



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 2023

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 - 0001237

7. Oktober 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

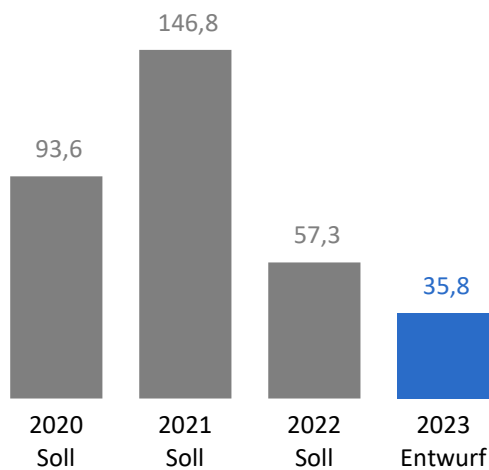
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 60

Allgemeine Finanzverwaltung

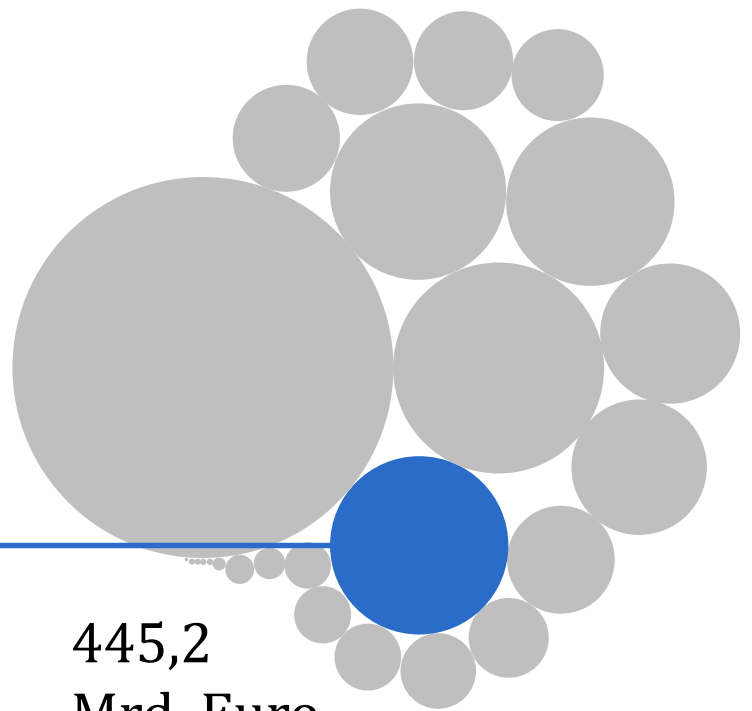
Ausgaben

35,8 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,2
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



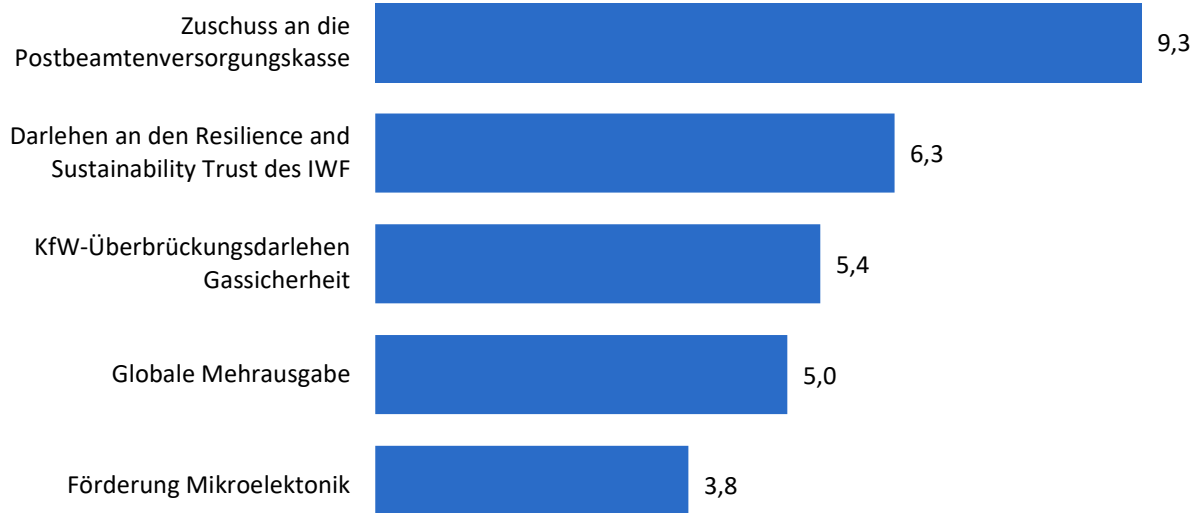
Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

**500
± 0**

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Struktur des Einzelplans 60	8
2.2	Einnahmenstruktur und -entwicklung	8
2.3	Ausgabenstruktur und -entwicklung	11
2.4	Neue Titel im Einzelplan 60	12
2.5	Globalansätze	13
2.5.1	Globale Mindereinnahme – Kapitel 6002 Titel 372 03	14
2.5.2	Globale Mehrausgabe – Kapitel 6002 Titel 971 12	14
2.5.3	Globale Minderausgabe – Kapitel 6002 Titel 972 01	14
3	Wesentliche Einnahmen	15
3.1	Steuern	15
3.1.1	Überblick	15
3.1.2	Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen	17
3.2	Einnahme aus Rücklageauflösung	21
3.3	Negative Einnahmen	22
3.3.1	Regionalisierungsmittel	23
3.3.2	EU-Eigenmittel (Finanzierung des EU-Haushaltes)	26
3.4	Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben	29
4	Wesentliche Ausgaben	31
4.1	Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01	33
4.2	Darlehen an den Resilience and Sustainability Trust (RST) des IWF – Kapitel 6002 Titel 866 22	34

4.3	Ausgaben im Zusammenhang mit einem KfW- Überbrückungsdarlehen Gassicherheit – Kapitel 6002 Titel 671 08	34
4.4	Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik – Kapitel 6002 Titel 686 08	35
5	Sondervermögen	36
5.1	Investitions- und Tilgungsfonds	38
5.2	Klima- und Transformationsfonds	39
6	Ausblick	41

Abkürzungsverzeichnis

B

BEHG *Brennstoffemissionshandelsgesetz*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BlmA *Bundeshaushalt der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*
BNE *Bruttonationaleinkommen*

E

EKF *Energie- und Klimafonds*
ELM *Einheitliches Liegenschaftsmanagement*
eNKA *echte Nettokreditaufnahme*
EU *Europäische Union*
EU-ETS *European Union Emissions Trading System*

F

FiFo Köln *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*

I

IPCEI *Important Projects of Common European Interest*
ITF *Investitions- und Tilgungsfonds*
IWF *Internationaler Währungsfonds*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*
KTF *Klima- und Transformationsfonds*

M

MFR *Mehrjähriger Finanzrahmen*

N

NKA *Nettokreditaufnahme*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

P

PRGT *Poverty Reduction and Growth Trust*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*
RST *Resilience and Sustainability Trust*

S

SEFE *Securing Energy for Europe GmbH (bis zum 19. Juni 2022: Gazprom Germania GmbH)*

T

Tz. *Textziffer*

V

Vgl. *Vergleiche*
VV *Verwaltungsvorschrift*

1 Überblick

Im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ sind die Steuereinnahmen des Bundes veranschlagt. Neben den Steuereinnahmen werden im Einzelplan 60 auch Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank und die Erhebungskostenpauschale als Einnahmen veranschlagt. Außerdem wird die Abführung an den Bundeshaushalt der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Verwalterin des Liegenschaftsvermögens des Bundes im Einzelplan 60 veranschlagt.

Die Zuweisungen des Bundes an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs sowie die Mehrwertsteuer-, Bruttonationaleinkommen- (BNE) und Kunststoff-Eigenmittel der Europäischen Union (EU) werden als Absetzungen von den Einnahmen (negative Einnahmen) ausgewiesen. In einer eigenen Anlage zum Kapitel 6001 werden auch die nicht den Bundeshaushalt durchlaufenden Eigenmittel der Europäischen Union ausgewiesen, soweit sie ihren Ursprung in Deutschland haben.

Ausgaben, die nicht einem einzelnen Ressort zugeordnet werden können oder den Bund insgesamt betreffen, sind ebenfalls im Einzelplan 60 ausgewiesen. Darin unterscheidet er sich wesentlich von den meisten anderen Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Ressorts anknüpfen.

Zu den Ausgaben des Einzelplans 60 gehören Zuschüsse an Versorgungseinrichtungen, Zuweisungen an Sondervermögen sowie Beteiligungen Deutschlands an internationalen und supranationalen Einrichtungen. Des Weiteren sind Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit und Versorgungsleistungen für Leistungsberechtigte, deren Alterssicherungsansprüche keinem bestimmten Geschäftsbereich der Bundesregierung zugerechnet werden können, im Einzelplan 60 veranschlagt.

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

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 60

Allgemeine Finanzverwaltung

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Einnahmen	316 075,0	323 298,2	7 223,2	339 390,3	409 859,8	20,8
% Münzeinnahmen	236,0	221,0	-15,0	163,0	215,0	31,9
% Entnahme aus Rücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	40 511,8	-
Bereinigte Einnahmen gemäß § 82 Nr. 2 BHO	315 839,0	323 077,2	7 238,2	339 227,3	369 133,0	8,8
Steuern (Kap. 6001)	284 024,0	313 545,4	29 521,4	328 435,0	362 274,0	10,3
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	28 665,8	6 472,7	-22 193,1	7 626,8	44 275,7	480,5
Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (Kap. 6003)	26,9	20,6	-6,3	20,1	20,0	-0,5
Bundesimmobilienangelegenheiten (Kap. 6004)	2 420,4	2 384,0	-36,4	2 403,4	2 395,3	-0,3
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	937,9	875,6	-62,3	905,1	894,8	-1,0
Ausgaben	146 797,5	143 270,0	-3 527,5	57 293,2	35 823,2	-37,5
% Zuführungen an Rücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Bereinigte Ausgaben gemäß § 82 Nr. 2 BHO	146 797,5	143 270,0	-3 527,5	57 293,2	35 823,2	-37,5
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	144 122,4	140 797,7	-3 324,7	54 630,1	33 142,4	-39,3
Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (Kap. 6003)	196,5	119,0	-77,5	191,5	191,5	0,0
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	2 478,7	2 353,4	-125,3	2 471,6	2 489,3	0,7
Verpflichtungsermächtigungen	22 358,3^c	2 846,4	-19 511,9	27 120,4	1 619,9	-94,0
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	500	12^d		500	500	0

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2021.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021. Haushaltsplan 2022. Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Struktur des Einzelplans 60

Der Einzelplan 60 gliedert sich in fünf Kapitel. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Kapitel des Einzelplans und ihre Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.

Tabelle 2

Struktur des Einzelplans 60

Kapitel	Bezeichnung	Einnahmen (Soll 2023)	Ausgaben (Soll 2023)	Verpflichtungs- ermächtigungen (2023)
		in Mio. Euro		
	Einzelplan 60	409 859,8	35 823,2	1 619,9
6001	Steuern	362 274,0	-	-
6002	Allgemeine Bewilligungen	44 275,7	33 142,4	1 619,9
6003	Leistungen in Zusammenhang mit der deutschen Einheit	20,0	191,5	-
6004	Bundesimmobilienangelegenheiten	2 395,3	-	-
6067	Sonstige Versorgungsausgaben	894,8	2 489,3	-

Quelle: Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Die nachstehende Analyse beruht auf den Angaben und Zahlen im Regierungsentwurf 2023. Aufgrund der derzeit nicht absehbaren Entwicklung, die erheblich vom weiteren Verlauf des russischen Angriffskriegs in der Ukraine beeinflusst wird, können sich im Laufe des Haushaltsjahres 2023 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.

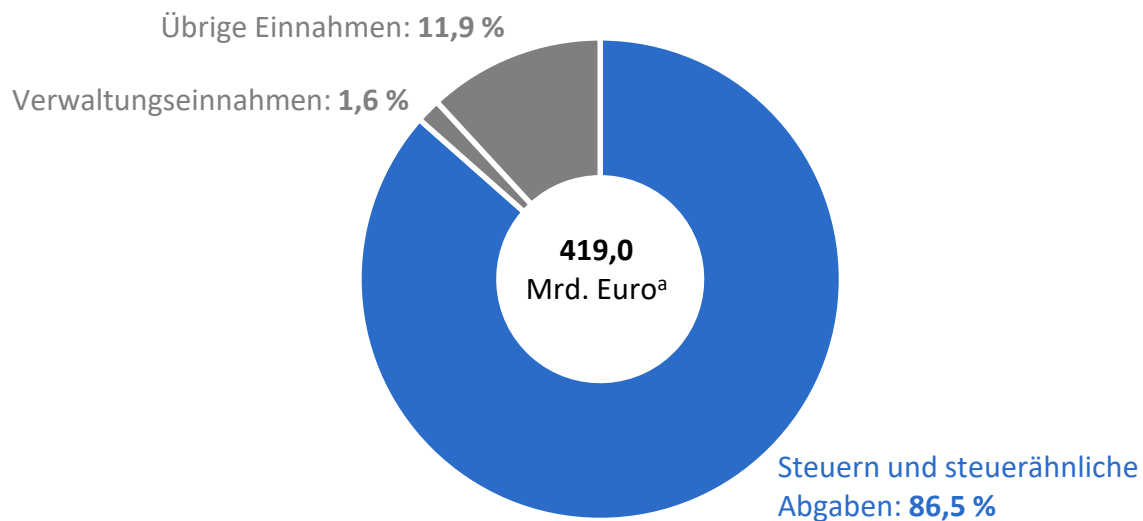
2.2 Einnahmenstruktur und -entwicklung

Die Steuereinnahmen sind die Haupteinnahmequelle des Bundes. Sie bilden den Schwerpunkt des Einzelplans 60. Im Regierungsentwurf 2023 entfallen fast 87 % der Einnahmen des Einzelplans (362,3 Mrd. Euro) auf sie.

