Abdruck

Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2021

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

Gz.: I 2 – 2020 – 0230

Bonn, den 5. November 2020

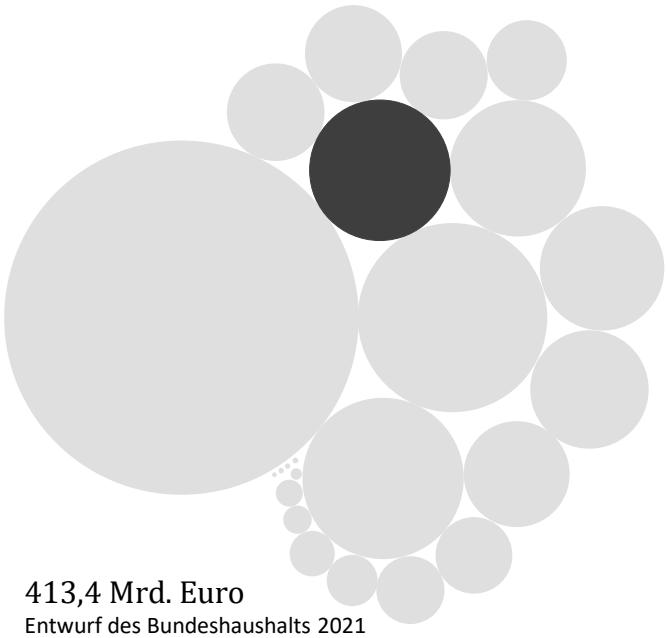
Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Haushaltsentwurf 2021
Einzelplan 60

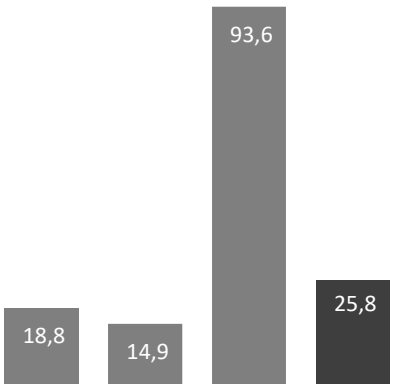
Allgemeine Finanzverwaltung

25,8 Mrd. Euro

Ausgaben



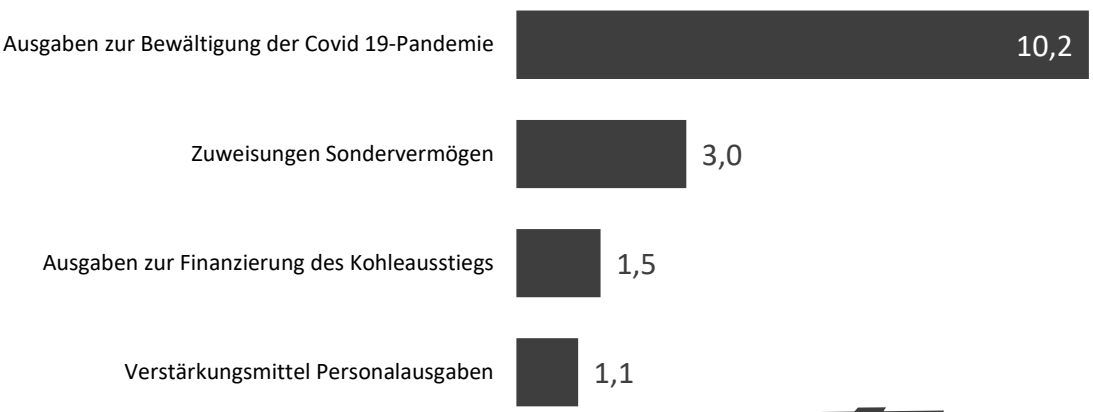
413,4 Mrd. Euro
Entwurf des Bundeshaushalts 2021
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Soll-Entwicklung
Ausgaben in Mrd. Euro



500
+/- 0
Personal
Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr





Wesentliche Ausgaben
in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Überblick über den Einzelplan	8
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	9
2.1	Einnahmen	9
2.2	Ausgaben	10
2.3	Neue Titel im Einzelplan 60	11
2.4	Globalansätze	13
2.4.1	Globale Mehreinnahme – Handlungsbedarf – Kapitel 6002 Titel 371 10	13
2.4.2	Globale Mindereinnahme - Kapitel 6002 Titel 372 03	13
2.4.3	Globale Mehrausgaben - Kapitel 6002 Titel 971 02, 971 04, 971 41	14
2.4.4	Globale Minderausgabe (Bodensatz) – Kapitel 6002 Titel 972 01	14
2.4.5	Globale Minderausgabe – Handlungsbedarf – Kapitel 6002 Titel 972 10	14
3	Wesentliche Einnahmen	15
3.1	Steuern	15
3.1.1	Überblick	15
3.1.2	Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen	17
3.1.3	Negative Einnahmen	20
3.2	EU Eigenmittel	20
3.3	Regionalisierungsmittel – Kapitel 6001 Titel 031 05	22
3.4	Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen – Kapitel 6002 Titel 121 01	24
3.5	Bundesbankgewinn – Kapitel 6002 Titel 121 04	25
3.6	Entnahme aus Rücklage - Kapitel 6002 Titel 359 01	26
3.7	Bundesimmobilienangelegenheiten – Kapitel 6004	27

4 Wesentliche Ausgaben 29

4.1 Zuweisungen an die Sondervermögen Energie- und Klimafonds sowie Digitale Infrastruktur 29

4.1.1 Energie- und Klimafonds (EKF) - Kapitel 6002 Titel 614 01 29

4.1.2 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalfonds) - Kapitel 6002 Titel 614 03 29

4.1.3 Bewertung und Empfehlung 30

4.2 Verstärkung von Personalausgaben der Haushaltsgruppe 4 - Kapitel 6002 Titel 461 71 31

4.3 Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz – Kapitel 6002 Titelgruppe 04 32

5 Ausblick 33

0 Zusammenfassung

0.1 Im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die keinen besonderen Bezug zu einem Ressort haben oder übergreifende Aspekte aufweisen. Im Haushaltsentwurf 2021 finden sich auch Ausgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Bestandteil des Einzelplanes sind zudem die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen.

0.2 Die im Kapitel 6001 enthaltenen Steuereinnahmen bilden den Kern des Einzelplans. Sie sind im Haushaltsentwurf 2021 mit 292,0 Mrd. Euro veranschlagt. Trotz einer leichten Erholung gegenüber dem Soll 2020 liegt die Steuerdeckungsquote noch weit unter dem Stand des Jahres 2019. Der Bundesrechnungshof stellt immer wieder Vollzugsmängel und Defizite beim Anwenden der Steuergesetze fest. Diese mindern prognostizierte Einnahmen. Dringender Handlungsbedarf besteht hiernach beispielsweise bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Daneben sieht der Bundesrechnungshof die Notwendigkeit für eine gesetzliche Regelung zur Verteilung der finanziellen Lasten bei Zinsen, die anfallen, wenn Mitgliedstaaten bei der Besteuerung gegen Unionsrecht verstoßen (vgl. Nummern 2.1 und 3.1).

Außerdem beinhaltet das Kapitel 6001 die steuerlichen Zuweisungen an Länder, Kommunen und Europäische Union. Sie werden als Negativabsetzungen ausgewiesen und erreichen im Haushaltsentwurf 2021 ein Volumen von 66,0 Mrd. Euro gegenüber einem Soll 2020 von 57,1 Mrd. Euro (vgl. Nummer 3.1.3).

0.3 Das Volumen der Globalansätze (globale Mehr- und Mindereinnahmen, globale Mehr- und Minderausgaben) wird im Einzelplan 60 erheblich ausgeweitet. So sollen in den Jahren 2021 bis 2024 mit einer sogenannten Bodensatz-GMA von jährlich -6,0 Mrd. Euro die im Haushaltsvollzug erwarteten Entlastungen abgeschöpft werden. Darüber hinaus enthält der Einzelplan 60 in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 globale Minderausgaben und globale Mehreinnahmen von zusammen 42,5 Mrd. Euro. Sie bilden den nach Einschätzung der Bundesregierung bestehenden finanzpolitischen Handlungsbedarf ab.

Finanzwirtschaftlich gesehen stellen sie Finanzierungslücken dar, die die Handlungsspielräume deutlich einengen (vgl. Nummern 2.4 und 5).

0.4 Im Haushaltsentwurf 2021 sind die EU-Eigenmittel mit 37,9 Mrd. Euro (ohne Zölle von 5,0 Mrd. Euro) veranschlagt. Grundlage für die deutlich höheren Ansätze bildet der Mehrjährige EU-Finanzrahmen 2021 bis 2027, der allerdings noch nicht abschließend beraten ist. Über eine Reform des EU-Eigenmittelsystems wird seit Jahren verhandelt. Neben einer vereinfachten Methodik zur Ermittlung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben sich die Mitgliedstaaten nunmehr darauf verständigt, auf die Einführung neuer Eigenmittel hinzuarbeiten. In einem ersten Schritt wollen sie zum 1. Januar 2021 eine sogenannte Plastik-Abgabe einführen (vgl. Nummern 3.2 und 5).

