4

Quelle: Regierungsentwurf 2022.

Die Zuweisungen und Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger werden mittelfristig auf dem derzeitigen Niveau verharren. Abgänge bei den Anspruchsberechtigten und die Entwicklung der Renten dürften sich zunächst noch gegenseitig ausgleichen. Langfristig werden die Ausgaben jedoch sinken. Ab dem Jahr 2050 werden auch die Ausgaben der Titelgruppe 04 (Sondersversorgungssysteme im Beitrittsgebiet) keine wesentliche Rolle mehr spielen.

4.3 Zuweisungen an Sondervermögen

4.3.1 Zuweisung an den Energie- und Klimafonds – Kapitel 6002 Titel 614 01

Volumen 2022: **5 846 Mio. Euro**

Der zum 1. Januar 2011 errichtete EKF ist das zentrale Finanzierungsinstrument für die Energiewende und den Klimaschutz in Deutschland. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ soll das Sondervermögen künftig die Bezeichnung „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“ erhalten. Der Entwurf des Änderungsgesetzes wurde am 16. März 2022 vom Kabinett beschlossen.

Der EKF finanziert sich über Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (6 893 Mio. Euro). Weiter fließen ihm Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandels-gesetz zu (8 670 Mio. Euro). Die dritte Finanzierungsquelle sind die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (5 846 Mio. Euro). Der Wirtschaftsplan 2022 des EKF sieht ein Gesamtvolumen von 106 820 Mio. Euro in Einnahmen³⁹ und Ausgaben vor. Das Volumen liegt damit 64 125 Mio. Euro (+150 %) über dem ursprünglichen Ansatz 2021 (42 695 Mio. Euro).

Im Bundeshaushalt 2021 war ursprünglich eine Zuweisung von 2 479 Mio. Euro eingeplant. Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 wurde die Zuweisung um 60 000 Mio. Euro aus der nicht benötigten Kreditermächtigung zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie erhöht. Der Bundesrechnungshof hat die Umwidmung dieser zweckgebundenen Kreditermächtigung als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat eine Klage gegen den Nachtragshaushalt beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.⁴⁰ Ein Erfolg der Klage hätte erhebliche Auswirkungen auf das Zahlenwerk des EKF. Aufgrund der allgemein angespannten Haushaltslage dürfte eine erneute Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt nicht möglich sein.

Dies wird jedoch voraussichtlich nicht zu Einschränkungen bei der Finanzierung von Programmen und Projekten im Haushaltsjahr 2022 führen. Denn es sind lediglich Programmausgaben von 27 818 Mio. Euro geplant. Davon können 21 409 Mio. Euro über die Erlöse aus dem Emissionshandel und die CO₂-Bepreisung sowie die Bundeszuweisung finanziert werden. Nur für die Differenz muss die Rücklage des EKF (85 410 Mio. Euro) in Anspruch

³⁹ Die Einnahmen 2022 (Soll) setzen sich zusammen aus:
Rücklagenentnahme 85 410 Mio. Euro,
Erlöse (Versteigerungen/CO₂-Bepreisung) 15 563 Mio. Euro,
Bundeszuweisung 5 846 Mio. Euro.

⁴⁰ Verlautbarung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 8. April 2022, (abgerufen am 22. April 2022)
<https://www.cducsu.de/themen/abgeordnete-der-unionsfraktion-klagen-gegen-nachtragshaushalt-der-ampel>.

genommen werden. Allerdings könnte auf die Bundeszuweisung (5 846 Mio. Euro) verzichtet werden. Diese ist für die Leistungserbringung nicht erforderlich, da 79 001 Mio. Euro der Rücklage wieder zugeführt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt davon abgeraten, den EKF durch nicht benötigte Bundeszuweisungen aufzublähen. Die Eckwerte des Finanzplans 2022 bis 2026 sehen vor, dass die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt zurückgehen. So sind für das Jahr 2023 nur noch 2 910 Mio. Euro eingeplant. Dieser Betrag sinkt jährlich bis zum Jahr 2026 auf 2 173 Mio. Euro.