Abbildung 1

Steuereinnahmen dominieren die Einnahmen

86,5 % der Einnahmen des Bundes bestehen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Nur ein geringer Anteil von 13,5 % stammt aus anderen Quellen wie z. B. den Verwaltungseinnahmen.



Erläuterung: ^a Einnahmen ohne Berücksichtigung der Globalen Mindereinnahme. Die Globale Mindereinnahme beträgt -9,1 Mrd. Euro. Daraus resultieren die im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023 geringer ausgewiesenen Gesamteinnahmen des Einzelplans 60 von 409,9 Mrd. Euro. Bei welchen Einnahmequellen die Globale Mindereinnahme entsteht, ist vorab nicht bekannt. Siehe auch Tz. 2.4, Tabelle 3.

Grafik: Bundesrechnungshof.

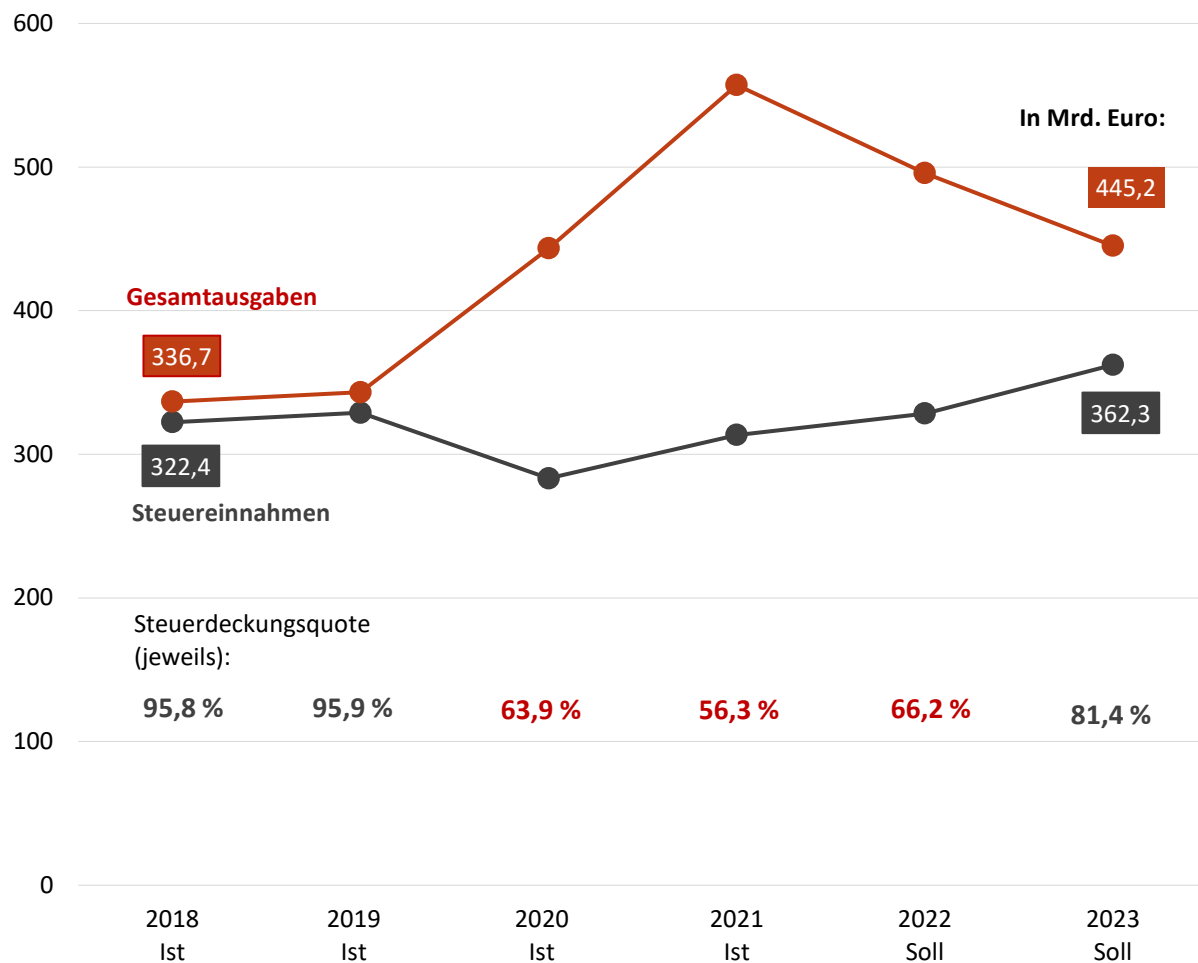
Quelle: Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Gegenüber dem Soll 2022 sind die Steuereinnahmen um 33,8 Mrd. Euro höher angesetzt. Damit werden erstmals seit der COVID-19-Pandemie höhere Steuereinnahmen erwartet als im Vor-Pandemie-Jahr 2019 erzielt wurden. Diese deutlich höhere Veranschlagung 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. Dennoch geht der Haushaltsentwurf 2023 von einer steigenden Steuerdeckungsquote aus. Ob sie sich nachhaltig erholt, muss sich zeigen. Die Differenz zwischen Steuereinnahmen und Haushaltsausgaben ist verglichen mit dem Vorkrisenniveau weiterhin erheblich (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Deckungslücke schließt sich weiter

Die Deckungslücke des Jahres 2022 soll sich im Jahr 2023 fast halbieren. Gegenüber dem Vor-Pandemie-Jahr 2019 klafft trotz dieses Fortschritts immer noch eine erhebliche Lücke zwischen den Steuereinnahmen und den Ausgaben des Bundes.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021.

Haushaltsplan 2022.

Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Ein Teil der verbleibenden Deckungslücke zwischen den geplanten Ausgaben und den erwarteten Steuereinnahmen soll durch die Entnahme von 40,5 Mrd. Euro aus der „Rücklage“ (ehemals sog. „Asyl-Rücklage“) als weitere Einnahme geschlossen werden. Die „Rücklage“ ist jedoch nicht werthaltig, da ihr nie Mittel, sondern ausschließlich Ausgabenermächtigungen zugewiesen wurden (vgl. Tz. 3.2). Die deshalb durch neue Kredite zu finanzierende „Rücklagen“-Entnahme macht fast 10 % der Einnahmen des Einzelplans aus. Die „Rücklage“, der letztmalig die Haushaltsüberschüsse des Jahres 2019 rechnerisch zugeführt wurden, umfasst

48,2 Mrd. Euro Ausgabenermächtigungen. Durch die Inanspruchnahme im Jahr 2023 werden 84 % der „Rücklage“ durch Kreditaufnahme abgebaut.

2.3 Ausgabenstruktur und -entwicklung

Der Schwerpunkt der Ausgaben liegt im Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen), in dem über 92 % der Ausgaben des Einzelplans etatisiert sind. Wie im Vorjahr sind in diesem Betrag Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise enthalten. Diese haben einen Anteil von 25 % (9,2 Mrd. Euro) an den geplanten Ausgaben des Einzelplans 60. Ohne diese – durch externe Ereignisse verursachten – Krisen-Ausgaben bewegen sich die für das Haushaltsjahr 2023 geplanten Ausgaben des Einzelplans 60 auf dem Niveau der Ist-Ausgaben des Vor-Pandemie-Jahres 2019. Weitere 25 % der Ausgaben des Einzelplans 60 (9 Mrd. Euro) entfallen auf Investitionen. Damit sind zugleich über 15 % aller im gesamten Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen im Einzelplan 60 ausgebracht.

Abbildung 3

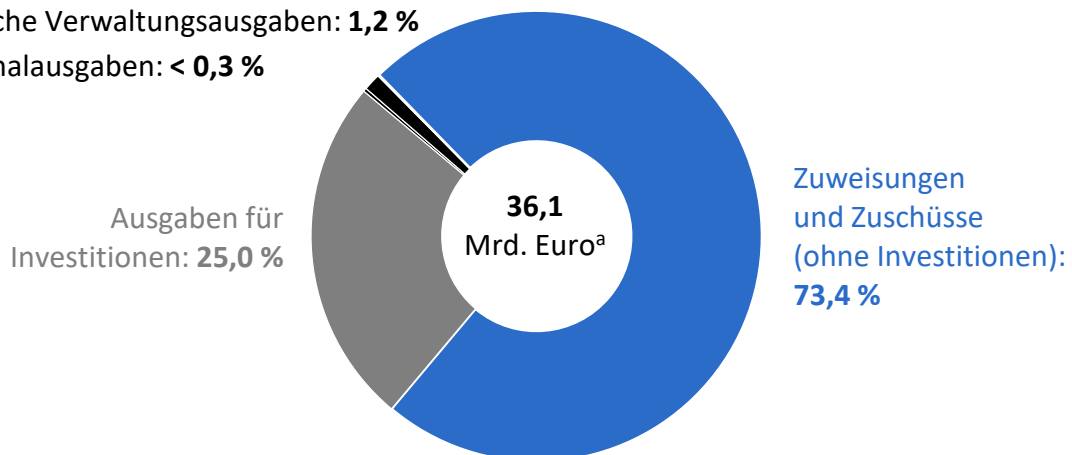
Einzelplan 60 durch Zuweisungen und Zuschüsse geprägt

Neben den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse haben die Ausgaben für Investitionen einen großen Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans. Nur ein geringer Teil entfällt beispielsweise auf die übrigen Ausgaben (1,6 %).

Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.: **< 0,1 %**

Sächliche Verwaltungsausgaben: **1,2 %**

Personalausgaben: **< 0,3 %**



Erläuterung: ^a Ausgaben ohne Besondere Finanzierungsausgaben. Die Besonderen Finanzierungsausgaben betragen -250 Mio. Euro. Daraus resultieren die im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023 geringer ausgewiesenen Gesamtausgaben des Einzelplans 60 von 35,9 Mrd. Euro. Zur Berechnung der Besonderen Finanzierungsausgaben siehe Tz. 2.4, Tabelle 3.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

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 wurden, stiegen die veranschlagten Ausgabenermächtigungen in den Haushaltsjahren 2020 (93,6 Mrd. Euro) und 2021 (146,8 Mrd. Euro) erheblich an. Ab dem Haushaltsjahr 2022 (57,3 Mrd. Euro) sinken die im Einzelplan 60 veranschlagten Ausgaben wieder und liegen im Regierungsentwurf 2023 bei 35,8 Mrd. Euro.

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

2.4 Neue Titel im Einzelplan 60

Ausgaben im Zusammenhang mit einem KfW-Überbrückungsdarlehen Gassicherheit – Kapitel 6002 Titel 671 08

Als Reaktion auf europäische Sanktionen hat die Russische Föderation ihre Gaslieferungen an Staaten der Europäischen Union gedrosselt. Der Regierungsentwurf 2023 sieht deshalb Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung vor. Hierzu gehört die Ausfinanzierung einer Verpflichtungsermächtigung aus dem Haushaltsjahr 2022 im Zusammenhang mit dem „KfW-Überbrückungsdarlehen Gassicherheit“. Mit den hier veranschlagten 5,4 Mrd. Euro soll ein möglicher Teilausfall eines Kredites der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) an die Securing Energy for Europe GmbH (SEFE), vormals Gazprom Germania GmbH¹, abgesichert werden. Die russischen Lieferanten der SEFE haben ihre Lieferungen an SEFE-Töchter zum 12. Mai 2022 gestoppt. Die notwendige Ersatzbeschaffung von Gasmengen zum aktuellen Marktpreis führt zu hohen Verlusten. Bei einer Insolvenz der SEFE-Gruppe drohen Insolvenzen zahlreicher Stadtwerke und Produktionsausfälle bei Industriekunden (siehe auch Tz. 4.3).

Änderung der Zweckbestimmung – Kapitel 6002

Aufgrund der Umbenennung des „Energie- und Klimafonds“ in „Klima- und Transformationsfonds“ wurden die Zweckbestimmungen der Titel 154 01, 174 01 und 614 01 des Kapitels 6002 entsprechend redaktionell angepasst.

Bei Kapitel 6002 Titel 971 12 (Globale Mehrausgabe) entfällt in der Zweckbestimmung der Zusatz „für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise“. Die dort veranschlagten 5 Mrd. Euro dienen nun auch zur Deckung anderer eventueller Mehrbedarfe in den Einzelplänen. Sie können mit Einwilligung des BMF in Anspruch genommen werden.

¹ Bis zum 19. Juni 2022.