0.5 Der Bund unterstützt die Länder bei der Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) jährlich mit einem Anteil aus seinen Energiesteuereinnahmen. Die Jahresraten dieser sogenannten Regionalisierungsmittel sind gesetzlich festgeschrieben. Sie sollen von 9,3 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2021 auf 11,3 Mrd. Euro im Jahr 2031 steigen. Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Länder diese Mittel oftmals nicht zeitnah zweckentsprechend verwenden. Die nicht verausgabten Regionalisierungsmittel sind inzwischen auf mehrere Milliarden Euro angewachsen. Der finanzielle Eigenanteil der Länder an der Finanzierung des ÖPNV ist im Verhältnis zur Bundesförderung gering. Die Bundesregierung sollte sich für ein stärkeres Engagement der Länder einsetzen – nicht zuletzt auch im Interesse des Klimaschutzes (vgl. Nummer 3.3).

0.6 Die aus Haushaltsüberschüssen der Jahre 2015 bis 2019 auf 48,2 Mrd. Euro aufgebaute Rücklage soll nach dem Haushaltsentwurf 2021 erneut nicht die Einnahmen verstärken. Die „Schonung" der Rücklage führt dazu, dass die Nettokreditaufnahme zur Abdeckung der außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz entsprechend höher ausfällt. Diese Vorgehensweise sieht der Bundesrechnungshof als verfassungsrechtlich fragwürdig an (vgl. Nummer 3.6).

0.7 Vor allem beim Sondervermögen „Energie- und Klimafonds" (EKF) und in geringerem Umfang beim Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" (Digitalfonds) sind die Rücklagen deutlich angestiegen. Allein beim EKF erreicht die Rücklage einen zweistelligen Milliardenbetrag. Grund ist eine nicht bedarfsgerechte Veranschlagung von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt 2020. Angesichts der vorhandenen Reserven empfiehlt der Bundesrechnungshof, diese für den Haushaltsvollzug 2021 zu nutzen und auf die im Haushaltsentwurf vorgesehene Veranschlagung weiterer Zuweisungen an den EKF von 2,5 Mrd. Euro und an den Digitalfonds von 0,6 Mrd. Euro zu verzichten (vgl. Nummer 4.1).

0.8 Die im Haushaltsentwurf 2021 vorgesehenen Personalverstärkungsmittel (PVM) von 1,1 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 461 71) sind nicht erforderlich. Zum einen belasten die mittlerweile feststehenden Tarif- und Besoldungsabschlüsse den Haushalt 2021 geringer als geplant. Zum anderen bestehen in den Facheinzelplänen erhebliche Ressourcen im Bereich der flexibilisierten Haushaltsmittel. Diese sollten genutzt werden, um die Mehrausgaben aus der jüngsten Tarif- und Besoldungsrunde aufzufangen. Der Bundesrechnungshof spricht sich daher dafür aus, auf die Veranschlagung eines Ansatzes für PVM zu verzichten (vgl. Nummer 4.2).

0.9 Der Bund steht vor erheblichen finanziellen Herausforderungen. Der Haushalt weist Lücken auf. Ungeachtet dessen schließt die Bundesregierung für die Jahre 2022 bis 2024 eine nochmalige Inanspruchnahme der Notlagenklausel nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz aus. Ob sie dieses haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich angezeigte Ziel ohne Konsolidierungsmaßnahmen erreichen kann, ist fraglich. Allein aus dem Blickwinkel des Einzelplans 60 zeichnen sich nicht zu unterschätzende Risiken ab (vgl. Nummer 5).

0.10 Die im Bericht verwendeten Haushaltszahlen wurden mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abgestimmt. Hinsichtlich der in diesem Bericht enthaltenen finanzwirtschaftlich relevanten Hinweise und Empfehlungen zur Rücklage und den Globaltiteln sowie zu den Einsparvorschlägen teilt das BMF die Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht.

1 Überblick über den Einzelplan

Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung" unterscheidet sich wesentlich von den anderen Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Ressorts anknüpfen. Im Unterschied dazu sind in ihm vor allem die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt, die nicht einem einzelnen Ressort zugeordnet werden können oder den Bund insgesamt betreffen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung"

	2019 Soll	2019 Ist[a]	Differenz Ist-Soll[b]	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020
	in Mio. Euro					*in %*
Einnahmen des Einzelplans	**338 829,4**	**337 002,2**	***- 864,3***	**273 525,3**	**300 445,1**	***9,8***
Münzeinnahmen (zu Kap. 6002)	302,0	241,5	*- 60,5*	332,0	250,0	*- 24,7*
Entnahme aus Rücklage (zu Kap. 6002)	5 483,9	0,0	*-5 483,9*	0,0	0,0	
Bereinigte Einnahmen 2019 nach § 82 Nr. 2 BHO	**333 043,5**	**336 760,7**	***3 717,2***	**273 193,3**	**300 195,1**	***9,9***
Steuern (Kap. 6001)	325 491,0	328 989,4	*3 498,4*	264 446,0	291 970,0	*10,4*
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	9 993,6	4 684,0	*-5 309,6*	5 713,5	5 089,8	*- 10,9*
darunter:						
- Gewinne aus Unternehmen/Beteiligungen	*557,0*	*613,9*	*56,9*	*1 607,0*	*2 440,0*	*51,8*
- Bundesbankgewinn	*2 500,0*	*2 433,5*	*- 66,5*	*2 500,0*	*2 500,0*	*0,0*
- Globale Mindereinnahme	*- 241,0*	*0,0*	*241,0*	*0,0*	*-3 978,9*	
Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003)	27,2	22,4	*- 4,8*	27,1	26,9	*- 0,7*
Bundesimmobilienangelegenheiten (Kap. 6004)	2 415,2	2 413,4	*- 1,8*	2 418,8	2420,4	*0,1*
Sonstige Versorgungsausgaben (Erstattungen der Länder) (Kap. 6067)	902,4	893,0	*- 9,4*	920,0	937,9	*1,9*
Ausgaben des Einzelplans	**14 888,0**	**27 363,3**	***9 219,9***	**93 600,7**	**25 794,5**	***- 72,4***
Zuführungen an Rücklage (zu Kap. 6002)		13 047,6				
Bereinigte Ausgaben 2019 nach § 82 Nr. 2 BHO		**14 315,7**				
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	12 231,9	24 913,6	*9 399,9*	90 934,4	23 119,3	*- 74,6*
darunter:						
- Ausgleich Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen				*6 134,0*		
- Corona Soforthilfen				*18 000,0*	*0,0*	*- 100,0*
- Corona-Überbrückungshilfen				*24 600,0*	*2 000,0*	*- 91,9*
- Zuweisung an den EKF	*1 792,0*	*1 792,0*	*0,0*	*26 523,2*	*2 453,7*	*- 90,7*
- Zuweisung an SV Digitale Infrastruktur	*0,0*	*0,0*		*1 222,2*	*570,6*	*- 53,3*
- Zuschuss Postbeamtenversorgungskasse	*8 485,5*	*8 384,0*	*- 99,5*	*8 910,6*	*9 148,1*	*2,7*
- Globale Mehrausgabe Covid-19-Pandemie				*2 746,5*	*5 000,0*	*82,0*
- Förderung Kohleregionen einschl. globale Mehrausgabe zur Restedeckung	*500,0*	*0,0*	*0,0*	*1 000,0*	*1 500,0*	*50,0*
- Investitionen Konjunkturpaket 2020	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*2 267,5*		*- 100,0*
- Globale Minderausgabe	*- 350,0*	*0,0*	*350,0*	*-3 719,1*	*-6 000,0*	*61,3*
- Verstärkung von Personalausgaben der Hgr. 4	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*1 100,0*	
Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003)	231,6	130,2	*- 85,4*	196,6	196,5	*- 0,1*
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	2 424,5	2 319,5	*- 94,6*	2 469,7	2 478,7	*0,4*
Verpflichtungsermächtigungen	1382,0[c]	1 605,4	*200,7*	25 109,4	7 731,2	***- 69,2***
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal	500	68[d]	-432	500[e]	500	0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über – und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 19 Planstellen/Stellen.

Quellen: Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf (BT-Drs. 19/22600).

Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Pandemie sind auch im Einzelplan 60 etatisiert. Dadurch ist die Zahl neuer Titel im Vergleich zu den Vorjahren deutlich angestiegen (vgl. Nummer 2.3). Überdies enthält der Einzelplan 60 die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen.[1]

Die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den fachlich zuständigen Ressorts übertragen.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Einnahmen