Die erhebliche Rücklage des EKF ist nicht werthaltig. Es handelt sich nicht um tatsächlich vorhandene Vermögenswerte, sondern um eine Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre. Am Jahresende werden Einnahmeüberschüsse in einem Ausgabetitel „Zuführung zur Rücklage“ gebucht, zum Beginn des Folgejahres wird dem Sondervermögen dieser Betrag als „Entnahme aus der Rücklage“ zugeführt.

4.3.2 Zuweisung an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ – Kapitel 6002 Titel 614 03

Volumen 2022: **2 628 Mio. Euro**

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ dient der Förderung von Investitionen in den Gigabitnetzausbau insbesondere in den ländlichen Regionen und der Unterstützung des Ausbaus der Mobilfunknetze. Einen weiteren Ausgabenschwerpunkt stellt die Umsetzung des Programms „DigitalPakt Schule“ dar. Neben den Erlösen aus der Vergabe von Frequenzen finanziert sich der Fonds aus Bundeszuweisungen. Im Haushalt 2021 waren hierfür 571 Mio. Euro veranschlagt. Der Regierungsentwurf 2022 sieht eine weitere Zuweisung von 2 628 Mio. Euro vor. Insgesamt sind im Haushaltsjahr 2022 Einnahmen von 6 881 Mio. Euro⁴¹ geplant.

⁴¹ Die Einnahmen 2022 (Soll) setzen sich zusammen aus:
Rücklagenentnahme (Gigabit- und Mobilfunknetzausbau)
Rücklagenentnahme (DigitalPakt Schule)
Bundeszuweisung

2 173 Mio. Euro,
2 080 Mio. Euro,
2 628 Mio. Euro.

4.4 Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik – Kapitel 6002 Titel 686 08

Volumen 2022: **2 720 Mio. Euro**

Mit dem neu eingefügten Titel 686 08 wird die Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik verstärkt. Einbrüche in den Lieferketten aufgrund der weltweiten COVID-19-Pandemie haben die Abhängigkeit Europas von den vorwiegend asiatischen Herstellern im Bereich der Mikroelektronik offenbart. Die Abhängigkeit von ausländischen Zulieferern führte zeitweise zu Produktionsstopps. Die Bundesregierung strebt deshalb an, die Produktion von mikroelektronischen Bauteilen wieder stärker nach Deutschland zu holen, um den Bedarf an Mikroelektronik im Lande selbst zu decken.

Mittel für die Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik sind in den Einzelplänen veranschlagt. Diese können aus Titel 686 08 verstärkt werden. Das BMWK beteiligt sich im Rahmen des IPCEI-Projekts (Important Projects of Common European Interest) an 32 Projekten, um die Produktion von Halbleitern wieder nach Deutschland und Europa zu holen. Es koordiniert das IPCEI für die 20 beteiligten EU-Mitgliedstaaten. Auch das BMBF unterstützt im Rahmen der Förderinitiative „Gemeinsame Technologieinitiative ‚Elektronikkomponenten und -systeme für eine Führungsrolle Europas‘ (Electronic Components and Systems for European Leadership – ECSEL)“ Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der Elektroniksysteme und intelligenten Systeme einschließlich cyber-physischer Systeme.