2.5 Globalansätze

Im Regierungsentwurf 2023 sind Globaltitel in Form einer Globalen Mindereinnahme (Kapitel 6002 Titel 372 03) sowie einer Globalen Mehrausgabe (Kapitel 6002 Titel 971 12) und einer Globalen Minderausgabe (Kapitel 6002 Titel 972 01) ausgebracht (vgl. Tabelle 3). Gegenüber dem Vorjahr ist die Globale Mehrausgabe für den ressortübergreifenden Maßnahmenkomplex Klimaneutrale Bundesverwaltung aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung (Kapitel 6002 Titel 971 06) entfallen. Die Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise wurde in eine allgemeine Globale Mehrausgabe (Kapitel 6002 Titel 971 12) umgewidmet (vgl. Tz. 2.3).

Neben der Globalen Mehrausgabe werden im Haushaltsjahr 2023 weitere Mittel von zusammen 750 Mio. Euro zur Restedeckung veranschlagt. Diese dienen als Vorsorge zur Deckung der Ausgabereste bei den im Bundeshaushalt flexibilisierten Verwaltungsausgaben (250 Mio. Euro) und bei den Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz der Titelgruppe 04 im Kapitel 6002 (500 Mio. Euro).

Tabelle 3

Globalansätze im Einzelplan 60

Globalansatz Zweckbestimmung	Kapitel 6002 Titel	Soll 2022	Entwurf 2023
		<i>in Mio. Euro</i>	
Saldo Globale Mehr-/Mindereinnahmen		-1 002,3	-9 134,0
Globale Mindereinnahme	372 03	-1 002,3	-9 134,0
Saldo Globale Mehr-/Minderausgaben		-3 250,0	-250,0
Globale Mehrausgaben davon:		4 750,0	5 750,0
• Ausgabemittel zur Restedeckung	971 02	250,0	250,0
• Globale Mehrausgabe für den ressortübergreifenden Maßnahmenkomplex Klimaneutrale Bundesverwaltung aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung	971 06	50,0	
• Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise	971 12 (2022)	4 000,0	
• Globale Mehrausgabe	971 12 (2023)		5 000,0
• Ausgabemittel zur Restedeckung (Strukturstärkung Kohleregionen)	971 41	450,0	500,0
Globale Minderausgabe	972 01	-8 000,0	-6 000,0

Quelle: Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

2.5.1 Globale Mindereinnahme – Kapitel 6002 Titel 372 03

Die im Regierungsentwurf 2023 veranschlagte Globale Mindereinnahme steigt auf -9,1 Mrd. Euro an (Soll 2022: -1,0 Mrd. Euro). Die Mittel sind als negativ veranschlagte Einnahmen dargestellt. Globale Mindereinnahmen sind in der Regel Planungsreserven, um Mindereinnahmen abzudecken. Welche möglichen Einnahmeausfälle die Globale Mindereinnahme abfedern soll, ist aus dem Regierungsentwurf 2023 nicht ersichtlich.² Dem Kabinettsbeschluss zum Regierungsentwurf³ ist zu entnehmen, dass die Globale Mindereinnahme als Vorsorge für bereits absehbare aber noch nicht etatreife sowie mögliche sonstige Veränderungen auf der Einnahmeseite dient. Sie bildet neben zahlreichen weiteren Sachverhalten auch Risiken im Hinblick auf die fragile konjunkturelle Entwicklung ab.

Insbesondere Titel mit nicht konkretisierter Zweckbestimmung erfordern Erläuterungen. Solche 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 2023 nicht nachgekommen.

2.5.2 Globale Mehrausgabe – Kapitel 6002 Titel 971 12

Der Regierungsentwurf 2023 sieht eine Globale Mehrausgabe in Höhe von 5 Mrd. Euro vor. Laut Kabinettsbeschluss⁴ soll die Globale Mehrausgabe als Krisenvorsorge für pandemiebezogene Mehrbelastungen oder Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine und seinen Auswirkungen dienen. Sie soll schwerpunktmäßig vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Anspruch genommen werden.⁵ Die Zweckbestimmung lässt jedoch auch die Inanspruchnahme für andere Mehrbedarfe in allen Ressorts zu (vgl. Nummer 2.3).

2.5.3 Globale Minderausgabe – Kapitel 6002 Titel 972 01

Im Regierungsentwurf 2023 ist eine globale Minderausgabe von -6 Mrd. Euro ausgewiesen. Im Vorjahr lag der Ansatz bei -8 Mrd. Euro. Die Bundesregierung hatte den höheren Ansatz mit den erfahrungsgemäß geringeren Mittelabflüssen im Rahmen der vorläufigen

² Rechnerisch lässt sich der Betrag als Ausgleich für den Überschuss aller veranschlagter Einnahmen über alle veranschlagten Ausgaben (einschließlich Mehr- und Minderausgaben) herleiten.

³ Kabinettsvorlage des Bundesministeriums der Finanzen zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2023 und zum Finanzplan bis 2026, Tischvorlage zu der 21. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 1. Juli 2022, Ausschussdrucksache 20(8)1519, S. 7.

⁴ Ebenda, S. 7.

⁵ Siehe Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026, Bundestagsdrucksache 20/3101, S. 46.

Haushaltsführung in der ersten Jahreshälfte begründet. Diese Begründung gilt für das Haushaltsjahr 2023 nicht mehr, sodass wieder ein geringerer Ansatz ausgebracht wird.

Der Titelanatz entspricht einem Anteil von 1,35 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (Vorjahr: 1,6 %). 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 -9,4 Mrd. Euro ausgewiesen. Die Differenz von -3,4 Mrd. Euro zu der im Einzelplan 60 ausgewiesenen globalen Minderausgabe von -6 Mrd. Euro ist in anderen Einzelplänen als globale Minderausgabe veranschlagt.

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. Die kassenmäßigen Auswirkungen für die 20 größten steuerlichen Vergünstigungen sind in Anlage 2 zu Kapitel 6001 dargestellt. Sie werden für das Jahr 2023 auf 15,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 15,5 Mrd. Euro) geschätzt. Die 20 größten sonstigen subventionsähnlichen Tatbestände listet Anlage 3 zu Kapitel 6001 auf. Diese werden für das Jahr 2023 mit 15,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 14,6 Mrd. Euro) ausgewiesen.

Die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union werden als negative Einnahmen ausgewiesen. Sie sind im Regierungsentwurf 2023 mit -66,1 Mrd. Euro veranschlagt. Damit sind die steuerlichen Zuweisungen an die Länder und an die Europäische Union gegenüber dem Soll 2022 (-69,5 Mrd. Euro) im Grunde stabil geblieben. Die höheren Zuweisungen im Haushaltsjahr 2022 beruhen auf dem Einmal-Effekt des sogenannten 9-Euro-Tickets im Öffentlichen Personennahverkehr, dessen Kosten der Bund getragen hat. Zur weiteren Erläuterung dienen die nachfolgende Tabelle 4 sowie Tz. 3.3.

Tabelle 4

Steuereinnahmen und Steuerzuweisungen des Bundes

	2021 Soll	2021 Ist	Differenz Ist-Soll ^a	2022 Soll	2023 Entwurf	Ände- rung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Steuereinnahmen insgesamt	284 024,0	313 545,4	29 521,4	328 435,0	362 274,0	10,3
davon:						
Bundesanteile an Gemeinschaftsteuern	263 358,0	277 794,9	14 436,9	310 400,0	328 809,0	5,9
davon:						
• Lohnsteuer	93 840,0	92 670,6	-1 169,4	100 343,0	107 164,0	6,8
• Veranlagte Einkommensteuer	25 203,0	30 746,4	5 543,4	29 793,0	31 620,0	6,1
• Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	9 200,0	13 695,5	4 495,5	16 125,0	15 825,0	-1,9
• Körperschaftsteuer	12 975,0	21 062,0	8 087,0	20 875,0	21 275,0	1,9
• Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer	117 557,0	113 125,5	-4 431,5	137 270,0	146 830,0	7,0
• Gewerbesteuerumlage	1 789,0	2 082,2	293,2	2 210,0	2 289,0	3,6
• Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2 794,0	4 412,8	1 618,8	3 784,0	3 806,0	0,6
Bundessteuern	99 503,0	98 170,7	-1 332,3	100 626,0	102 919,0	2,3
davon:						
• Energiesteuer	39 850,0	37 120,3	-2 729,7	37 500,0	37 800,0	0,8
• Tabaksteuer	14 190,0	14 732,5	542,5	15 220,0	15 800,0	3,8
• Versicherungssteuer	14 890,0	14 979,9	89,9	15 650,0	16 150,0	3,2
• Stromsteuer	6 880,0	6 691,3	-188,7	6 850,0	6 900,0	0,7
• Kfz-Steuer	9 545,0	9 546,4	1,4	9 560,0	9 530,0	-0,3
• Solidaritätszuschlag	9 950,0	11 027,6	1 077,6	11 150,0	11 600,0	4,0
• Sonstige	4 198,0	4 072,7	-125,3	4 696,0	5 139,0	9,4
Steuerzuweisungen (Negativtitel)	-65 949,0	-62 420,2	3 528,8	-65 778,0	-66 544,0	1,2
davon:						
• Sanierungshilfen	-800,0	-800,0	0,0	-800,0	-800,0	0,0
• Bundesergänzungszuweisungen	-9 179,0	-10 070,7	-891,7	-10 512,0	-10 758,0	2,3
• Regionalisierungsmittel	-9 268,0	-9 458,2	-190,2	-9 744,0	-10 254,0	5,2
• Ausgleich Kfz-Steuer	-8 992,0	-8 991,8	0,2	-8 992,0	-8 992,0	0,0
• Abführungen an Europäischen Union	-37 710,0	-33 099,5	4 610,5	-35 730,0	-35 740,0	0,0
Veränderungen aufgrund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmenentwicklung	-12 888,0	0,0	12 888,0	-16 813,0	-2 910,0	

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Im Jahr 2021 sank die Steuerdeckungsquote aufgrund erheblicher finanzieller Anstrengungen des Bundes zur Abwehr der Folgen der COVID-19-Pandemie auf einen Tiefststand von 56,3 %. Trotz andauernder Pandemie und der durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine weiterhin erheblichen finanziellen Belastungen erwartet der Bund im Jahr 2022 steigende Steuereinnahmen. Aufgrund dessen und eines geringeren Ausgaben-Solls ergibt sich aus dem Haushaltsplan 2022 eine wieder leicht höhere Steuerdeckungsquote von 66,2 %.

Im Regierungsentwurf 2023 wird eine weitere Erholung der Steuereinnahmen erwartet. Mit einem Soll von 362,3 Mrd. Euro setzt der Regierungsentwurf 2023 den steuerlichen Erholungspfad fort. Damit würden im Jahr 2023 die Steuereinnahmen die des Vor-Pandemie-Jahres 2019 um 33,3 Mrd. Euro übertreffen. Die Steuerdeckungsquote stiege sprunghaft auf 81,4 %, bliebe aber immer noch weit unterhalb der Steuerdeckungsquote des Jahres 2019 (95,9 %). Ob sich die Erwartung erfüllt, ist angesichts der möglichen Folgen der weltpolitischen Lage für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland allerdings unsicher. Auch die im Entwurf des Inflationsausgleichsgesetzes vorgesehene Beseitigung der kalten Progression im Steuerrecht würde sich unmittelbar auf die Steuereinnahmen auswirken. Denkbar ist daher ebenso, dass die Steuerdeckungsquote aufgrund der Gemengelage (kriegsbedingte Beeinträchtigung des weltweiten Handels, hohe Inflationsrate, Steuerentlastungen und verstärkte Verteidigungsanstrengungen) wieder sinkt.

Die konjunkturell beeinflussten Gemeinschaftsteuern sind während der COVID-19-Pandemie stark eingebrochen. Sie erholen sich jedoch besser als erwartet und sollen im Haushaltsjahr 2023 mit 328,8 Mrd. Euro deutlich über den Einnahmen des Vor-Pandemie-Jahres 2019 liegen (+57,5 Mrd. Euro).

Die Bundessteuern blieben auch nach Beginn der COVID-19-Pandemie weitgehend stabil. Über ein Drittel der Einnahmen aus Bundessteuern entfallen auf die Energiesteuer (Steuern auf Erdgas, andere Heizstoffe und sonstiges Aufkommen). Nach der Planung im Regierungsentwurf 2023 sollen die Einnahmen bei der Energiesteuer auf dem Niveau des Vorjahres stagnieren. Aufgrund der Bemühungen der Bundesregierung, sich von russischen Energielieferungen zu lösen, kann es bei der Energiesteuer jedoch noch zu erheblichen Veränderungen kommen. Bei Verbrauchsminderungen durch höhere Bezugspreise ist trotz angedachter Entlastungen der Wirtschaft und der Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem Absinken der Energiesteuereinnahmen zu rechnen.

3.1.2 Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen

Unwirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen führen zu Einnahmeverlusten, belasten den Bundeshaushalt und verzerren den Wettbewerb. Der Bundesrechnungshof kritisiert

die zögerliche Reformbereitschaft der Bundesregierung und das Ignorieren der eigenen subventionspolitischen Leitlinien. Zwei Beispiele:

3.1.2.1 Steuervergünstigungen unverzüglich reformieren

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesregierung seit Jahren die überfällige Reform zahlreicher Steuervergünstigungen vernachlässigt.⁶ Hierüber hat er dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) anlässlich des 28. Subventionsberichts der Bundesregierung⁷ berichtet. Steuervergünstigungen sind Subventionen. Einnahmeverluste und Wettbewerbsverzerrung durch unwirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen nimmt die Bundesregierung dabei in Kauf. Sie hat sich nicht hinreichend mit der hierauf gerichteten Kritik der Wirtschafts- und Finanzforschung auseinandergesetzt.