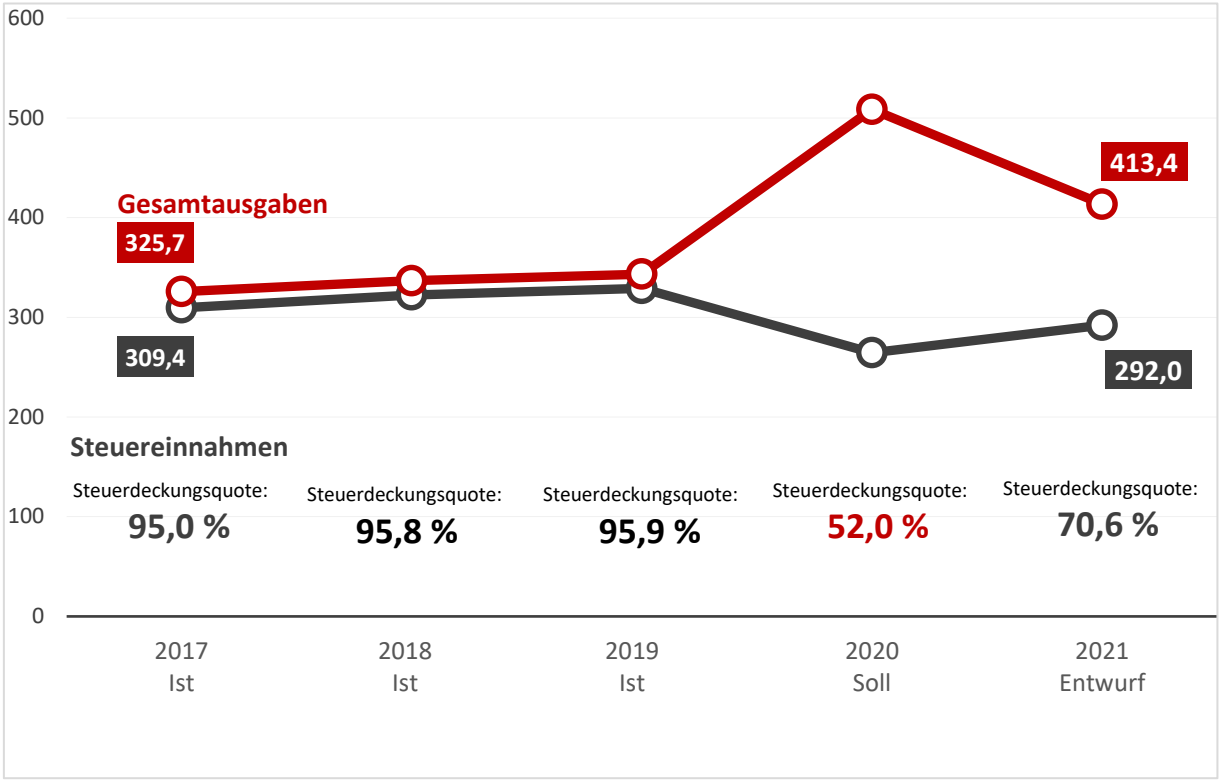
Die Steuereinnahmen sind die Haupteinnahmequelle des Bundes. Sie bilden innerhalb des Einzelplans 60 den Schwerpunkt (Kapitel 6001). Im Haushaltsentwurf 2021 (HHE) sind 292,0 Mrd. Euro veranschlagt. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Soll 2020 von 27,6 Mrd. Euro. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Haushalt 2020 durch hohe steuerliche Mindereinnahmen aufgrund gesetzlicher Maßnahmen zur Krisenbekämpfung belastet ist. Allein die halbjährige Senkung des Umsatzsteuersatzes führt zu Steuermindereinnahmen von 20 Mrd. Euro. Ob sich die Steuerdeckungsquote nachhaltig erholt, muss sich zeigen. Der Absturz gegenüber dem Vorkrisenniveau ist weiterhin erheblich (vgl. Abbildung 1).

[1] Sondervermögen sind besondere Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt.

Abbildung 1

Steuerdeckungsquote nur leicht erholt

Verhältnis der Steuereinnahmen zu den Gesamtausgaben (ohne Rücklagenzuführungen) der Haushalte 2017 bis 2021 - in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof

Quelle: Für die Jahre 2017 bis 2019: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2020: Haushaltsplan in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

2.2 Ausgaben

Im Einzelplan 60 spielten die Ausgabenermächtigungen bislang eher eine untergeordnete Rolle. Mit einem Plafond von 25,8 Mrd. Euro liegt der HHE deutlich – um 80 % – über dem Ist 2019. Der Haushaltsabschluss 2019 belief sich ohne die Rücklagenzuführung auf 14,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Bei einem Vergleich mit dem Soll 2020 wird deutlich, dass der Einzelplan 60 durch die hier veranschlagten Hilfsmaßnahmen zur Pandemiebekämpfung erheblich angestiegen ist. Zudem ist die im Soll 2020 ausgewiesene Zuweisung an den EKF mit 26,5 Mrd. Euro völlig überzeichnet, da sie nicht ansatzweise den kassenmäßigen Bedarf abbildet.

2.3 Neue Titel im Einzelplan 60

Sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite weist der HHE neue Titel aus. Im Einzelnen:

- Einnahmen aus Zuschüssen der Recovery and Resilience Facility (RRF) der EU - Kapitel 6002 Titel 272 02

  Die „Recovery and Resilience Facility" ist das zentrale Programm innerhalb des Europäischen Wiederaufbaufonds. Dieser verfügt über ein Volumen von 750,0 Mrd. Euro und soll zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie eingesetzt werden. Die Mittel des RRF können entweder als Zuschuss oder als Darlehen an die Mitgliedstaaten ausgereicht werden. Die EU wird die Zuschussmittel auf Basis der Entscheidungen des Europäischen Rates nach einem besonderen Verteilungsschlüssel bereitstellen. In den Jahren 2021 und 2022 sollen dies 70 % sein. Für den Bund sieht der Verteilungsschlüssel vor, dass er einen Zuschuss in Höhe von rund 15,2 Mrd. Euro für 2021/2022 erhalten kann. Nach Abzug des im HHE veranschlagten Ansatzes von 2,25 Mrd. Euro wären somit noch rund 13,0 Mrd. Euro abrufbar.

- Globale Mehreinnahme – Kapitel 6002 Titel 371 10 (Leertitel)

  Vgl. hierzu die Ausführungen unter der Nummer 2.4 „Globalansätze".

- Zuweisung an die Länder gemäß Zensusgesetz 2021 – Kapitel 6002 Titel 632 01

  Deutschland ist unionsrechtlich verpflichtet, im Jahr 2021 eine Volkszählung (Zensus) durchzuführen. Im Zensusgesetz 2021 vom 26. November 2019[2] wurde u. a. festgelegt, dass der Bund den Ländern zum Ausgleich der Kosten für Vorbereitung und Durchführung des registergestützten Zensus am 1. Juli 2021 sowie am 1. Juli 2022 jeweils eine Finanzzuweisung in Höhe von 150 Mio. Euro gewährt. Allerdings soll nach den jüngsten Plänen der Bundesregierung der Stichtag für den Zensus in das Jahr 2022 verschoben werden.[3] Ob der Ansatz damit noch Etatreife besitzt, ist fraglich.

---

[2] BGBl. 2019 I S. 1851.

[3] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (BT-Drs. 19/22848). Der Gesetzentwurf befindet sich noch in der parlamentarischen Beratung.

- Beitrag an den Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Ablösung der Zahlungsrückstände Somalias – Kapitel 6002 Titel 666 01

  Der Bürgerkriegsstaat Somalia ist im Ausland mit rund 5,2 Mrd. USD verschuldet. Der Staat hat sich im März 2020 für einen Entschuldungsprozess im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete Staaten („Heavily Indebted Poor Countries", HIPC) qualifiziert. Deutschland gehört zu den Geberländern. Im Fall Somalias beabsichtigt Deutschland mit 30,0 Mio. Euro einen Beitrag zur Ablösung bestehender IWF-Zahlungsrückstände des Staates zu leisten.

- Verstärkung von Maßnahmen des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst – Kapitel 6002 Titel 685 02

  Der Bund strebt mit den Ländern und Kommunen einen „Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst" an. Vorgesehen ist u. a., dass der Bund die Gesundheitsämter in der technischen und digitalen Ausrüstung unterstützt. Ziel ist, das Gesundheitswesen zu stärken und den Schutz vor Pandemien zu verbessern. Die veranschlagten Ausgaben von 125,8 Mio. Euro sind bis zur Vorlage eines Umsetzungskonzeptes gesperrt.

- Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung der Digitalisierung – Kapitel 6002 Titel 686 05

  Ein Bündel von Maßnahmen soll einen „Digitalisierungsschub" bewirken. Der Bund will sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die private Wirtschaft in ihrer digitalen Befähigung stärken. Als erste Tranche sind für ein geplantes Förderprogramm 200,0 Mio. Euro etatisiert.

- Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung von Kommunikationstechniken – Kapitel 6002 Titel 686 06

  Der Bund will u. a. innovative Unternehmen bei der Entwicklung und Erprobung neuer, softwaregesteuerter Netztechnologien gezielt fördern. Zugleich soll der Markteintritt solcher innovativer Netztechnologien erleichtert werden. Hierfür sind ebenfalls 200,0 Mio. Euro in den HHE eingestellt.

- Verstärkung von Maßnahmen zur Beschaffung von Schutzausrüstungen - Kapitel 6002 Titel 686 07

  Die geplanten Maßnahmen zielen im Wesentlichen darauf ab, die Unabhängigkeit Deutschlands bei der Versorgung von Schutzausrüstungen zu

stärken. Hierfür sind 1,0 Mrd. Euro veranschlagt. Die Bundesregierung strebt den Aufbau einer nationalen Reserve an. Beabsichtigt ist, dass der Bund die entsprechende Erstausstattung finanziell unterstützt.

- Darlehen an den Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) – Kapitel 6002 Titel 866 21

  Der PRGT ist ein Treuhandfonds, der einkommensschwachen Ländern vergünstigte Kredite zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung sowie in besonderen Notlagen zur Verfügung stellt. Durch die Pandemie wuchs der Finanzierungsbedarf des PRGT. Um dem gerecht zu werden, gewährt der Bund dem Fonds im Jahr 2021 ein Darlehen über 1,2 Mrd. Euro. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes sind weitere Darlehensvergaben von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen.