4.5 Kosten im Zusammenhang mit der Anlegung und Auflösung von Gasreserven – Kapitel 6002 Titel 671 01

Volumen 2022: **1 500 Mio. Euro**

Der Bund verfügt über keine eigenen Gasreserven. Diese werden in Deutschland von den Gasversorgungsunternehmen vorgehalten. Die Unternehmen sind hierzu nach § 53a Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz) (EnWG)⁴² verpflichtet. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen ist durch § 4 Energiesicherungsgesetz 1975⁴³ ermächtigt, den Einsatz von unterirdischen Gas speichern und sonstigen Gasversorgungsanlagen mit überregionaler Bedeutung zu regeln. Darüber hinaus ermöglicht § 1 der Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer

⁴² Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 84 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

⁴³ Energiesicherungsgesetz 1975 vom 20. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3681), zuletzt geändert durch Artikel 86 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

Versorgungskrise (Gassicherungsverordnung)⁴⁴ den zuständigen Stellen im Falle einer Versorgungskrise Verfügungen an Gasversorgungsunternehmen und Gasverbraucher zu erlassen, die die Produktion, Verteilung, Ausfuhr und den Verbrauch von Gas regeln.

Aufgrund des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine bemüht sich die Bundesregierung, Deutschland von russischen Erdgaslieferungen unabhängig zu machen. Mit dem neu eingefügten Titel 671 01 trifft der Bund dahingehend finanzielle Vorsorge um auf mögliche Gasversorgungslücken reagieren zu können.

Die jetzt ausgewiesenen Mittel sind als zeitlich befristete Belastung des Bundeshaushalts anzusehen. Sie könnten sich im Laufe des Jahres 2022 jedoch als zu gering angesetzt herausstellen. Dies könnte z. B. eintreten, wenn Deutschland im Rahmen von Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union auf den Bezug von Gas aus Russland weitgehend verzichtet oder Russland die Gaslieferungen nach Europa als Reaktion auf die Sanktionen stoppt.

5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 60 ist in den kommenden Jahren mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet (vgl. Tabelle 6). Die im Finanzplan 2021 bis 2025 noch enthaltenen Angaben zu den Steuereinnahmen sind durch die Steuerschätzung vom November 2021 um etwa 3,8 % nach oben zu korrigieren. Sie würden damit im Jahr 2022 mit 328,4 Mrd. Euro den bisherigen Höchststand im Jahr 2019 von 329,0 Mrd. Euro fast erreichen. Ob diese Erwartung eintreffen wird, ist angesichts der unkalkulierbaren Entwicklung des Kriegsverlaufs in der Ukraine nicht sicher. Politische Gegenreaktionen Deutschlands und der anderen europäischen Staaten auf eine weitere Eskalation der Kriegshandlungen können die deutsche Volkswirtschaft empfindlich beeinträchtigen. Als Folge ist auch mit einem Rückgang der Steuereinnahmen zu rechnen. Das BMF gibt bei seiner Haushaltsaufstellung an, dass die Auswirkungen des russischen Angriffs auf die Ukraine und die davon und von den verhängten Sanktionen ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Effekte nicht in der Jahresprojektion der Bundesregierung abgebildet sind.⁴⁵

⁴⁴ Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise (Gassicherungsverordnung – GasSV) vom 26. April 1982 (BGBl. I S. 517), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 48 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970).

⁴⁵ Kabinettsvorlage des BMF vom 14. März 2022, Datenblatt-Nr. 20/08009, Gz. II A 1 – H 1120/20/10023:005, S. 2.

Tabelle 7

Einnahme-/Ausgabeentwicklung des Einzelplans 60 in den Jahren 2022 bis 2025

	2022 Entwurf	2023 (Fpl.)	2024 (Fpl.)	2025 (Fpl.)
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Einnahmen des Einzelplans	340,4	381,9	379,8	380,4
Veränderung zum Vorjahr in % darunter	+7,7	+12,2	-0,5	+0,2
• Steuereinnahmen	315,2	332,9	346,4	359,2
Veränderung zum Vorjahr in %	+11,0	+5,6	+4,1	+3,7
Ausgaben des Einzelplans	40,1	24,2	22,3	23,1
Veränderung zum Vorjahr in %	-72,7	-39,7	-7,9	+3,6

Quellen:

Regierungsentwurf 2022.

Finanzplan 2021 bis 2025.