Das BMF berichtet dem Parlament federführend zu den Steuervergünstigungen. Es beauftragte im März 2017 das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln). **Die Finanzforscher evaluierten 33 Steuervergünstigungen. Sie beanstandeten 27 Steuervergünstigungen im jährlichen Gesamtvolumen von 4,7 Mrd. Euro.**

17 Steuervergünstigungen bewertete das FiFo Köln mit der Note „*ausreichend*“ im Sinne eines „*eben noch bestanden, mit deutlichem Reformbedarf*“.

Zehn Steuervergünstigungen beurteilten die Finanzforscher als „*schwach*“. Hier bestehe sogar „*dringender Anpassungsbedarf*“. Die jeweilige Maßnahme solle „*von Grund auf umgestaltet oder aufgegeben werden*“.

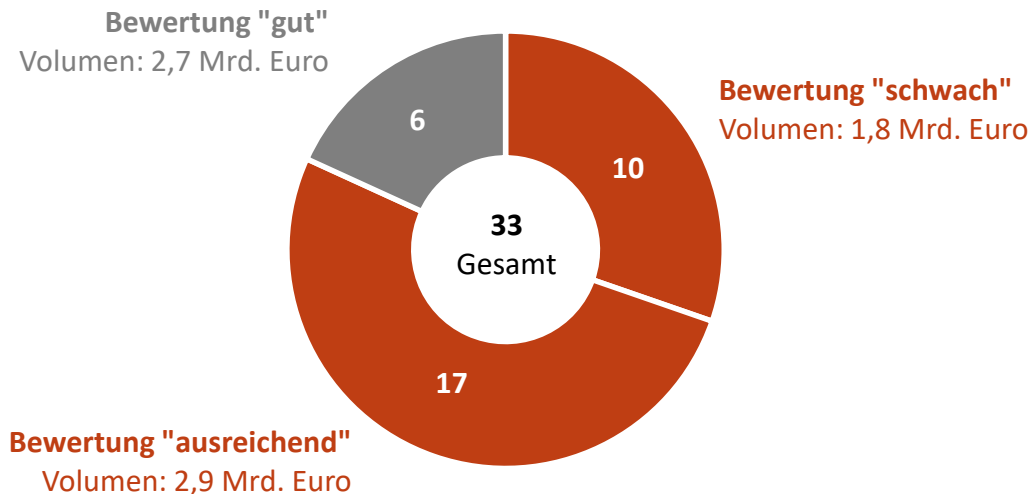
⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 13. Mai 2022 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den 28. Subventionsbericht der Bundesregierung; hier: Evaluierung von Steuervergünstigungen, <https://www.bundesrechnungshof.de>.

⁷ 28. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 18. August 2021, Bundestagsdrucksache 19/32170 vom 25. August 2021.

Abbildung 4

80 % der geprüften Steuervergünstigungen deutlich reformbedürftig

Von 33 Steuervergünstigungen bewertete das FiFo Köln 10 als schwach und 17 als ausreichend. Nur 6 der geprüften Steuervergünstigungen erhielten die Note gut.



Erläuterung: Angaben zum Volumen für das Jahr 2018.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: FiFo Köln, Evaluierung von Steuervergünstigungen, FiFo-Berichte Nummer 28-0, Oktober 2019.

Mit gezielten Reformen kann die Bundesregierung die längst bekannten Nachteile der vorgenannten Steuervergünstigungen abstellen und ihre Subventionen künftig wirksam gestalten.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Bundesregierung und zuvorderst das federführend verantwortliche BMF sich mit den Reformempfehlungen der Wirtschafts- und Finanzforschung auseinandersetzen müssen. Sie müssen die kritisierten Steuererleichterungen eingehend überprüfen und das Parlament offen und selbstkritisch über die Erkenntnisse und Empfehlungen aus den Forschungsgutachten informieren.

Der 28. Subventionsbericht der Bundesregierung benennt auf seinen über 500 Seiten zu wenig Reformansätze zu den beanstandeten Steuervergünstigungen und blendet wesentliche Kritikpunkte aus. Das negative Gesamturteil der finanzwissenschaftlichen Evaluierung und viele kritisch gewürdigte Teilkriterien der jeweils evaluierten Steuervergünstigungen fallen unter den Tisch.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung eine wesentliche, in den Subventionspolitischen Leitlinien verankerte Selbstverpflichtung nicht eingehalten hat. Sie soll neue Steuervergünstigungen und damit verbundene Mindereinnahmen stets durch Einsparungen bei bestehenden, weniger effektiven oder ineffizienten Steuervergünstigungen kompensieren. Im Berichtszeitraum der Jahre 2019 bis 2022 veranlasste die

Bundesregierung fünf neue Steuervergünstigungen mit einem Volumen von 4,4 **Mrd.** Euro, sparte aber bislang nur 45 **Mio.** Euro für drei auslaufende Steuervergünstigungen ein.

Der Rechnungsprüfungsausschuss stimmte dem Bundesrechnungshof⁸ zu und beschloss im Juni 2022⁹, das BMF müsse spätestens im 29. Subventionsbericht darlegen, welche Steuervergünstigungen geändert oder abgeschafft werden können. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet insbesondere eine rückhaltlose Bestandsaufnahme aller Steuervergünstigungen, die im Evaluierungsgutachten des FiFo Köln nur die Gesamtnote „schwach“ oder „ausreichend“ erhalten haben. Bislang zurückgestellte Reformen müssen jetzt proaktiv eingeleitet, nicht wirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen müssen abgeschafft werden.

Das BMF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass ineffektive oder ineffiziente Steuervergünstigungen kritisch zu hinterfragen sind. Es werde im 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, der voraussichtlich im Sommer 2023 vom Bundeskabinett verabschiedet wird, auch die Bewertungen und Ergebnisse des Evaluierungsgutachtens des FiFo Köln darlegen. Wegen der aktuellen Preisentwicklung für Strom- und Energieerzeugnisse sei jedoch nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung alle kritisch bewerteten Steuervergünstigungen kurzfristig und umfassend abschaffe.

Der Bundesrechnungshof wird die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung weiterhin beratend und prüfend begleiten.

3.1.2.2 Alkoholsteuerbegünstigung für Abfindungsbrenner¹⁰ und Stoffbesitzer¹¹: Ein weiteres Beispiel für dringenden Evaluationsbedarf

In Abfindungsbrennereien wird die zu versteuernde Alkoholmenge pauschal nach einem amtlichen Ausbeutesatz ermittelt. Ist die tatsächliche Ausbeute höher, wird diese sogenannte Überausbeute steuerfrei belassen. Die Ausbeutesätze bestehen seit langen Jahren unverändert bis zurück zum Jahr 1973.

⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 13. Mai 2022 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den 28. Subventionsbericht der Bundesregierung; hier: Evaluierung von Steuervergünstigungen, <https://www.bundesrechnungshof.de>.

⁹ Protokoll zur 6. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 24. Juni 2022.

¹⁰ Abfindungsbrenner dürfen Alkoholerzeugnisse ohne amtliche Verschlüsse ausschließlich aus bestimmten Stoffen gewinnen. Die Jahreserzeugung in einer Abfindungsbrennerei ist auf 300 Liter Alkohol pro Kalenderjahr begrenzt. Das Ergebnis des Brennens wird nach der amtlichen Ausbeute ermittelt. Der Abfindungsbrenner benötigt für das Brennen eine amtliche Erlaubnis.

¹¹ Stoffbesitzer sind natürliche Personen, die aus selbstgewonnenem Obst bis zu 50 Liter Alkohol auf einer fremden Brennerei erzeugen dürfen. Dieses Stoffbesitzerkontingent belastet das 300-Liter-Kontingent des Brenners nicht. Stoffbesitzer benötigen keine formelle Erlaubnis. Die Bestimmungen zur Ausbeute gelten auch für sie.

Auf den gewonnenen Alkohol wird ein ermäßigter Steuersatz angewandt, der nach den Subventionsberichten der Bundesregierung zu Steuermindereinnahmen von 6 Mio. Euro jährlich führt. Mit der Maßnahme sollen die Klein- und Obstbrenner gefördert und die für die Artenvielfalt bedeutsamen Streuobstwiesen erhalten werden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes übertrafen die steuerfreien Überausbeuten die Ausbeutesätze je nach Rohstoff um 34 % bis ganz vereinzelt um 177 % und führten alleine in einem Haushaltsjahr zu einem Steuerausfall von 28,5 Mio. Euro.

Hinsichtlich des reduzierten Steuersatzes hat das BMF auf die geplante Überarbeitung der einschlägigen europäischen Alkoholsteuersatzrichtlinie verwiesen. Anlässlich der nationalen Umsetzung wolle es die Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke in ihrer Gesamtheit beurteilen. Die zuständige Generalzolldirektion hat bereits im Mai 2020 mit einer Überprüfung der amtlichen Ausbeutesätze begonnen. Anpassungen hat der Bundesrechnungshof bisher nicht festgestellt.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Alkoholsteuerbegünstigung für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer umgehend zu evaluieren und die Überprüfung der Ausbeutesätze zügig abzuschließen.

Das BMF weist darauf hin, dass derzeit eine Evaluierung der genannten Ausbeutesätze stattfindet und es erste Ergebnisse auswerte.

3.2 Einnahme aus Rücklageauflösung

Im Regierungsentwurf 2023 (Kapitel 6002 Titel 359 01) ist eine Entnahme von 40,5 Mrd. Euro aus der „Rücklage“ als Einnahme des Bundeshaushaltes 2023 vorgesehen. Die „Rücklage“ war in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 aus Überschüssen des Bundeshaushalts gebildet worden. Gemäß den Erläuterungen zu den Rücklagen im Jahresabschluss 2019 befinden sich 48,2 Mrd. Euro in der „Rücklage“. In den nachfolgenden Jahresrechnungen wird dieser Betrag nicht mehr genannt. Es wird nur noch darauf hingewiesen, dass der Rücklage weder Mittel zugeführt noch entnommen wurden. In allen Jahresrechnungen seit dem Jahr 2015 wird der Anfangs- und Endbestand der „Rücklage“¹² mit Null Euro ausgewiesen. In die Vermögensrechnungen wurde die „Rücklage“ nicht aufgenommen. Es wird dort lediglich darauf hingewiesen, dass die „Rücklage“ ausschließlich Haushaltsmittel in Form von Ermächtigungen verwaltet und sie weder über Vermögen noch Schulden verfügt. Allein dieser (fehlende) Ausweis in der Rechnungslegung belegt, dass eine „Rücklage“ nicht vorhanden ist.

Tatsächlich hatte die Bundesregierung die Mehreinnahmen dazu genutzt, die Anschlussfinanzierungen für fällige Kredite des Bundes zu senken. Gleichwohl wurden die nicht mehr vorhandenen Mittel der „Rücklage“ zugewiesen. Da die Haushaltssystematik nicht zwischen

¹² Bis zur Jahresrechnung 2019 unter der Bezeichnung Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“.

werthaltigen oder nur buchmäßig gebildeten Rücklagen unterscheidet, werden die Entnahmen aus der nicht werthaltigen „Rücklage“ im Bundeshaushalt als Einnahmen gebucht. Dies hat zur Folge, dass die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme (NKA) in Höhe dieser „Einnahmen“ reduziert werden kann. Die Mittel für die „Rücklage“ müssen dennoch durch eine weitere – im Haushalt nicht abgebildete – NKA beschafft werden.

Durch diese buchhalterische Ausgestaltung wird der Haushalt als schuldenregelkonform dargestellt, obwohl er es faktisch nicht ist. Denn die für die Inanspruchnahme der „Entnahme aus Rücklage“ aufzunehmenden Kredite erhöhen die formal im Kapitel 3201 des Regierungsentwurfs 2023 ausgewiesene NKA von 17,2 Mrd. Euro um den Entnahmebetrag von 40,5 Mrd. Euro. Bei dem Entnahmebetrag handelt es sich um den größten Teilbetrag der vom Bundesrechnungshof für das Haushaltsjahr 2023 festgestellten, aber im Bundeshaushalt nicht ersichtlichen **echten** Nettokreditaufnahme (eNKA) von mindestens 78,2 Mrd. Euro.¹³

3.3 Negative Einnahmen

Negative Einnahmen werden zusammen mit den Steuereinnahmen im Kapitel 6001 ausgewiesen. Sie sind Einnahmen des Bundes, die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen an die Länder und die Europäische Union weitergereicht werden. Sie mindern die Steuereinnahmen des Bundes. Die negativen Einnahmen betreffen folgende Maßnahmen (vgl. Tabelle 4; 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 Tz. 3.3.1)
- Ausgleichsmittel an die Länder für die weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Lkw-Maut
- Abführungen an die Europäische Union – EU-Eigenmittel (siehe Tz. 3.3.2)

¹³ Zur eNKA müssen auch die außerhalb des Bundeshaushalts in verschiedenen Sondervermögen anfallenden kreditfinanzierten Inanspruchnahmen von Rücklagen (siehe hierzu Tz. 5) und die Kreditaufnahme des mit eigener Kreditermächtigung ausgestatteten Sondervermögens Bundeswehr gezählt werden. Diese einbezogen liegt die eNKA bei mindestens 78,2 Mrd. Euro. Damit liegt die Neuverschuldung des Bundes im Jahr 2023 beim 4,5-fachen der nach der Schuldenregel zulässigen Kreditaufnahme. Siehe hierzu auch: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 – vom 1. September 2022, Tz. 3.2, Ausschussdrucksache 20(8)1575.