- Globale Minderausgabe – Kapitel 6002 Titel 972 10

  Vgl. hierzu die Ausführungen unter der Nummer 2.4 „Globalansätze".

2.4 Globalansätze

Im HHE wird das gesamte Spektrum an Globaltiteln in Form von globalen Mehr- und Mindereinnahmen sowie globalen Mehr- und Minderausgaben genutzt (vgl. Tabelle 2).

2.4.1 Globale Mehreinnahme – Handlungsbedarf – Kapitel 6002 Titel 371 10

Globale Mehreinnahmen dienen der Deckung des Gesamthaushalts. Sie sind im Haushaltsvollzug noch zu erwirtschaften. Der im HHE enthaltene neue Titel ohne Mittelansatz (Leertitel) entfaltet keine Wirkung. Der Titel dient – ebenso wie der neue Titel 972 10 (globale Minderausgabe) - als „Erinnerungsposten" für den von der Bundesregierung ab dem Haushaltsjahr 2022 ausgewiesenen finanzpolitischen Handlungsbedarf (vgl. Tabelle 2).

2.4.2 Globale Mindereinnahme - Kapitel 6002 Titel 372 03

Globale Mindereinnahmen sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Einnahmen. Sie haben – wie globale Mehrausgaben – in der Regel die Funktion von Planungsreserven. Sie decken Mindereinnahmen ab, die z. B. aufgrund geplanter steuerlicher Maßnahmen eintreten werden. Für welche Risiken die veranschlagten -4,0 Mrd. Euro eingeplant wurden, ergibt sich aus dem HHE nicht.

Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine mehrfach geäußerte Empfehlung, Globalansätze im Haushaltsplan zu erläutern. Dies fördert die Haushaltsklarheit und erleichtert die parlamentarische Kontrolle der Titelansätze.

2.4.3 Globale Mehrausgaben - Kapitel 6002 Titel 971 02, 971 04, 971 41

Globale Mehrausgaben dienen wie globale Mindereinnahmen dem Vorsichtsprinzip. Nach der dem Bundeshaushalt vorangestellten Gruppierungsübersicht[4] enthält der HHE Reserven in einer Größenordnung von 5,6 Mrd. Euro. Sie finden sich ausschließlich im Einzelplan 60 wieder und verteilen sich auf drei Titel (vgl. Tabelle 2).

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

Sowohl im HHE als auch in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 ist eine globale Minderausgabe von jährlich - 6,0 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Jahresbetrag dieser sogenannten Bodensatz-GMA entspricht rund 1,5 % der Ausgaben des Bundeshaushalts. Hiermit soll die im Haushaltsvollzug erfahrungsgemäß per Saldo erwartete Entlastung im Vorhinein abgeschöpft werden. Der Bundesrechnungshof sieht diese Maßnahme zur Erzielung des Haushaltsausgleichs kritisch: Der finanzwirtschaftliche Nachteil der Bodensatz-GMA liegt darin, dass sich damit die Spielräume zur Abdeckung nicht geplanter Mehrbelastungen, also insbesondere überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Ausgaben, verringern. Mit anderen Worten: Die kommenden Haushalte haben weniger Handlungsoptionen.

2.4.5 Globale Minderausgabe – Handlungsbedarf – Kapitel 6002 Titel 972 10

Wie bei der globalen Mehreinnahme (Nr. 2.4.1) ist auch dieser Ansatz als Leertitel ausgebracht und hat daher nur eine Ankündigungsfunktion. Der von der Bundesregierung ermittelte finanzpolitische Handlungsbedarf von insgesamt 42,5 Mrd. Euro in den Haushalten 2022 bis 2024 wird in Höhe von 18,5 Mrd. Euro[5] durch diese globale Minderausgabe abgedeckt (vgl. Tabelle 2).

---

[4] HHE 2021, Übersichten – Teil I: Gruppierungsübersicht, A. Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Einnahme- und Ausgabegruppen, Gruppe 971.

[5] Der Betrag von 18,5 Mrd. Euro ergibt sich aus der Addition von 1,9 Mrd. Euro, 8,4 Mrd. Euro und 8,2 Mrd. Euro.

Tabelle 2

Globalansätze im Einzelplan 60

Globalansatz Zweckbestimmung	Kapitel 6002 Titel	Entwurf 2021	Finanzplanungsjahre		
			2022	2023	2024
		in Mrd. Euro			
Globale Mehreinnahme - Handlungsbedarf ab 2022 –	371 10	-	8,0	8,0	8,0
Globale Mehreinnahme - Weitere Ansätze -		-	2,1	4,5	4,8
Globale Mindereinnahme	372 03	- 4,0			
Globale Mehrausgabe		5,6	0,25	0,25	0,25
Davon:					
• Ausgabemittel zur Restedeckung	971 02	0,25	0,25	0,25	0,25
• Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Pandemie	971 04	5,0			
• Ausgabemittel zur Restedeckung in der Tgr. 04 (Förderung der Kohleregionen)	971 41	0,32			
Globale Minderausgabe - Handlungsbedarf ab 2022 -	972 10	-	-1,9	-8,4	-8,2
Globale Minderausgabe - Bodensatz -	972 01	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0

Erläuterungen: Grau unterlegt - Summe des von der Bundesregierung in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 ausgewiesenen sog. finanzpolitischen Handlungsbedarfs: 42,5 Mrd. Euro.

Quellen: Haushaltsentwurf 2021 sowie Finanzplan 2020 bis 2024 (BT-Drs. 19/22601).

3 Wesentliche Einnahmen

3.1 Steuern

3.1.1 Überblick

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Ihre Höhe ist bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen und sonstigen subventionsähnlichen Tatbeständen gemindert. Deren kassenmäßigen Auswirkungen sind für die 20 größten Tatbestände in den Anlagen 2 und 3 zu Kapitel 6001 dargestellt. Sie werden für das Jahr 2021 auf 13,9 Mrd. Euro bzw. 14,1 Mrd. Euro gegenüber 13,5 Mrd. Euro bzw. 13,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 geschätzt.

Die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union werden als negative Einnahmen ausgewiesen. Sie sind im HHE mit

-66,0 Mrd. Euro veranschlagt. Dies ist ein Zuwachs gegenüber dem Soll 2020 von 15,6 %. Zur weiteren Erläuterung dient die nachfolgende Tabelle 3 sowie Nummer 3.1.3.

Nach Jahren des stetigen Anstiegs sind die Steuereinnahmen als Folge der Covid-19-Pandemie deutlich eingebrochen. Das in zwei Nachtragshaushalten korrigierte Soll 2020 liegt rund 64,6 Mrd. Euro unter dem Ist 2019. Erhebliche Rückgänge verzeichnen die konjunkturell beeinflussten Gemeinschaftsteuern. Im HHE wird mit 292,0 Mrd. Euro zwar das Soll 2020 um 27,6 Mrd. Euro übertroffen. Das erwartete Steueraufkommen liegt aber mit 37,0 Mrd. Euro weiterhin deutlich (11,2 %) unter dem Ist 2019 (vgl. Tabelle 3).

Bei den Bundessteuern zeigen sich die Einbußen aufgrund der Krise nur in den Haushaltszahlen für 2020. Im HHE liegen die erwarteten Einnahmen weitgehend auf dem Niveau von 2019 und teilweise sogar leicht darüber (vgl. nachfolgende Tabelle 3). Dass die Gesamtsumme insgesamt zurückgeht, ist ausschließlich der teilweisen Abschaffung des Solidaritätszuschlags geschuldet.

Tabelle 3

Überblick: Steuereinnahmen und Steuerzuweisungen des Bundes

	2019 Soll	2019 Ist	Differenz Ist-Soll	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020
			in Mio. Euro			*in %*
Steuereinnahmen insgesamt	**325 491,0**	**328 989,4**	**3 498,4**	**264 446,0**	**291 970,0**	***10,4***
davon:						
Bundesanteile an Gemeinschaftsteuern, davon:	**281 713,0**	**271 275,0**	-10 438,0	**238 584,0**	**261 281,0**	***9,5***
– Lohnsteuer	94 350,0	93 311,0	-1 039,0	90 206,0	94 371,0	*4,6*
– Veranlagte Einkommensteuer	26 690,0	27 078,0	388,0	20 230,0	24 268,0	*20,0*
– Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	10 870,0	11 724,0	854,0	10 500,0	8 825,0	*- 16,0*
– Körperschaftsteuer	16 865,0	16 007,0	- 858,0	9 400,0	12 150,0	*29,3*
– Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer	127 561,0	118 944,0	-8 617,0	103 964,0	117 134,0	*12,7*
– Gewerbesteuerumlage	2 038,0	1 947,0	- 91,0	1 512,0	1 805,0	*19,4*
– Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	3 339,0	2 264,0	-1 075,0	2 772,0	2 728,0	*- 1,6*
Bundessteuern, davon:	**109 930,0**	**109 549,0**	**- 381,0**	**103 061,0**	**99 968,0**	***- 3,0***
– Energiesteuern	41 100,0	40 683,0	- 417,0	37 100,0	40 050,0	*8,0*
– Tabaksteuer	14 220,0	14 257,0	37,0	14 350,0	14 300,0	*- 0,3*
– Versicherungsteuer	14 050,0	14 136,0	86,0	14 580,0	14 950,0	*2,5*
– Stromsteuer	7 000,0	6 689,0	- 311,0	5 990,0	6 930,0	*15,7*
– Kfz-Steuer	9 080,0	9 372,0	292,0	9 500,0	9 600,0	*1,1*
– Solidaritätszuschlag	19 700,0	19 646,0	- 54,0	17 700,0	9 750,0	*- 44,9*
– Sonstige	4 780,0	4 766,0	- 14,0	3 841,0	4 388,0	*14,2*
Steuerzuweisungen (Negativtitel), davon:	**-57 466,0**	**-51 835,0**	**1 647,8**	**-57 110,0**	**-66 025,0**	***15,6***
– Konsolidierungshilfen – ab 2020: Sanierungshilfen	- 800,0	- 800,0	0,0	-1 067,0	- 800,0	*- 25,0*
– Bundesergänzungszuweisungen	-7 783,0	-7 555,0	59,2	-8 674,0	-9 115,0	*5,1*
– Regionalisierungsmittel	-8 651,0	-8 651,0	0,1	-8 957,0	-9 268,0	*3,5*
– Ausgleich Kfz-Steuer	-8 992,0	-8 992,0	0,2	-8 992,0	-8 992,0	*0,0*
– Abführungen an EU	-31 240,0	-25 837,0	1 588,3	-29 420,0	-37 850,0	*28,7*
Veränderungen auf Grund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmeentwicklung	**-8 686,0**	**0,0**	**28,0**	**-20 089,0**	**-3 254,0**	***- 83,8***