Die Ausgaben im Einzelplan 60 sollen sich in den Finanzplanjahren auf einem Niveau um die 23 Mrd. Euro bewegen. Die Eckwerte des Finanzplans 2022 bis 2026 behalten dieses Niveau bei, sinken jedoch ab dem Jahr 2025 auf rund 20 Mrd. Euro. Damit lägen sie wieder auf dem Niveau der Vor-Pandemie-Haushalte. Diese Rückkehr zur „Normallage“ bleibt aber ebenso ungewiss wie die Einnahmenentwicklung.

Die Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister der Finanzen, hat wiederholt öffentlich geäußert, dass die nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel zulässigen Ausnahmen mit dem Haushalt für das Jahr 2023 nicht mehr in Anspruch genommen werden sollen. Die finanziellen Belastungen aus den Kreditaufnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und die künftig steigenden Ausgaben zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands stellen in den kommenden Jahren eine schwere Bürde dar. Die Bundesregierung lässt aber im Finanzplan offen, wie sie unter diesen Voraussetzungen das Ziel zur Einhaltung der Schuldenregel verwirklichen will. Der bisher verfolgte Ansatz, Notlagenkredite gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz umzuwidmen (EKF) und Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (Bundeswehr) einzurichten, beugt die Verfassung und führt nicht zu einer langfristig erforderlichen Konsolidierung.

Die Bundesregierung bleibt gehalten, eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern (§ 50 Absatz 7 Haushaltsgrundsätzegesetz). Das Ausweichen in Schattenhaushalte wird dem nicht gerecht, da es Finanzlücken nicht strukturell schließt, sondern nur verdeckt. Hinzu kommt, dass Schattenhaushalte das Budgetrecht des Parlaments einschränken.

Die Bundesregierung sollte angesichts der drängenden fiskalischen Herausforderungen die Einnahmenbasis verbreitern und/oder die Ausgaben reduzieren. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung spätestens bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung ihre eher unverbindlichen Ankündigungen insbesondere durch konkrete Konsolidierungsschritte untermauern müssen. Denn neben den bereits bestehenden Finanzlücken zeichnen sich für den Einzelplan 60 weitere Risiken ab:

- Sollte der Solidaritätszuschlag aufgrund der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Klagen für verfassungswidrig erklärt werden, entstünde hierdurch eine Einnahmelücke von jährlich nahezu 10,0 Mrd. Euro.
- Die bis zum Jahr 2038 angelegte Förderung des Strukturwandels in den Kohleregionen (Kapitel 6002 Tgr. 04) soll mit Bundesmitteln von insgesamt 40,0 Mrd. Euro unterstützt werden.
- Die Verpflichtungsermächtigungen des Einzelplans 60 sind im 2. Nachtragshaushalt 2020 deutlich (um 21,7 Mrd. Euro) erhöht worden; ein hoher Anteil der Verpflichtungsermächtigungen soll in den Haushaltsjahren 2025 ff. fällig werden und zu Ausgaben führen.
- Zudem werden ab dem Jahr 2026 die zum Haushaltsausgleich herangezogenen Rücklagenentnahmen fehlen, da die Rücklage von 48,2 Mrd. Euro nach der Finanzplanung bis zum Jahr 2025 aufgebraucht sein wird.

Angesichts dieser schwierigen Lage ist es umso dringlicher, die vorhandenen Einnahmequellen im Einzelplan 60 gezielter als bisher auszuschöpfen. Dazu wären eine weitere Verbesserung beim Vollzug der Steuergesetze, eine konsequente Schließung von Besteuerungslücken sowie die Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs geeignete Maßnahmen. Auch eine vom Bundesrechnungshof seit Jahren empfohlene kritische Bestandsaufnahme der bestehenden Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen könnte einen spürbaren Beitrag leisten. Es gilt, die im Einzelplan 60 etatisierte steuerliche Finanzierungsbasis langfristig zu sichern und zu stärken, um die anstehenden Herausforderungen für den Bundeshaushalt bewältigen zu können.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.