3.3.1 Regionalisierungsmittel

3.3.1.1 Feststellungen zur Mittelverwendung

Der Bund unterstützt die Länder bei der Finanzierung des ihnen obliegenden öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) jährlich mit einem Betrag aus seinem Steueraufkommen.¹⁴ Grundlage hierfür ist Artikel 106a Grundgesetz. Das Nähere regelt das Regionalisierungsgesetz (RegG).¹⁵ Ungeachtet dessen bleibt es aber Aufgabe der Länder, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen.

Die jährlichen Raten der Regionalisierungsmittel sind im RegG gesetzlich festgelegt. Danach steigen die Regionalisierungsmittel kontinuierlich von 7,3 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf rund 11,3 Mrd. Euro im Jahr 2031. Für das Jahr 2023 sieht das RegG einen Betrag von 9,8 Mrd. Euro vor. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018¹⁶ hatten die Länder mehr als 4,6 Mrd. Euro der erhaltenen Regionalisierungsmittel noch nicht für den ÖPNV ausgegeben.¹⁷

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, die Mittel alsbald einer zweckentsprechenden Verwendung zuzuführen. Vor dem Hintergrund der hohen Kreditaufnahme des Bundes ist es nicht vermittelbar, wenn zur Finanzierung von Länderaufgaben bereitgestellte Bundesmittel nicht zeitnah für den vorgesehenen Zweck verwendet werden.¹⁸

3.3.1.2 Haushaltsansätze im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023

Im Regierungsentwurf 2023 sind im Kapitel 6001 Titel 031 05 Regionalisierungsmittel von 10,3 Mrd. Euro veranschlagt. Das sind 0,5 Mrd. Euro mehr als dies im RegG für das Haushaltsjahr 2023 vorgesehen ist.

Die veranschlagten 10,3 Mrd. Euro entsprechen dem in der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022 festgestellten Betrag.¹⁹ Üblicherweise übernimmt das BMF die Ergebnisse der Steuerschätzung in den Regierungsentwurf. Mit der siebten Änderung des RegG²⁰ vom

¹⁴ Kapitel 6001 Titel 031 05.

¹⁵ Zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2022, BGBl. I S 812.

¹⁶ Aktuellere Daten liegen noch nicht vor.

¹⁷ Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018, Bundestagsdrucksache 20/672 vom 25. Januar 2022.

¹⁸ Zur Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund siehe auch: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 – vom 1. September 2022, Tz. 3.5, Ausschussdrucksache 20(8)1575.

¹⁹ Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2022 in Berlin/Video, Tabelle 4, Ausschussdrucksache 20(8)0857.

²⁰ Gesetz vom 25. Mai 2022, BGBl. I S 812.

Mai 2022 veränderte sich der Auszahlungstermin für die 2. Tranche der Sonderzahlung gemäß § 7 Absatz 4 RegG.²¹ Nunmehr ist für das Haushaltsjahr 2023 nur noch eine Zahlung von 9,8 Mrd. Euro vorgesehen. Dieser Sachverhalt hätte bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Haushalt 2023 bereits berücksichtigt werden können. Bei Kapitel 6001 Titel 031 05 wäre der dem RegG entsprechende Betrag von 9,8 Mrd. Euro zu veranschlagen gewesen.

Stattdessen veranschlagt das BMF eine Einnahme von 0,5 Mrd. Euro bei Kapitel 6001 Titel 031 14 (Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes), um die finanziellen Auswirkungen der Verschiebung des Auszahlungstermins abzubilden. Der Titel 031 14 war ursprünglich als Negativtitel für das Haushaltsjahr 2022 eingerichtet worden, um den Ländern weitere 1,2 Mrd. Euro für pandemiebedingte finanzielle Nachteile, die im Jahr 2022 entstanden sind, und 2,5 Mrd. Euro als Ausgleich für das sogenannte 9-Euro-Ticket zuzuweisen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der gewählten Veranschlagung bei den beiden Titeln einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Spätestens seit der Bekanntmachung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes²² war bekannt, dass eine Verschiebung der Auszahlung von Teilen der coronabedingten Sonderzahlung vorgesehen ist.

Nach § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Im Haushaltsplan sind gemäß § 11 Absatz 2 BHO die zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistende Ausgaben und voraussichtlich benötigte Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Der in das folgende Jahr verschobene Teil der Sonderzahlung ist als Ausgabe im Haushalt 2023 weder notwendig (§ 6 BHO) noch eine voraussichtlich zu leistende Ausgabe (§ 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO). Er ist deshalb nicht im Haushaltsplan 2023 zu veranschlagen. Bei der Einnahme bei Kapitel 6001 Titel 031 14 steht bereits bei Aufstellung des Haushaltsplans fest, dass sie nicht erzielt wird. Sie ist lediglich eine Verrechnungsgroße, um die bekanntermaßen zu hohe Ausgabe bei Kapitel 6001 Titel 031 05 zu korrigieren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Ansätze der Regionalisierungsmittel bei Kapitel 6001 Titel 031 05 auf 9,8 Mrd. Euro und bei Kapitel 6001 Titel 031 14 auf 0 Euro zu reduzieren. Dies entspricht im Übrigen auch den Vorgaben an die Aufstellung des Haushaltsplans aus §§ 6, 11 Absatz 2 BHO.

3.3.1.3 Förderdschungel bei der Finanzierung des ÖPNV

Der Bund fördert den ÖPNV nicht alleine mit Regionalisierungsmitteln. Daneben gewährt er Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Kapitel 1206) und dem

²¹ Ausgleich coronabedingter finanzieller Nachteile im Jahr 2021.

²² Gesetz vom 25. Mai 2022, BGBl. I S 812.

Bundesschienenwegeausbaugesetz (Kapitel 1202). Hinzu kommen Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben usw.

Der Bundesrechnungshof hat am 8. Februar 2022 in einem Sonderbericht nach § 99 BHO den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass durch die Vielzahl der Finanzierungsinstrumente die Transparenz leidet und ein Förderdschungel entsteht.²³ In seinem Bericht hat der Bundesrechnungshof weitere Mängel bei der Finanzierung des ÖPNV aufgezeigt und umfangreiche Empfehlungen ausgesprochen.

Seit Sommer 2021 fordern die Länder immer wieder, die regulären Regionalisierungsmittel ab dem Jahr 2022 zu erhöhen. Dies sei schon für die Aufrechterhaltung des Status Quo erforderlich und erst recht für Verbesserungen im ÖPNV zum Erreichen der Klimaschutzziele des Bundes. Sie begründen ihre Forderung u. a. mit gestiegenen Bau-, Energie- und Personalkosten. Außerdem sei ein erwarteter Anstieg bei den Fahrgastzahlen durch die COVID-19-Pandemie ausgeblieben, wodurch ebenfalls Lücken in der Finanzierung entstanden seien.²⁴

Im September 2022 forderten die Länder ab dem Jahr 2022 zusätzlich 1,5 Mrd. Euro an Regionalisierungsmitteln. Außerdem soll der Bund die Regionalisierungsmittel in den Jahren 2022 und 2023 um jeweils zusätzlich 1,65 Mrd. Euro gegenüber dem jeweiligen Vorjahr erhöhen, um die Regionalisierungsmittel an die Energiepreissteigerungen anzupassen.²⁵

Die Regierungskoalition hat sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen, Attraktivität und Kapazitäten des ÖPNV zu verbessern. Sie strebt einen Ausbau- und Modernisierungspakt an, bei dem sich Bund, Länder und Kommunen unter anderem über die Finanzierung bis zum Jahr 2030 einschließlich der Eigenanteile der Länder und Kommunen und die Aufteilung der Bundesmittel verständigen.²⁶

Bund und Länder haben im März 2022 eine entsprechende Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegründet. Zu den Zielen gehört insbesondere, Transparenz bei den Regionalisierungsmitteln herzustellen und eine Finanzierungsstruktur für den ÖPNV einschließlich der Finanzierungsbeteiligungen von Bund, Ländern und Kommunen zu erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof prüft begleitend das Verwaltungshandeln des Bundes im Zusammenhang mit dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Er begrüßt die Bestrebungen der

²³ Bericht nach § 99 BHO vom 8. Februar 2022 über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr, Bundestagsdrucksache 20/599.

²⁴ 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=4812498> (Beschluss zu TOP 4.1),
<https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-02-23-sonder-vmk-telko.html?nn=4812498> (Beschluss zu TOP 2)

²⁵ Vgl. <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-09-19-sonder-vmk-telefonschaltkonferenz/22-09-19-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=4> (Beschluss zu TOP 3).

²⁶ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Seite 50).

Bundesregierung, die Finanzierung des ÖPNV systematisch aufzuarbeiten. Er schlägt vor, dabei auch die Empfehlungen aus dem Sonderbericht vom 8. Februar 2022 zu berücksichtigen.

Über den Ländern gemäß Artikel 106a Grundgesetz zustehende Mittel für den ÖPNV aus dem Steueraufkommen des Bundes sollte erst nach der Vereinbarung von Zielvorgaben und einer darauf aufbauenden Ermittlung des Bedarfs entschieden werden.

3.3.2 EU-Eigenmittel (Finanzierung des EU-Haushaltes)

Der EU-Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert (Artikel 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union). 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 sieben Jahren. Die Verhandlungen hierzu werden mit dem Paket für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingeleitet, das die Europäische Kommission vorlegt. Sie münden u. a. in dem Eigenmittelbeschluss, der Art und Berechnung der dem EU-Haushalt zufließenden Einnahmen definiert.

Mit dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020, anwendbar ab dem 1. Januar 2021, wurde ein auf der Menge nicht-recycelter Kunststoffverpackungsabfälle basierendes Eigenmittel (sog. Plastikabgabe) als neue Eigenmittelkategorie eingeführt. Der EU-Haushalt 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)
- die auf der Menge nicht-recycelter Kunststoffverpackungsabfälle basierenden Eigenmittel (Kunststoff-Eigenmittel)

Während die traditionellen Eigenmittel eine direkte Einkommensquelle der Europäischen Union sind, handelt es sich bei den drei übrigen Einnahmearten im Wesentlichen um nationale Beiträge, die von den Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt abgeführt 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 durch die Reaktion der Europäischen Union auf die COVID-19-Pandemie. Er umfasst ein Volumen von insgesamt 1 212,5 Mrd. Euro für Verpflichtungen bzw. 1 196,8 Mrd. Euro

für Zahlungen.²⁷ Die Eigenmittelobergrenze wurde auf 1,46 % bzw. 1,40 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der verbliebenen 27 Mitgliedstaaten festgelegt. Der vorausgegangene MFR 2014 bis 2020 hatte Eigenmittelobergrenzen von 1,26 % bzw. 1,20 % vorgesehen, allerdings in Bezug auf das BNE der 28 Mitgliedstaaten, einschließlich des Vereinigten Königreichs.

Im Regierungsentwurf 2023 belaufen sich die insgesamt bei Kapitel 6001 Titel 021 01, 022 02 und 022 03 veranschlagten Eigenmittel (ohne Zölle) auf 35,7 Mrd. Euro. Sie bleiben damit gegenüber dem Soll 2022 nahezu unverändert, liegen gleichwohl um 2,6 Mrd. Euro über dem Ist 2021 (vgl. Tabelle 4). Gegenüber dem vorausgegangenen MFR für die Jahre 2014 bis 2020 steigen die deutschen Abführungen an den EU-Haushalt im aktuellen MFR indes deutlich an: Im Jahr 2020 lagen die Abführungen an den EU-Haushalt im Ist noch bei 28,1 Mrd. Euro und damit knapp 8 Mrd. Euro unter dem aktuell veranschlagten Niveau.

Während in Kapitel 6001 lediglich die nationalen Beiträge veranschlagt sind, werden in Anlage 1 zu Kapitel 6001 (Erhebung der Eigenmittel der Europäischen Union – Anlage E [Kapitel 6090]) die gesamten EU-Eigenmittel ausgewiesen. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die EU-Eigenmittel, die ihren Ursprung in Deutschland haben.

²⁷ In laufenden Preisen.