Quellen: Einzelplan 60. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

3.1.2 Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen

Der Bundesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen immer wieder Mängel beim Anwenden der Steuergesetze und bei Kontrollverfahren fest. Ihre Folgen wirken sich auf die Einnahmebasis aus.

Aufgrund jüngster Prüfungserkenntnisse sieht der Bundesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf vor allem in folgenden Bereichen]

3.1.2.1 Milliardenausfälle durch Umsatzsteuerbetrug

Die Umsatzsteuer ist eine der ergiebigsten Steuerquellen. Gleichzeitig ist sie aber auch sehr betrugsanfällig. Systematischer Steuerbetrug und Steuervermeidung führen seit Jahren zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe. Nach

Schätzungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2017 entgehen den Mitgliedstaaten allein durch innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug jährlich Steuereinnahmen von 50 Mrd. Euro. Ein erheblicher Teil der Steuerausfälle entfällt dabei auf Deutschland. Dies belastet nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern benachteiligt auch steuerehrliche Unternehmer. Trotz aller Anstrengungen ist bis heute keine Trendwende erkennbar. Dies liegt unter anderem daran, dass die klassischen Fallgruppen zunehmend durch digitale Betrugsmodelle abgelöst werden. In einem Sonderbericht[6] stellt der Bundesrechnungshof die aktuelle Lage bei der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung dar und zeigt bestehende Defizite auf. Darüber hinaus gibt er zahlreiche Handlungsempfehlungen sowohl für die Bekämpfung des klassischen Umsatzsteuerbetrugs als auch für ein effektives Vorgehen gegen die neuen digitalen Betrugsmodelle. Er spricht sich dafür aus, die vorhandenen Instrumente zu verbessern und die Finanzverwaltung digital aufzurüsten. Betrug und Hinterziehung verursachen dem Fiskus sowie steuerehrlichen Unternehmern hohen Schaden. Daher muss das BMF die Vorschläge ohne weiteren Aufschub umsetzen. Dabei sollte es die Chancen der Digitalisierung nutzen und gemeinsam mit den Ländern die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zukunftsfähig machen.

Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, dass bei der Betrugsbekämpfung bis heute keine Trendwende erkennbar sei. Gesetzgeber und Verwaltung hätten in den vergangenen Jahren zahlreiche gesetzliche und organisatorische Maßnahmen eingeführt und umgesetzt, die jeweils für die Betrugsbekämpfung geeignet und erforderlich waren.

3.1.2.2 Bund trägt Haushaltsrisiko für die Zinsen bei unionsrechtswidriger Besteuerung allein

Verstoßen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Besteuerung gegen Unionsrecht, müssen sie den Betroffenen die rechtswidrig erhobenen Steuern zuzüglich der darauf entfallenden Zinsen erstatten. Die zu zahlenden Zinsen betragen für jeden Monat 0,5 % (§ 238 Abgabenordnung (AO)). Bei den aus dem Unionsrecht abgeleiteten Zinsen handelt es sich nicht um steuerliche Nebenleistungen im Sinne von § 3 Absatz 4 AO. Die Zinslast kann daher nicht, entsprechend der Ertragshoheit der betroffenen Steuern, auf den Bund und die Länder aufgeteilt werden. Damit besteht die Gefahr, dass der Bund allein das

---

[6] Bericht nach § 99 BHO vom 29. Oktober 2020 – BT-Drs. 19/24000.

Haushaltsrisiko für die zu zahlenden Zinsen trägt. Ein erster Anwendungsfall könnte sich aufgrund der unionsrechtswidrigen Besteuerung von Gewinnausschüttungen (Dividenden) an in- und ausländische Kapitalgesellschaften sowie Investmentfonds ergeben. Wegen der zu erwartenden Zinslast könnte auf den Bund ein Haushaltsrisiko von jährlich mindestens 185 Mio. Euro zukommen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Finanzverantwortung von Bund und Ländern für die Zinsen in Fällen von unionsrechtswidriger Besteuerung genauso zu regeln wie bei den steuerlichen Nebenleistungen. Dies könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass unionsrechtliche Zinsansprüche in den Katalog der steuerlichen Nebenleistungen nach § 3 Absatz 4 AO aufgenommen werden. Das BMF hat zugesichert, dem Gesetzgeber eine Regelung zur gemeinsamen Lastentragung durch Bund und Länder vorzuschlagen. Diese soll sich an der Ertragshoheit der jeweils betroffenen Steuer ausrichten. Das BMF folgt damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Haushaltsrisiko wegen der drohenden Zinslasten für den Bund zu begrenzen.

3.1.2.3 Besteuerung von Covid-19-Hilfen[7] wird sichergestellt

Der Bund und verschiedene Länder gewähren finanzielle Hilfen als Zuschüsse für Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen, für Soloselbstständige und Angehörige der freien Berufe. Allein im Haushalt 2020 sind beispielsweise für die Sofort- und die Überbrückungshilfen 42,6 Mrd. Euro veranschlagt.
Die Hilfen sind als Betriebseinnahmen steuerpflichtig und müssen in der Gewinnermittlung des Jahres 2020 erfasst werden. Abhängig vom Umfang der Inanspruchnahme der steuerpflichtigen Leistungen ist für den Bund und die Länder mit Steuerrückflüssen im einstelligen Milliardenbereich zu rechnen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb bereits zum Start der Soforthilfeprogramme gefordert, die Besteuerung dieser Leistungen sicherzustellen. Er hat darauf hingewiesen, dass bereits im Antragsverfahren die steuerlichen Identifikationsmerkmale wegen der eindeutigen Zuordnung der Zahlungen abgefragt werden müssen. Daneben hat er empfohlen, die Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Weitergabe der Informationen über die ausgezahlten Hilfen an die Finanzämter zu klären. Mit der Ergänzung der Mitteilungsverordnung[8] und der

---

[7] Vgl. Kapitel 6002, Titel 683 01 (Corona-Soforthilfen) bzw. 683 02 (Corona-Überbrückungshilfen).

[8] Rechtsverordnung der Bundesregierung zur Änderung der Mitteilungsverordnung, vgl. BR-Drs. 518/20.

Abgabenordnung[9] hat das BMF die Hinweise aufgegriffen. Die auszahlenden Stellen sind nun verpflichtet, der Steuerverwaltung die bewilligten Hilfen mitzuteilen. Damit kann eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung gewährleistet werden. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMF, dass es gemeinsam mit den Ländern umgehend die technischen Voraussetzungen schafft, damit die Steuerverwaltung die von den auszahlenden Stellen übermittelten Daten zum Veranlagungsbeginn des Jahres 2020 annehmen und verarbeiten kann.

3.1.3 Negative Einnahmen

Die negativen Einnahmen betreffen folgende Maßnahmen (vgl. Tabelle 3):

- Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs, deren Umfang und Höhe Folge des ab 2020 neu geregelten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind.
- Sanierungshilfen, die ebenfalls Folge der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind; sie fließen zu je 400 Mio. Euro dem Saarland und Bremen zu.
- Regionalisierungsmittel (dazu Nummer 3.3),
- Ausgleichsmittel an die Länder für die weggefallenen Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut sowie
- Abführungen an die Europäische Union – EU-Eigenmittel (dazu Nummer 3.2).

3.2 EU Eigenmittel

Der EU-Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert (Artikel 311 AEUV). Das Eigenmittelsystem der EU stützt sich bislang auf drei Haupteinnahmequellen:

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

Die traditionellen Eigenmittel stellen eine direkte Einkommensquelle der Europäischen Union dar. Demgegenüber handelt es sich bei den beiden letzteren

[9] Entwurf des Jahressteuergesetzes 2020 (Artikel 22 Nummer 10, Buchstabe b), vgl. BT-Drs. 19/22850.

Einnahmearten im Wesentlichen um nationale Beiträge, die dem EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen sind. Die BNE-Eigenmittel haben finanziell die mit Abstand größte Bedeutung.

Nach dem HHE steigen die bei Kapitel 6001 Titel 021 01 und 022 02 veranschlagten Eigenmittel (ohne Zölle[10]) auf 37,9 Mrd. Euro deutlich gegenüber früheren Haushalten an (vgl. Tabelle 3). Das Jahr 2021 markiert den Beginn der neuen Finanzperiode für die Jahre 2021 bis 2027. Diese wird von strukturellen Veränderungen geprägt sein infolge des Austritts des Vereinigten Königsreichs aus der Europäischen Union (Brexit), aber vor allem als Folge der Reaktion auf die Covid-19-Pandemie.

Auf dem EU-Gipfel im Juli 2020 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf einen neuen Mehrjährigen EU-Finanzrahmen (MFR) der Jahre 2021 bis 2027 sowie einen begleitenden Wiederaufbaufonds verständigt. Der neue MFR soll ein Volumen von insgesamt 1 074,3 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen) bzw. 1 061,0 Mrd. Euro (Zahlungsermächtigungen) umfassen. Die Eigenmittelobergrenze soll auf 1,46 % (Verpflichtungsermächtigungen) bzw. 1,40 % (Zahlungsermächtigungen) des Bruttonationaleinkommens der 27 Mitgliedstaaten festgelegt werden. Der derzeit noch laufende MFR 2014 bis 2020 sah Eigenmittelobergrenzen von 1,26 % bzw. 1,2 % vor, allerdings in Bezug auf das Bruttonationaleinkommen der 28 Mitgliedstaaten einschließlich des Vereinigten Königreiches.

Zusätzlich stehen in den Jahren 2021 bis 2023 weitere 750,0 Milliarden für den Wiederaufbaufonds zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie bereit. 390,0 Milliarden Euro davon sollen auf nicht rückzahlbare Zuschüsse entfallen, die anderen 360,0 Mrd. Euro auf Darlehen. Die Finanzierung des Wiederaufbaufonds soll durch die Aufnahme gemeinschaftlicher Schulden erfolgen. Die EU soll hierfür im neuen Eigenmittelbeschluss ermächtigt werden, am Kapitalmarkt Anleihen zu begeben. Um diese Anleihen abzusichern, soll die Eigenmittelobergrenze bis zur vollständigen Rückzahlung der Anleihen – voraussichtlich im Jahr 2058 – angehoben werden. Die Rückzahlung der auf Zuschüsse entfallenden Mittel wird aus den künftigen EU-Haushalten aufzubringen sein.

---

[10] Die auf Deutschland entfallenden Einnahmen der EU aus Zöllen werden für die Jahre 2021 bis 2024 auf jährlich rund 5 Mrd. Euro geschätzt, vgl. Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, Tabelle 17.

Seit Jahren erörtern die Kommission und die Mitgliedstaaten eine Reform des EU-Eigenmittelsystems. Neben einer vereinfachten Methodik zur Ermittlung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, auf die Einführung neuer Eigenmittel hinzuarbeiten. Diese sollen zunächst auch dazu dienen, die Rückzahlung der Anleihen für das o. a. Aufbauinstrument zu beschleunigen. In einem ersten Schritt soll bereits zum 1. Januar 2021 ein neues Eigenmittel auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff (sogenannte Plastikabgabe) eingeführt werden. Darüber hinaus sind mittelfristig ein CO_2-Grenzausgleichssystem, eine Digitalabgabe sowie ein überarbeitetes Emissionshandelssystem geplant. Längerfristig, d. h. im Laufe des nächsten MFR, sollen weitere Eigenmittelquellen erschlossen werden, zu denen auch die seit rund 10 Jahren in der Diskussion befindliche Finanztransaktionssteuer gehören könnte.

Mit dem neuen – im Detail noch nicht abschließend verhandelten – MFR werden die deutschen EU-Beiträge deutlich höher ausfallen und das bisherige Niveau um mindestens 10,0 Mrd. Euro jährlich übersteigen. Welche weiteren Belastungen auf die nationalen Haushalte für die Tilgung von Anleihen für das Aufbauinstrument hinzukommen, wird auch davon abhängen, inwieweit neue Eigenmittel generiert werden können. Dabei kann es jedoch auch zu unerwünschten Rückwirkungen kommen: Wenn Erträge aus dem Emissionshandel verwendet werden, hätte dies beim jetzigen Preisniveau erhebliche negative Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Denn der Energie- und Klimafonds, aus dem das deutsche Klimaschutzpaket finanziert wird, speist sich aus Erträgen aus dem Emissionshandel. Etwaige Mindereinnahmen wären dann durch nationale Mittel auszugleichen.

3.3 Regionalisierungsmittel – Kapitel 6001 Titel 031 05

Der Bund unterstützt die Länder bei der Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) seit dem Jahr 1996 jährlich mit einem Betrag aus seinem Steueraufkommen. Grundlage hierfür sind Artikel 106a Grundgesetz und das Regionalisierungsgesetz. Als Gegenleistung haben die Länder die Aufgabe, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Die jährlichen Raten der Regionalisierungsmittel sind gesetzlich festgelegt. Mit dem Klimapaket der Bundesregierung sind sie ab dem Haushaltsjahr 2020 nochmals um insgesamt 5,2 Mrd. Euro erhöht worden und erreichen

im Jahr 2031 rund 11,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2). Aufgrund der Covid-19-Pandemie erhalten die Länder vom Bund für das Haushaltsjahr 2020 einmalig zusätzliche Regionalisierungsmittel von 2,5 Mrd. Euro. Diese sollen finanzielle Nachteile ausgleichen, die die Pandemie dem ÖPNV zufügt. Im HHE sind 9,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat seit der Grundgesetzänderung aus dem Jahr 2017 Erhebungsrechte bei den Ländern. In seiner ersten Prüfung zum Haushalt 2016 stellte er über mehrere Jahre angehäufte nicht verausgabte Regionalisierungsmittel von über 2,8 Mrd. Euro fest. Die Prüfung zum Haushalt 2017 läuft noch. Ihr Zwischenergebnis ist, dass dieser Bestand an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln zum Jahresende 2017 auf mindestens 4,0 Mrd. Euro angewachsen ist. Die bereits vorgelegten Verwendungsnachweise für das Jahr 2018 deuten darauf hin, dass sich diese Entwicklung weiter fortsetzen wird: Die Länder geben immer mehr Regionalisierungsmittel nicht aus.

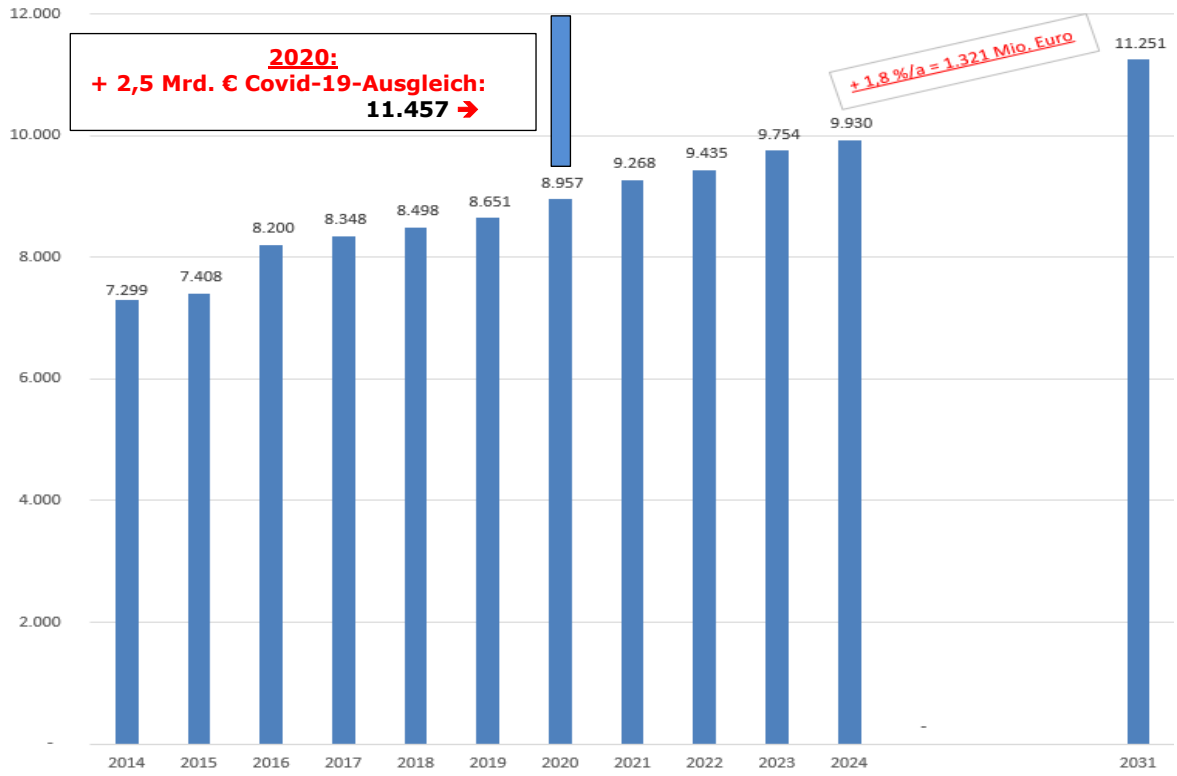
Der ÖPNV gehört zu den verfassungsrechtlichen Kernaufgaben der Länder. Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass die Länder die Regionalisierungsmittel über längere Zeit hinweg nicht wie gesetzlich vorgesehen für den ÖPNV verwenden. Ein leistungsfähiger ÖPNV hat eine hohe gesellschafts- und umweltpolitische Bedeutung. Daher wäre es wünschenswert, dass die Länder diese Mittel alsbald zweckentsprechend verwenden. Darüber hinaus fällt auf, dass der finanzielle Eigenanteil der Länder an der Finanzierung des ÖPNV im Verhältnis zur Bundesförderung sehr gering ist. Ein stärkeres finanzielles Engagement der Länder wäre im Interesse einer auskömmlichen Finanzierung der Aufgaben des ÖPNV wünschenswert für das Erreichen der angestrebten Klimaziele.