Tabelle 5

Abführungen der Zölle und weiterer EU-Eigenmittel

	2021 Soll	2021 Ist	Differenz Ist-Soll	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Abführungen an die EU insgesamt davon:	41 422,0	36 912,50	-4 509,5	40 155,0	40 315,0	5,1
Zölle (Kap. 6090 Tit. 688 04)	4 950,0	4 949,0	-1,0	5 900,0	6 100,0	3,4
Sonstige EU-Eigenmittel davon:	37 710,0	33 100,1	-4 609,9	35 730,0	35 740,0	0,0
• Abführung der Produktionsabgaben und Überschussbeträge für Zucker und Isoglukose sowie einmalige Beträge für zusätzlich zugeteilte Zuckerquoten (Kap. 6090 Tit. 688 02)	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	-
• Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Kap. 6090 Tit. 688 08)	4 430,0	4 416,3	-13,7	4 740,0	4 900,0	3,4
• BNE-Eigenmittel (Kap. 6090 Tit. 688 09)	33 280,0	28 683,3	-4 596,7	29 600,0	29 470,0	-0,4
• Kunststoff-Eigenmittel (Kap. 6090 Tit. 688 11)	-	-	-	1 390,0	1 370,0	-1,4
Erhebungskostenpauschale (Kap. 6090 Tit. 688 10)	-1 238,0	-1 136,5	101,5	-1 475,0	-1 525,0	3,4

Quellen:

Haushaltsrechnung für das Jahr 2021.

Haushaltsplan 2022.

Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Der für die veranschlagten Abführungen maßgebliche EU-Haushalt 2023 sieht im Entwurf mit Stand Juni 2022 insgesamt 185,6 Mrd. Euro für Verpflichtungen (+2,1 % gegenüber 2022) und 166,3 Mrd. Euro für Zahlungen (-2,6 % gegenüber 2022) vor, und zwar inklusive der Sonderinstrumente (z. B. der Solidaritäts- und Soforthilfereserve oder der Reserve für die Anpassung an den Brexit). Das geplante Haushaltsvolumen entspricht damit gemessen am BNE der 27 Mitgliedstaaten 1,14 % für Verpflichtungen bzw. 1,02 % für Zahlungen. Rat und Europäisches Parlament werden den EU-Haushalt 2023 im November verhandeln.

Neben einer vereinfachten Methodik zur Ermittlung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben sich die Mitgliedstaaten im Juli 2021 darauf verständigt, die Einführung neuer Eigenmittel anzustreben. Diese sollen auch dazu dienen, die EU-Anleihen für den Wiederaufbaufonds schneller zurückzuzahlen. Neben der bereits beschlossenen Plastikabgabe hat die

Kommission am 22. Dezember 2021 das erste sogenannte Eigenmittelpaket vorgelegt,²⁸ dem bis Ende 2023 ein Zweites folgen soll.²⁹

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. Nach der allgemeinen Ausrichtung des Rates vom Juni 2022 soll ein Teil der Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel als zweckgebundene Einnahmen den neuen Klima-Sozialfonds finanzieren. Die Europäische Kommission hat außerdem vorgeschlagen, CO₂-Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve für die Finanzierung von REPowerEU³⁰ heranzuziehen. Wenn Einnahmen aus neuen Eigenmitteln zur Finanzierung anderer Instrumente herangezogen werden, stehen sie für die Tilgung der EU-Anleihen des Wiederaufbaufonds nicht mehr zur Verfügung.

Außerdem kann es zu unerwünschten Rückwirkungen kommen: Wenn Erträge aus dem europäischen Emissionshandel zur Tilgung der EU-Anleihen oder zur Finanzierung neuer Instrumente verwendet würden, hätte dies erhebliche negative Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Denn der Klima- und Transformationsfonds, 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 (siehe auch Tz. 5.2).

3.4 Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Bundesimmobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Im Regierungsentwurf 2023 sind hierfür wie in beiden Vorjahren 2,4 Mrd. Euro ausgewiesen. Im Wesentlichen bestehen die Einnahmen aus der Abführung der BlmA an den Bundeshaushalt (2,34 Mrd. Euro). Die BlmA wird den geplanten Abführungsbetrag nach jetzigem Stand aber nur erbringen können, wenn sie 737 Mio. Euro aus einer für die Sicherung von Bauleistungen gebildeten Rücklage entnimmt. Damit wäre die ursprünglich zum Bilanzstichtag 2019 bestehende Rücklage von ursprünglich 1,3 Mrd. Euro vollständig in Anspruch genommen.³¹

²⁸ Dieses umfasst drei neue Eigenmittelvorschläge auf der Grundlage eines überarbeiteten europäischen Emissionshandelssystems, eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sowie eines Anteils der durch Umsetzung der Säule 1 des OECD Zwei-Säulen-Projekts auf die Mitgliedstaaten umverteilten Gewinne multinationaler Konzerne.

²⁹ U. a. auf Basis eines Vorschlags für einen neuen Rahmen für die Unternehmensbesteuerung in Europa (BEFIT).

³⁰ Mit REPowerEU will die Europäische Union Investitionen und Reformen fördern, die zur Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten von russischen Rohstoffen beitragen. Finanziert werden soll REPowerEU durch Einnahmen aus dem Emissionshandel, bisher nicht genutzte Kredite aus dem Wiederaufbaufonds sowie Mittelübertragungen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds.

³¹ Die BlmA hatte zur Sicherung von Bauleistungen des Bundes eine Rücklage von 1,3 Mrd. Euro gebildet. Im Haushaltsjahr 2022 ist eine Entnahme von 463 Mio. Euro vorgesehen. Im Jahr 2021 hatte sie schon 100 Mio. Euro in Anspruch genommen.

In den Jahren 2024 bis 2026 rechnet die BlmA mit deutlich geringeren Abführungen als in der bisherigen Finanzplanung vorgesehen.³² Sie begründet dies mit sinkenden Erträgen und höheren Aufwendungen aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit sowie stark ansteigendem Investitionsvolumen in den nächsten Jahren.³³ Zudem realisiert sie für den Deutschen Bundestag Baumaßnahmen. Die Kosten dafür kann sie mit der Abführung verrechnen.

Die Kernaufgabe der BlmA ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Die Ausgaben hierfür bilden den mit Abstand größten Block im Wirtschaftsplan der BlmA. So will die BlmA beispielsweise 795,2 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2023 in Gebäude im ELM investieren (Vorjahr 604,3 Mio. Euro). Das sind 64,6 % der 1,2 Mrd. Euro vorgesehenen Gesamtinvestitionen in ihr Anlagevermögen (Vorjahr 969,6 Mio. Euro).

Den größten Anteil an den Investitionen bilden die Baumaßnahmen, die im Wirtschaftsplan der BlmA gesondert ausgewiesen sind. Hierfür sollen 693,7 Mio. Euro im Jahr 2023 ausgegeben werden.³⁴ Das sind 44,1 % mehr als für das Vorjahr geplant (481,4 Mio. Euro). Insgesamt sieht die BlmA für Baumaßnahmen in ihrem Wirtschaftsplan 6 Mrd. Euro vor. Dies betrifft fast ausschließlich Baumaßnahmen im ELM.³⁵

Neben den Investitionen sieht die BlmA für das Haushaltsjahr 2023 Bauunterhaltungsmaßnahmen von 962,8 Mio. Euro vor (Vorjahr: 985,9 Mio. Euro).³⁶ Nach den Erläuterungen zu den Wirtschaftsplanpositionen liegt der ELM-Anteil bei 775,1 Mio. Euro (80,5 %).³⁷ Ob die BlmA – wie in der Vergangenheit – einen nicht unerheblichen Teil in investive Maßnahmen umleitet, ohne die dafür notwendigen Planungsschritte einzuhalten, lässt sich nicht ausschließen.³⁸

Die BlmA refinanziert ihre Ausgaben für die ihr übertragenen bzw. von ihr zu beschaffenden ELM-Liegenschaften durch die ELM-Mieten, die sie von den Nutzern erhält. Für das Haushaltsjahr 2023 erwartet sie im ELM Nettokaltmieteinnahmen von 3,6 Mrd. Euro

³² In der bisherigen Finanzplanung des Bundes sind für den Zeitraum 2024 bis 2026 Abführungen von insgesamt 7 Mrd. Euro vorgesehen; im Haushaltsvoranschlag 2023 bzw. der Mittelfristplanung der BlmA bis zum Jahr 2026 sind es nur noch insgesamt 1,9 Mrd. Euro.

³³ Die BlmA erwartet u. a. sinkende Verkaufserlöse sowie erhöhte Ausgaben, um die Klimaschutzziele der Bundesregierung für die Bundesgebäude zu erreichen und den Raumbedarf des Bundes zu decken. Außerdem will sie den Neubau von Wohnungen verstärken sowie Wohnungsbestände verdichten und optimieren.

³⁴ Davon sind 655,4 Mio. Euro für die ELM-Liegenschaften vorgesehen.

³⁵ Anlage 1 zum Kapitel 6004. 321 Mio. Euro sind vorgesehen für drei Baumaßnahmen des Deutschen Bundestages außerhalb des ELM. Im Wirtschaftsplan 2022 waren für mehrjährige Baumaßnahmen Gesamtausgaben von 5,8 Mrd. Euro veranschlagt, davon 5,5 Mrd. Euro für Liegenschaften ELM.

³⁶ Hierbei ist zu beachten, dass im Wirtschaftsplan der BlmA bei den Bauunterhaltungsmaßnahmen das ELM nicht gesondert ausgewiesen ist.

³⁷ Im Wirtschaftsplan sind die Bauunterhaltsmaßnahmen für die ELM-Liegenschaften nicht gesondert ausgewiesen, sondern nur in den Erläuterungen zu den Wirtschaftsplanpositionen (dortige Anlage 3, Position 1.2.2.4). Hiernach entfallen auf den Bereich ELM Bundeswehr 395,2 Mio. Euro und auf den Bereich ELM Klassik 379,9 Mio. Euro.

³⁸ Der Bundesrechnungshof hatte dies u. a. im April 2022 bei Prüfungen von Baumaßnahmen in mehreren Bundesländern festgestellt. Durch diese haushaltssystematisch nicht korrekte Praxis hat die BlmA wichtige Planungs- und Vorbereitungsschritte außer Acht gelassen.

(Vorjahr 3,5 Mrd. Euro). Zusätzlich sind im Wirtschaftsplan der BImA bei den ELM-Mieten ein Bauunterhaltsanteil von 498,7 Mio. Euro (Vorjahr 493,3 Mio. Euro) veranschlagt sowie 534,4 Mio. Euro (Vorjahr 503,7 Mio. Euro) Mieteinnahmen für Liegenschaften, die sie von Dritten angemietet und an ELM-Nutzer untervermietet hat.

Beim Bau und Erhalt der Dienstliegenschaften bedient sich die BImA der Bauverwaltungen der Länder (Organleihe) bzw. des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Zudem darf sie seit dem letzten Jahr erstmals Baumaßnahmen in eigener Verantwortung durchführen.³⁹ Nach dem Koalitionsvertrag will die aktuelle Bundesregierung die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb der Bundesbauten und Bundesliegenschaften bei der BImA konzentrieren. Dies spiegelt sich auch in dem Anfang des Jahres dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegten Fortschrittsbericht zur Reform des Bundesbaus und den im Entwurf vorliegenden aktualisierten Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes wider. Wie sich die Reform auf den Wirtschaftsplan der BImA auswirken wird, kann derzeit noch nicht abschließend eingeschätzt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet tendenziell Mehrausgaben und damit geringere Abführungsbeträge, alleine schon bedingt durch einen absehbaren Personalmehrbedarf zur Bewältigung der hinzukommenden Aufgaben.

Eine bedeutsame gesetzliche Aufgabe der BImA ist auch die Wohnungsfürsorge des Bundes. Als Beitrag des Bundes zur Wohnraumoffensive wollte die BImA 3 000 Wohnungen bis Ende 2024 fertigstellen. Nach eigener Einordnung vom 30. Juni 2022 wird sie dieses Ziel aber voraussichtlich erst bis Mitte 2025 erreichen. Ferner plant die BImA die Fertigstellung weiterer 2 700 Wohnungen bis Ende 2026.

Im Haushaltsjahr 2023 will die BImA 274 Mio. Euro in Wohngebäude und Gewerbeimmobilien investieren (Vorjahr: 225,5 Mio. Euro). Das sind 22,2 % der 1,2 Mrd. Euro vorgesehenen Gesamtinvestitionen in ihr Anlagevermögen. Insgesamt will sie 1,4 Mrd. Euro in den Jahren 2023 bis 2026 für den Wohnungsneubau ausgeben.⁴⁰

Seit Juli 2021 nimmt die BImA auch die zuvor an externe Dienstleister ausgelagerte Wohnungsverwaltung von 19 000 Wohnungen mit ihrer neuen Sparte „Wohnen“ wieder selbst wahr.

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

³⁹ Sogenanntes „Verantwortungsmodell“. Dies soll zunächst 12 Pilotprojekte betreffen, den Erweiterungsbau des Bundesministeriums der Finanzen in Berlin und elf Einsatztrainingszentren der Zollverwaltung.

⁴⁰ Für den Neubau von Wohnungen und die Erweiterung, Verdichtung und Optimierung vorhandener Wohnbestände. Die Daten entstammen aus den Erläuterungen zu dem Wirtschaftsplan der BImA für das Jahr 2023 (Anlage 9 (Bauleistung der Bundesanstalt), Position 3.1.6).

sind im Regierungsentwurf 2023 keine Ausgaben ausgewiesen. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Einzelplans 60.