Die Bundesregierung sollte gegenüber den Ländern darauf hinwirken, die bisher nicht verausgabten Regionalisierungsmittel zügig und zweckentsprechend für den ÖPNV zu verwenden. Des Weiteren sollte die Bundesregierung die Länder auffordern, die Bedeutung des ÖPNV insbesondere für den Klimaschutz bei der Festlegung von Haushaltsschwerpunkten in den eigenen Landeshaushalten konsequenter zu berücksichtigen.

Abbildung 2:

Regionalisierungsmittel steigen ab dem Haushaltsjahr 2020 nochmals an

Entwicklung der Regionalisierungsmittel 2014 bis 2031 in Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof
Quelle: Fünfte Änderung des Regionalisierungsgesetzes vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 445) sowie Artikel 5 des Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes vom 16. Juli 2020 (BGBl. I S.1683, 1685).

3.4 Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen – Kapitel 6002 Titel 121 01

Der HHE sieht einen Ansatz von 2,4 Mrd. Euro vor (Soll 2020: 1,6 Mrd. Euro). Der Aufwuchs geht darauf zurück, dass die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Dividenden einbehalten hat und sie nun an den Bundeshaushalt weiterleitet. Die KfW hält für den Bund Beteiligungen an der Deutschen Telekom AG (17,41 % des Grundkapitals) und der Deutschen Post AG (20,57 % des Grundkapitals) aufgrund sogenannter Platzhaltergeschäfte. Die von diesen Unternehmen an die KfW ausgeschütteten Dividenden schreibt diese auf einem besonderen Verrechnungskonto gut. Ein Auszahlen an den Bund kann vereinbart werden, wenn ein zwischen Bund und KfW abgestimmter Betrag längerfristig nicht zum Tilgen der Refinanzierungskosten oder zum Sicherstellen

einer reibungslosen Abwicklung der Platzhaltergeschäfte benötigt wird. Nach Mitteilung des BMF sollen von diesem Konto 2,0 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt im Haushaltsjahr 2021 zugeführt werden. Im Haushalt 2020 ist ein Zufluss von 1,0 Mrd. Euro geplant.

Bei den sonstigen Dividendenausschüttungen wird ein Einnahmenrückgang von rund 200 Mio. Euro erwartet. Ursächlich hierfür ist vor allem der durch die Covid-19-Pandemie verursachte Ausfall der Airbus Dividende in Höhe von rund 120 Mio. Euro.

3.5 Bundesbankgewinn – Kapitel 6002 Titel 121 04

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt ihren Reingewinn des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bund ab. Wie die Abbildung 3 zeigt, unterliegen diese Abführungen erheblichen Schwankungen. Sie stellen grundsätzlich allgemeine Deckungsmittel des Bundeshaushaltes dar. Abweichend hiervon fließen seit dem Jahr 2012 entsprechend § 6 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" (ITFG) die Einnahmen, soweit sie den im Bundeshaushalt veranschlagten Sockelbetrag in Höhe von 2,5 Mrd. Euro[11] übersteigen, diesem Sondervermögen zur Tilgung seiner Verbindlichkeiten zu.[12] Die im Jahr 2020 überdurchschnittlich hohe Gewinnabführung der Bundesbank von 5,9 Mrd. Euro ist maßgeblich auf Zinserträge sowie auf eine Verringerung der bestehenden Risikovorsorge um 1,5 Mrd. Euro[13] zurückzuführen. Sie konnte folglich mit einem Teilbetrag von 3,4 Mrd. Euro zum Schuldenabbau des ITF herangezogen werden.

Der HHE sowie der Finanzplan für die Jahre 2022 bis 2024 sehen als Einnahme für den Bundeshaushalt jeweils 2,5 Mrd. Euro (Sockelbetrag) vor.

---

11 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417) in der Fassung vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217). Für das Jahr 2010 belief sich der Anteil des ITF auf 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf 3,0 Mrd. Euro.

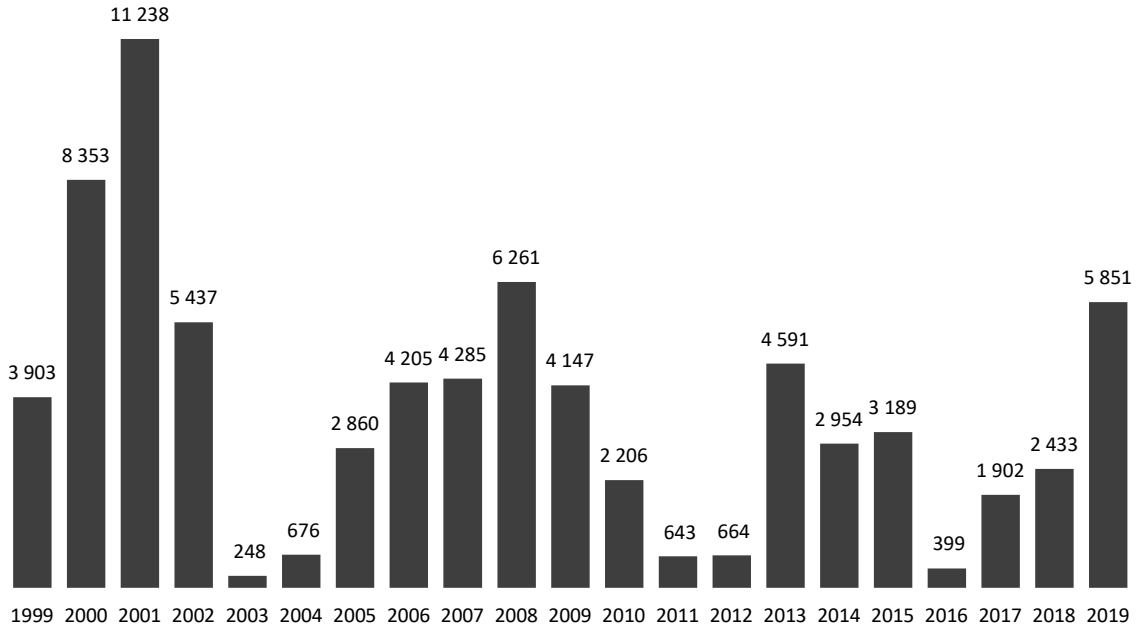
12 Aufgrund haushaltsgesetzlicher Sonderregelungen wurden die Gewinnabführungen in den Jahren 2015 und 2016 anderweitig verwandt (u. a. als Zuführung an die damalige Asylrücklage).

13 Geschäftsbericht 2019 der Deutschen Bundesbank, Seite 63.

Abbildung 3

Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank unterliegen erheblichen Schwankungen

Gewinne der Deutschen Bundesbank in den Jahren 1999 bis 2019 in Mio. Euro



Quellen: Deutsche Bundesbank, Bundesrechnungshof.

3.6 Entnahme aus Rücklage - Kapitel 6002 Titel 359 01

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

Ungeachtet der auch im HHE bestehenden erheblichen Kreditbedarfe wird die aus Haushaltsüberschüssen der Jahre 2015 bis 2019 resultierende und auf 48,2 Mrd. Euro angewachsene Rücklage weiterhin nicht zur Minderung des Nettokreditbedarfs herangezogen. Nach der Finanzplanung ist vielmehr vorgesehen, die Mittel erst in den Jahren 2022 bis 2024 zur Stärkung der Einnahmebasis einzusetzen.

Die erneute „Schonung" der Rücklage führt dazu, dass die Nettokreditaufnahme zur Abdeckung der außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz entsprechend höher ausfällt. Diese

Vorgehensweise sieht der Bundesrechnungshof als verfassungsrechtlich fragwürdig an. Er hat hierauf bereits in seiner Stellungnahme zum 2. Nachtragshaushalt 2020 vom 25. Juni 2020[14] hingewiesen. Auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe hat in ihrer *Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie* Kritik an einer solchen Praxis geübt.[15] Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern fordern, dass im Sinne der Schuldenbremse insbesondere auch vorhandene Rücklagen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme genutzt werden sollten.

3.7 Bundesimmobilienangelegenheiten – Kapitel 6004

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Bundesimmobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Im HHE sind hierfür wiederum 2,4 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 1). Im Wesentlichen bestehen die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) an den Bundeshaushalt. Ihre Kernaufgabe ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Beim Bau und Erhalt der Dienstliegenschaften hat die Bundesanstalt sich der Bauverwaltungen der Länder bzw. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zu bedienen.