Tabelle 6

Ausgaben des Einzelplans 60

	2021 Soll	2021 Ist	Diffe- renz Ist-Soll	2022 Soll	2023 Entwurf	Ände- rung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben insgesamt davon:	146 797,5	143 270,0	-3 527,5	57 293,2	35 823,2	-37,5
Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen) davon:	144 122,4	140 797,7	-3 324,7	54 630,1	33 142,4	-39,3
• Personalausgaben	552,9	32,2	-520,7	32,9	32,9	0,0
• Sächliche Verwaltungsausgaben	489,0	288,9	-200,1	422,6	442,1	4,6
• Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	10,0	-	-10,0	10,0	35,0	250,0
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	144 710,9	138 910,2	-5 800,7	54 431,6	23 864,9	-56,2
• Ausgaben für Investitionen	2 767,9	1 566,3	-1 201,5	2 982,9	9 017,5	202,3
• Besondere Finanzierungsausgaben	-4 408,3	-	4 408,3	-3 250,0	-250	-92,3
Kapitel 6003 (Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit) davon:	196,5	119,0	-77,6	191,5	191,5	0,0
• Sächliche Verwaltungsausgaben	0,1	-	-0,1	0,1	0,1	0,0
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	196,4	119,0	-77,5	191,4	191,4	0,0
Kapitel 6067 (Sonstige Versorgungsausgaben) davon:	2 478,7	2 353,4	-125,3	2 471,6	2 489,3	0,7
• Personalausgaben	88,1	62,4	-25,7	60,9	57,7	-5,3
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 390,5	2 291,0	-99,5	2 410,7	2 431,7	0,9

Quellen:

Haushaltsrechnung für das Jahr 2021.

Haushaltsplan 2022.

Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Der Schwerpunkt der Ausgaben im Einzelplan 60 liegt bei den Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen). Sie machen 63,3 %⁴¹ aller Ausgaben des Einzelplans 60 aus. Dominiert werden die Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) im Wesentlichen von den Zuschüssen an die Sozialversicherungsträger mit 9,3 Mrd. Euro (39 % der Zuweisungen und Zuschüsse im Einzelplan 60). Knapp dahinter liegen die Ausgaben im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise von 5,6 Mrd. Euro (23,7 %) und im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie von 3,5 Mrd. Euro (14,7 %).

Im Einzelplan 60 sind 83,2 % der Ausgaben auf nur fünf Titel verteilt. Dazu gehört auch die Globale Mehrausgabe von 5 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 971 12; siehe hierzu Tz. 2.4.2). Die übrigen vier Titel sind im Einzelnen:

4.1 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01

Volumen 2023: 9 294 Mio. Euro

Die Postbeamtenversorgungskasse erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an frühere Beamte des ehemaligen Sondervermögens Deutsche Bundespost, des ehemaligen Teils Sondervermögens Deutsche Bundespost POSTDIENST, des ehemaligen Teils Sondervermögens Deutsche Bundespost POSTBANK und des ehemaligen Teils Sondervermögens Deutsche Bundespost TELEKOM sowie an Beschäftigte der Postnachfolgeunternehmen, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene. Die Versorgungsberechtigten haben keine unmittelbaren Ansprüche auf Leistungen gegenüber der Postbeamtenversorgungskasse. Die Ansprüche der Versorgungsberechtigten bestehen gegenüber dem Bund.⁴²

Mit dem Zuschuss gleicht der Bund Unterschiedsbeträge zwischen den laufenden Zahlungsverpflichtungen der Postbeamtenversorgungskasse als gesetzlich bestimmten Dienstleister 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.

⁴¹ Berechnet auf der Grundlage aller Ausgaben ohne Abzug der globalen Minderausgabe von 6 Mrd. Euro.

⁴² 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 Darlehen an den Resilience and Sustainability Trust (RST) des IWF – Kapitel 6002 Titel 866 22

Volumen 2023: 6 300 Mio. Euro

Im Regierungsentwurf 2023 sind Mittel für ein Darlehen an den Resilience and Sustainability Trust (RST) des Internationalen Währungsfonds (IWF) von 6,3 Mrd. Euro bei Kapitel 6002 Titel 866 22 veranschlagt. Dieser Betrag war im Haushaltsplan 2022 bereits als Verpflichtungsermächtigung ausgewiesen. Der IWF hat im April 2022 mit dem RST einen neuen Treuhandfonds errichtet. Dieser soll Schwellen- und Entwicklungsländern Darlehen zur längerfristigen Finanzierung von Strukturreformen gewähren, insbesondere im Klima- und Gesundheitsbereich. Die Mittel für den Fonds sollen auf freiwilliger Basis von den wirtschaftlich starken Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesregierung will sich mit einem Darlehen von 6,3 Mrd. Euro über eine Laufzeit von 10 Jahren am RST beteiligen.

Kredite zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung vergibt ein ebenfalls vom IWF verwalteter Treuhandfonds – Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) – an einkommensschwache Länder. Deutschland beteiligt sich mit einem Beitrag von 3 Mrd. Euro, der in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 verteilt als Darlehen gestellt wird. Für das Jahr 2023 sind 548 Mio. Euro als Ausgaben veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 866 21).

Darüber hinaus ist ein Zuschuss an das Zinssubventionskonto des PRGT in Höhe von jeweils 10 Mio. Euro in den Jahren 2023 bis 2032 vorgesehen (Kapitel 6002 Titel 687 28). Der Gesamtbetrag von 100 Mio. Euro war als Verpflichtungsermächtigung im Bundeshaushalt 2022 eingebracht.⁴³

4.3 Ausgaben im Zusammenhang mit einem KfW-Überbrückungsdarlehen Gassicherheit – Kapitel 6002 Titel 671 08

Volumen 2023: 5 400 Mio. Euro

Im Regierungsentwurf 2023 sind Ausgaben von 5,4 Mrd. Euro im Zusammenhang mit einem KfW-Überbrückungsdarlehen Gassicherheit veranschlagt. Bereits im Juni 2022 willigte das BMF in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in gleicher Höhe ein, um diese Ausgaben im Jahr 2023 leisten zu können. Die Ausgaben dienen der Absicherung eines

⁴³ Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 687 28, Haushaltsjahr 2022.

möglichen Teilausfalls eines Kredites i. H. v. insgesamt bis zu 9,8 Mrd. Euro für die SEFE.⁴⁴ Den Kredit hat die KfW aufgrund eines Zuweisungsgeschäfts ausgereicht.

Die SEFE erhält keine russischen Erdgaslieferungen aus ihren bisherigen Verträgen mehr. Der russische Gazprom-Konzern hatte zum 31. März 2022 mitgeteilt, dass er sich von der SEFE getrennt hat. Mit Anordnung vom 4. April 2022 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die Bundesnetzagentur als Treuhänderin für die SEFE eingesetzt. Die Treuhandverwaltung durch die Bundesnetzagentur wurde zunächst auf Grundlage des Außenwirtschaftsgesetzes befristet bis zum 30. September 2022 angeordnet. Im Juni 2022 hat die Bundesregierung beschlossen, die Treuhandverwaltung der SEFE auf Grundlage des novellierten Energiesicherungsgesetzes (§ 17 EnSiG) über September 2022 hinaus zu verlängern.

Am 11. Mai 2022 hat die Regierung der Russischen Föderation gegen die SEFE und ihre Tochtergesellschaften Sanktionen verhängt. Die russischen Lieferanten der SEFE haben ihre Lieferungen an SEFE-Töchter zum 12. Mai 2022 gestoppt. Nach Einschätzung der Bundesregierung drohte ohne ein Überbrückungsdarlehen die Insolvenz der SEFE-Gruppe mit möglichen Gefahren für die Versorgungssicherheit in Deutschland. Hintergrund ist, dass allen bisher vereinbarten Gaslieferungen an die SEFE günstige Altverträge zugrunde lagen. Die SEFE hatte die sich aus diesen Verträgen ergebenden Mengen zu entsprechend günstigen Preisen in bindenden Lieferverträgen weiterverkauft. Die nach dem 12. Mai 2022 notwendigen Ersatzbeschaffungen zum aktuellen Marktpreis führen daher zu Verlusten.⁴⁵

Bereits mit dem im Bundeshaushalt 2022 eingefügten Titel 671 01 (Kosten im Zusammenhang mit der Anlegung und Auflösung von Gasreserven) traf der Bund im Einzelplan 60 eine erste finanzielle Vorsorge i. H. v. 2,5 Mrd. Euro, um auf mögliche Gasversorgungslücken reagieren zu können. Darüber hinaus hat der Bund weitere – auch finanzwirksame – Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit mit Erdgas ergriffen, die in anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts veranschlagt sind.

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

Volumen 2023: 3 810 Mio. Euro

Einbrüche in den Lieferketten aufgrund der weltweiten COVID-19-Pandemie haben die Abhängigkeit Europas von den vorwiegend asiatischen Herstellern im Bereich der

⁴⁴ Nachrichtlich: Für die restlichen 4,4 Mrd. Euro stellte der Bund eine Gewährleistung gemäß Nummer 5.10 der Erläuterungen zu Kapitel 3208 bereit.

⁴⁵ Siehe Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 16. Juni 2022, Bundestagsdrucksache 20/2292.

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. Zwei Chipfabriken sollen ab dem Jahr 2023 entstehen. Ab dem Jahr 2027 sollen die ersten Mikrochips der neuesten Generation vom Band laufen.

Mit dem Haushalt 2022 hatte der Haushaltsgesetzgeber den Titel 686 08 neu eingefügt, um die Förderung von Projekten im Bereich der Mikroelektronik zu verstärken. Insgesamt fördert der Bund Projekte im Bereich der Mikroelektronik im Haushaltsjahr 2023 mit 4,52 Mrd. Euro. Die Mittel sind in den Einzelplänen 09, 30 und 60 veranschlagt, davon 3,81 Mrd. Euro im Einzelplan 60. Die im Einzelplan 60 veranschlagten Mittel dienen der Verstärkung der Ausgaben in den Einzelplänen 09 und 30.

Das BMWK will sich im Rahmen eines IPCEI (Important Projects of Common European Interest) an rund 30 Projekten beteiligen, um die Produktion von Halbleitern wieder nach Deutschland und Europa zu holen. Es koordiniert das IPCEI für die 20 beteiligten EU-Mitgliedstaaten. Im Einzelplan 09 sind 450 Mio. Euro für zwei IPCEI im Bereich der Mikroelektronik veranschlagt.

Auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung 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 sowie dem Förderprogramm „Mikroelektronik. Vertrauenswürdig und nachhaltig. Für Deutschland und Europa“. Im Einzelplan 30 sind 261,4 Mio. Euro veranschlagt.

5 Sondervermögen

Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind.⁴⁶ Die Sondervermögen sind kein Bestandteil des Bundeshaushaltes. Gemäß § 26 Absatz 2 BHO werden nur die Zuführungen oder die Abführungen im Haushaltsplan veranschlagt. Es sind jedoch Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Sondervermögen sind Nebenhaushalte, die den Bund in steigendem Maße finanziell verpflichten.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Ausgaben für wichtige Politikbereiche in Sondervermögen ausgelagert. Die meisten Sondervermögen nehmen Aufgaben wahr, die genauso gut im Bundeshaushalt finanziert werden könnten. Durch die Auslagerung von Ausgaben in

⁴⁶ Vgl. VV Nummer 2 zu § 26 BHO.

Sondervermögen entsteht ein verzerrtes Bild des Bundeshaushaltes und des Finanzplans.⁴⁷ Bundeshaushalt und Sondervermögen müssen trotz der formalen Trennung als Einheit verstanden und behandelt werden. Die Sondervermögen finanzieren sich oftmals aus ihren Rücklagen. Gleichsam der zur Haushaltsdeckung herangezogenen Rücklage sind diese Rücklagen jedoch nicht werthaltig. Ihre Inanspruchnahmen erfordern Kreditaufnahmen. Diese sind Neuschuldenaufnahmen und erhöhen die eNKA (siehe Tz. 3.2).

Im Einzelplan 60 werden acht Sondervermögen mit ihren Wirtschaftsplänen nachgewiesen. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die im Einzelplan 60 ausgewiesenen Sondervermögen.

Tabelle 7

Sondervermögen im Einzelplan 60

Kapitel	Bezeichnung	Einnahmen (Soll 2023)	Ausgaben (Soll 2023)	Verpflichtungs- ermächtigungen (2023)
		<i>in Mio. Euro</i>		
	Anlagen (gesamt) im Einzelplan 60	121 552,9	121 552,9	109 043,3
6002	Anlage 1 – Investitions- und Tilgungsfonds (6091)	-	-	-
	Anlage 2 – Digitale Infrastruktur (6097)	4 778,4	4 778,4	3 385,4
	Anlage 3 – Klima- und Transformationsfonds (6092)	104 309,5	104 309,5	105 215,4
	Anlage 4 – Aufbauhilfe (6095)	-	-	-
	Anlage 5 – Kommunalinvestitionsförderungs- fonds (6096)	-	-	-
	Anlage 6 – Aufbauhilfe 2021 (6098)	12 409,3	12 409,3	442,5
6003	Anlage 1 – Entschädigungsfonds	55,7	55,7	-
	Anlage 2 – Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz (6094)	-	-	-

Quelle: Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023.

Die Angaben in den Wirtschaftsplänen der Sondervermögen lassen nicht immer die künftigen Belastungen des Bundeshaushalts erkennen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“.

⁴⁷ Siehe hierzu: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 – vom 1. September 2022, Tz. 3.1, Ausschussdrucksache 20(8)1575.

5.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Aus dem Sondervermögen ITF wurden in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung mit 19,95 Mrd. Euro gefördert. Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital.

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem bestehen seine Ausgaben ausschließlich aus Zinszahlungen für Kredite zu seiner Finanzierung. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des ITF Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2021 rund 2,8 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen noch über eine Ausgabeermächtigung von rund 2 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird in Anlage 1 zu Kapitel 6002 für das Haushaltsjahr 2023 als „Ausgaberest 2022“ ausgewiesen.

Aus dem Wirtschaftsplan für das Jahr 2023 ist hingegen nicht ersichtlich, dass die Schulden des ITF in der Vergangenheit kaum getilgt wurden. Seit dem Jahr 2010 ist der ITF mit einem negativen Eigenkapital von rund 19 Mrd. Euro belastet. Anders als das seinerzeit erklärte Ziel, die Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen, sank erst im Jahr 2020 die Verschuldung des ITF aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn um 3,2 Mrd. Euro auf 16 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Es fielen Zinszahlungen von 67,9 Mio. Euro an. Das negative Eigenkapital stieg durch Zinszahlungen auf 16,1 Mrd. Euro. Entsprechend den neuen Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes hat das BMF in der Vermögensrechnung des Bundes erstmals Rückstellungen hierfür gebildet.

Aufgrund der stark gestiegenen Staatsverschuldung, ist mit einer Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu rechnen. Das für den Bundeshaushalt aufgrund der hohen Inflation steigende Zinsrisiko⁴⁸ wird auch den ITF erfassen. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden sich dadurch schneller als bisher abbauen. Sind die Ausgabereste verbraucht, müssen die Zinsausgaben des Sondervermögens unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Der ITF ist ein Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen, trotz aller guten Tilgungsvorsätze, zu dauerhaften Zusatzlasten führen.

⁴⁸ Der EZB-Rat hat beschlossen, die drei Leitzinssätze der EZB um jeweils 75 Basispunkte anzuheben. Dementsprechend werden der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sowie die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität mit Wirkung zum 14. September 2022 auf 1,25 %, 1,50 % bzw. 0,75 % erhöht (Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank vom 8. September 2022).

5.2 Klima- und Transformationsfonds

Das Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF)⁴⁹ ist ein Finanzierungsinstrument für die Energiewende und den Klimaschutz in Deutschland. Der Wirtschaftsplan 2023 des KTF sieht ein Gesamtvolumen von 104,3 Mrd. Euro vor. Dies ist eine leichte Absenkung um 2,5 Mrd. Euro gegenüber dem Ansatz 2022 (106,8 Mrd. Euro).

Die Ausgaben des KTF sollen durch folgende Einnahmen im Jahr 2023 gedeckt werden:

- Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung
(Kapitel 6092 Titel 132 03, Veranschlagung: 10,7 Mrd. Euro)
Die Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung wurden im Jahr 2021 erstmalig veranschlagt. Grundlage ist das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) und die darauf gründenden Erlöse aus dem nationalen Emissionshandel. Gegenüber den für das Jahr 2022 veranschlagten Einnahmen in Höhe von knapp 8,7 Mrd. Euro erwartet die Bundesregierung eine Steigerung der Einnahmen um 23,5 % für das Jahr 2023. Diese Steigerung dürfte im Wesentlichen auf dem seinerzeit erwarteten Preisanstieg von 5 Euro je Emissionsberechtigung (35 Euro je Berechtigung im Jahr 2023) und auf der Ausweitung des Anwendungsbereichs des BEHG ab dem Jahr 2023 (hinzu kommen weitere Brennstoffe wie Kohle und Abfälle) basieren. Das dritte Entlastungspaket der Bundesregierung soll die anstehende Erhöhung des CO₂-Preises um ein Jahr verschieben.
- Einnahmen aus dem europäischen Handel mit den CO₂-Zertifikaten
(Kapitel 6092 Titel 132 02, Veranschlagung: 8,7 Mrd. Euro)
Die Einnahmen aus dem European Union Emissions Trading System (EU-ETS) waren im Jahr 2022 mit 6,9 Mrd. Euro veranschlagt; es wird eine Einnahmesteigerung von 27 % erwartet. Dieser Anstieg ist auf den verhältnismäßig starken Preisanstieg für EU-ETS-Zertifikate zurückzuführen.⁵⁰
- Entnahme aus Rücklage
(Kapitel 6092 Titel 359 01, Veranschlagung: 78,9 Mrd. Euro)
In der Rücklage sind unter anderem auch die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen enthalten, die aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz zur Abwendung der COVID-19-Pandemie in den Bundeshaushalt 2021 eingestellt und wegen Nicht-Inanspruchnahme Ende 2021 in den vormaligen Energie- und Klimafonds (EKF) umgebucht worden waren. Die Rücklage ist nicht werthaltig. Es handelt sich nicht um tatsächlich vorhandene Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre. Am Jahresende werden Einnahmeüberschüsse in einem Ausgabetitel „Zuführung zur Rücklage“

⁴⁹ Bis zum 21. Juli 2022 „Energie- und Klimafonds“ (EKF). Mit dem am 22. Juli 2022 in Kraft getretenen Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ wurde das Sondervermögen in „Klima- und Transformationsfonds“ umbenannt.

⁵⁰ Das BMF gründet seine Einnahmeerwartung im EU-ETS auf die Preisentwicklung im laufenden Jahr sowie auf Analystenabfragen zur erwarteten Preisentwicklung für das haushaltsrelevante Folgejahr. Im Jahr 2021 lag der Durchschnittspreis für ein EU-ETS-Zertifikat bei 52,50 Euro (gegenüber ursprünglich angenommenen 27,48 Euro). Der Durchschnittspreis für das zweite Quartal 2022 lag bei 83,58 Euro (vgl. Auktionsberichte der Deutschen Emissionshandelsstelle).

gebucht. Zum Beginn des Folgejahres wird dem Sondervermögen dieser Betrag als „Entnahme aus der Rücklage“ zugeführt.

- Globale Mehreinnahme

(Kapitel 6092 Titel 371 01, Veranschlagung: 5,9 Mrd. Euro)

Die Globale Mehreinnahme soll die „im laufenden Jahr erwarteten Minderausgaben und Mehreinnahmen“ abbilden. Woher dieses Geld genau stammt, wird im Kabinettsbeschluss nicht erläutert. Die veranschlagten Mehreinnahmen dürften insbesondere auf die erwarteten Mehreinnahmen aus dem EU-ETS zurückzuführen sein. So weist das BMF in seinem „11. Bericht über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2021 und über die im Jahr 2022 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung“ (11. EKF-Bericht) zum Wirtschaftsplan 2021 darauf hin, dass die Einnahmen im Bereich des EU-ETS im Jahr 2022 deutlich höher liegen werden als in der vorangegangenen Erlösabschätzung angenommen (Tz. 4 des 11. EKF-Berichts). Die Minderausgaben dürften auf bereits absehbare oder erwartete – für den KTF bislang typische – schleppende Mittelabflüsse zurückzuführen sein.

Eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt ist im Haushaltsjahr 2023 nicht vorgesehen. Im Haushaltsjahr 2022 weist der Wirtschaftsplan des KTF noch eine Bundeszuweisung von 5,8 Mrd. Euro (Kapitel 6092 Titel 211 01) aus. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt die Praxis kritisiert, den EKF durch nicht benötigte Bundeszuweisungen aufzublähen und nicht werthaltige Rücklagen aufzubauen. Diese Praxis hat der Bund zunächst einmal im Haushaltsjahr 2023 eingestellt.

Von den 104,3 Mrd. Euro Gesamtausgaben für das Jahr 2023 entfallen knapp 35,4 Mrd. Euro auf Programmausgaben. Die restlichen 68,9 Mrd. Euro werden wieder als nicht werthaltige Rücklage (Kapitel 6092 Titel 919 01) gebucht. Schwerpunkte bei den geplanten Programmausgaben im Haushaltsjahr 2023 bilden die Gebäudeförderung (16,9 Mrd. Euro), der Aufbau der Wasserstoffwirtschaft (4 Mrd. Euro), die Förderung der Elektromobilität inklusive des Ausbaus der Ladeinfrastruktur (5,4 Mrd. Euro) sowie der Ausbau erneuerbarer Energien und die Förderung der Energieeffizienz (1,5 Mrd. Euro).

Zur Entlastung von Unternehmen sind für das Jahr 2023 – wie schon im Jahr 2022 – Zuschüsse in Höhe von etwa 2,9 Mrd. Euro eingeplant.⁵¹ Der Titel 683 07 „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“ soll im Jahr 2023 als Leertitel ausgewiesen werden soll. Dieser diene etwa zur Hälfte der Entlastung von Unternehmen.

Aus diesem Titel waren in den Jahren 2021 und 2022 Zuschüsse an das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)-Konto geleistet worden, um Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger bei der EEG-Umlage zu entlasten. Vom 1. Juli 2022 bis 31. Dezember 2022 wird die EEG-Förderung vollständig aus Bundesmitteln finanziert. Ab Januar 2023 soll die EEG-Umlage nicht nur dauerhaft auf null gesenkt, sondern vollständig abgeschafft werden.

⁵¹ 2,5 Mrd. Euro aus Titel 683 03 Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen (Strompreiskompensation) sowie 0,35 Mrd. Euro aus Titel 697 02 Beihilfen nach § 11 BEHG.

Die Bundesregierung gibt an, dass im Jahr 2023 voraussichtlich keine Zuschüsse erforderlich sein werden. Aufgrund der gestiegenen Strompreise könnten die über das EEG geförderten Anlagen ihre fixe Vergütung über die Verkaufserlöse decken und müssten nicht auf das EEG-Konto zugreifen.

Zugleich plant die Bundesregierung, die Verpflichtungsermächtigungen bei Titel 683 07 auf 10,5 Mrd. Euro zu erhöhen – gegenüber dem Jahr 2022 (4,4 Mrd. Euro) ein Zuwachs von 238 %. Über die ausgebrachte Verpflichtungsermächtigung wären künftig wieder Zuschüsse zum EEG-Konto möglich.

Im Jahr 2021 lag der Anteil der Zuschüsse für Entlastungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen an den Programmausgaben des EKF noch bei 55 %. Im Jahr 2023 wird dieser Anteil aufgrund der oben beschriebenen Strompreisentwicklung rechnerisch nur noch bei 8 % liegen. Im Finanzplanungszeitraum 2024 bis 2026 soll er aufgrund der dann eingeplanten Zuschüsse an das EEG-Konto wieder ansteigen (im Jahr 2025 auf bis zu 37 %). Zwischen 2023 und 2026 plant die Bundesregierung aus dem KTF finanzierte Entlastungsmaßnahmen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Höhe von 50 Mrd. Euro.

6 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 60 ist in den kommenden Jahren durch sinkende Ausgabenansätze gekennzeichnet (vgl. Tabelle 8). In der Planung spiegelt sich die angestrebte Normalisierung nach Überwinden der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise wider. Das geplante Ausgabenniveau im Finanzplanjahr 2026 liegt mit 17,2 Mrd. Euro nur noch 3 Mrd. Euro über dem Ist des letzten Vorkrisenjahres 2019. Dennoch bleibt der Einzelplan 60 weiterhin mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet. Als klassischer Veranschlagungsort für ressortübergreifende Einnahmen und Ausgaben hängt sein weiterer Verlauf stark von den Entwicklungen der Krisen ab. Während die COVID-19-Pandemie ihren Höhepunkt wohl überschritten haben dürfte, ist die weitere Entwicklung des russischen Angriffskriegs in der Ukraine ungewiss.

Tabelle 8

Einnahme-/Ausgabeentwicklung des Einzelplans 60 in den Jahren 2023 bis 2026

	2023 Entwurf	2024 (Fpl.)	2025 (Fpl.)	2026 (Fpl.)
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Einnahmen des Einzelplans	409,9	394,0	398,0	404,2
Veränderung zum Vorjahr in % darunter:	+20,8	-3,9	+1,0	+1,6
• Steuereinnahmen	362,3	374,5	388,1	402,3
Veränderung zum Vorjahr in %	+10,3	+3,4	+3,6	+3,7
Ausgaben des Einzelplans	35,8	22,7	18,2	17,2
Veränderung zum Vorjahr in %	-37,5	-36,7	-19,8	-5,4

Quellen:

Finanzplan 2022 bis 2026.⁵²

Die Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister der Finanzen, hat wiederholt öffentlich geäußert, dass mit dem Haushalt für das Jahr 2023 die verfassungsrechtliche Obergrenze der Schuldenaufnahme nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz wieder eingehalten werden soll. Die finanziellen Belastungen aus den Kreditaufnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und die künftig steigenden Ausgaben etwa 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 (KTF) und Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (Bundeswehr) einzurichten, 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

⁵² Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 20(8)1519, Anlagen 3, 8 und 9.

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 11,6 Mrd. Euro.
- Die bis zum Jahr 2038 angelegte Förderung des Strukturwandels in den Kohleregionen (Kapitel 6002 Titelgruppe 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.

Angesichts dieser schwierigen Lage ist es umso dringlicher, die vorhandenen Einnahmequellen im Einzelplan 60 gezielter als bisher auszuschöpfen. Dazu wären eine 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

Dr. Keller

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.