Bis zum Jahr 2024 sollen sich die von der Bundesanstalt durchgeführten Investitionen in das ELM von 341 Mio. Euro 2018 auf 546 Mio. Euro im Jahr 2024 erhöhen. Gleichzeitig beabsichtigt die Bundesanstalt den Bauunterhalt um 53 % auf 1 092 Mio. Euro zu steigern. Das geplante Bauvolumen soll damit insgesamt bis 2024 im Vergleich zu 2018 um 73 % wachsen (einschließlich der Investitionen aus der Wohnraumoffensive).

Beim Anstieg des Bauunterhaltsvolumens ist nach den aktuellen Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes allerdings zu beachten, dass die Bundesanstalt in der jüngeren Vergangenheit einen nicht unerheblichen Teil der Bauunterhaltsmittel für Maßnahmen verausgabte, die nach dem Regelwerk als Investitionen gelten, d. h. als Kleine oder Große Baumaßnahmen. Durch diese haushaltssystematisch nicht korrekte Praxis sind Mitwirkungsrechte des

[14] Vgl. Haushaltsausschuss-Drs. 19/5961.
[15] Hildesheimer Erklärung vom 21. September 2020, siehe Presseerklärung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes vom 22. September 2020, www.bundesrechnungshof.de.

Parlamentes eingeschränkt und wichtige Planungs- und Vorbereitungsschritte außer Acht gelassen worden.

Neben dem ELM soll die Bundesanstalt die Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete sicherstellen. Hierzu beabsichtigt die Bundesanstalt auf ihren Liegenschaften ca. 6 000 bis 8 000 Wohnungen im Eigenbau zu errichten. Sie hat in diesem Zusammenhang eine Potenzialanalyse auf den anstaltseigenen Grundstücken durchgeführt und auf dieser Basis ihr Wohnungsneubauprogramm 2020 – 2024 entwickelt. Die Bundesanstalt strebt die Fertigstellung von mindestens 3 000 neuen Wohnungen bis Ende 2024 an. Diesen Prozess begleitet der Bundesrechnungshof mit einer Prüfung. Seit dem Jahr 2018 hat die Bundesanstalt nach Informationen des BMF bisher 50 Wohnungen errichtet. Darüber hinaus hat sie im Zuge des in 2020 aufgelegten Wohnungsneubauprogramms bislang mit dem Bau von rd. 100 Wohnungen begonnen.

Für den Bereich Wohnen plant die Bundesanstalt bis zum 1. Juli 2021, die bisher an externe Dienstleister ausgelagerte Wohnungsverwaltung von rd. 19 000 Wohnungen zukünftig wieder selbst zu verwalten. Die neu gegründete Sparte „Wohnen" soll die Wohnungen betreuen und ab dem Jahr 2021 auch die Wohnungsfürsorge übernehmen. Für den Neubau von Geschosswohnungen und die Optimierung von vorhandenem Wohnraum will die Bundesanstalt mittelfristig Investitionen von 814 Mio. Euro tätigen.

Der HH-Vermerk Nr. 60.4 bei Kapitel 6004 Titel 121 01 (Mietpreisbegrenzung) führt dazu, dass sich mittel- bis langfristig das Ertragspotenzial der Bundesanstalt verringern wird. Zudem soll auch u. a. das Bauvolumen weiter steigen. Die Abführung an den Bundeshaushalt für die Jahre 2021 und 2022 kann nur durch Inanspruchnahme einer gebildeten Rücklage zur Sicherung der Bauleistungen des Bundes erbracht werden. Für die Jahre 2023 und 2024 ist eine vollständige Abführung voraussichtlich nicht möglich. Für diese zwei Jahre soll die Bundesanstalt zunächst „auf Sicht" fahren.

4 Wesentliche Ausgaben[16]

4.1 Zuweisungen an die Sondervermögen Energie- und Klimafonds sowie Digitale Infrastruktur

Sondervermögen werden im Bundeshaushalt nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt. Im Einzelplan 60 trifft dies auf die beiden oben genannten Sondervermögen zu.

4.1.1 Energie- und Klimafonds (EKF) - Kapitel 6002 Titel 614 01

Der zum 1. Januar 2011 errichtete EKF ist das zentrale Finanzierungsinstrument für die Energiewende und den Klimaschutz in Deutschland. Der EKF finanziert sich durch Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz. Darüber hinaus erhält er seit dem Jahr 2014 jährlich Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.[17] Im 2. Nachtragshaushalt 2020 wurden die Fondsmittel auf nunmehr 26,5 Mrd. Euro angehoben. Sie sind insbesondere für Investitionen in den Bereichen Wasserstofftechnologie und nachhaltige Mobilität sowie für Entlastungen beim Strompreis in den Jahren 2021 und 2022 bestimmt. Der HHE sieht eine Zuweisung von 2,5 Mrd. Euro vor.

Gemäß § 5 Errichtungsgesetz darf der EKF nicht verbrauchte Mittel einer Rücklage zuführen. Im Haushaltsplan 2020 und im Haushaltsentwurf 2021 erreichen die in den Wirtschaftsplänen des EKF ausgewiesenen Rücklagenzuführungen zweistellige Milliardenbeträge. Sie übersteigen die jeweiligen Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.

4.1.2 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalfonds) - Kapitel 6002 Titel 614 03

Der Digitalfonds dient der Förderung von Investitionen in den Gigabitnetzausbau und der Unterstützung des Ausbaus der Mobilfunknetze. Einen weiteren Ausgabenschwerpunkt stellt die Umsetzung des Programms „DigitalPakt Schule" dar. Der Wirtschaftsplan sieht für beide Bereiche jeweils eine eigene Titelgruppe vor. Zu den in ihm für das Haushaltsjahr 2021 ausgewiesenen

---

16 Erläuterungen zu erstmals im HHE veranschlagten Titeln finden sich unter Nummer 2.3.

17 Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Abs. 3 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds" (EKFG) vorgesehen.

Einnahmen zählen Erlöse aus der Vergabe von Frequenzen (0,5 Mrd. Euro) sowie aus einer Bundeszuweisung von 0,6 Mrd. Euro. Während in der Titelgruppe 02 „DigitalPakt Schule" die geplanten Einnahmen in voller Höhe zur Projektumsetzung herangezogen werden sollen, werden in der Titelgruppe 01 „Gigabit- und Mobilfunknetzausbau" die nicht verbrauchten Mittel einer Rücklage zugeführt.[18] Diese wird zum Jahresende 2021 auf mindestens 1,3 Mrd. Euro anwachsen.

4.1.3 Bewertung und Empfehlung

Wie schon für den HH 2020 belegen die neuerlichen Rücklagenzuführungen in 2021, dass die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt überveranschlagt sind. Ein weiteres Mal widerspricht diese Vorgehensweise u. a. dem Jährlichkeitsgrundsatz und dem Grundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit. Folge dieser fortwährenden Praxis ist auch eine zunehmende Intransparenz des Haushalts. So ist das Auseinanderfallen von „haushaltsmäßiger" Nettokreditaufnahme (Erhöhung der Nettokreditaufnahme für nicht kassenwirksame Zuführungen) und „kassenwirksamer" Kreditaufnahme (zur Finanzierung von Auszahlungen aus den Sondervermögen ohne Auswirkung auf die Nettokreditaufnahme) selbst für Haushaltskenner kaum noch nachvollziehbar.[19]

Hinzu kommt: Die in den Sondervermögen gebildeten Rücklage sind nicht werthaltig. Sie müssen daher bei ihrer Inanspruchnahme kreditfinanziert werden. Überdies beschränken sie den von der Schuldenregel erlaubten Kreditspielraum in späteren Haushaltsjahren. Der HHE weist aufgrund der teilweisen Verwendung dieser nicht werthaltigen Rücklagen ein schuldenregelrelevantes Finanzierungsdefizit in den Sondervermögen von 18,1 Mrd. Euro aus.[20] Entsprechende negative Finanzierungssalden sind auch für die nachfolgenden Haushalte zu erwarten.

Letztlich beschädigt dieses Vorgehen auch die Schuldenregel. Denn gleichzeitig mit der Rücklagenbildung sind für die Haushalte 2020 und 2021 Notlagenkredite von zusammen 205 Mrd. Euro vorgesehen.[21] Die Notlagenkredite dienen also auch der Bildung von Rücklagen in Sondervermögen, d. h. sie wirken sich

---

18 § 5 Digitalinfrastrukturfondsgesetz (DIFG) lässt eine Rücklagenbildung zu.

19 Vgl. dazu den Kreditfinanzierungsplan, Haushaltsentwurf, Gesamtplan Teil IV.

20 Vgl. dazu die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme, Haushaltsentwurf, Gesamtplan Teil II.

21 Im Haushaltsplan 2020: 118,7 Mrd. Euro; im Haushaltsentwurf: 86,2 Mrd. Euro.

somit nicht in dem Haushaltsjahr aus, für das sie beschlossen worden sind. Dies dürfte verfassungsrechtlich problematisch sein.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof, auf die im HHE vorgesehene Zuweisung an den EKF von 2,5 Mrd. Euro zu verzichten. Das Sondervermögen verfügt über ausreichend Rücklagen, um alle im Haushaltsjahr 2021 anfallenden Ausgaben zu finanzieren. Eventuell notwendig werdende vertragliche Bindungen für die Jahre 2022 ff. können durch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen abgedeckt werden.

Auch beim Digitalfonds könnte auf die im HHE geplante Zuweisung von 0,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt verzichtet werden. Stattdessen könnte die in der Titelgruppe 01 gebildete Rücklage zur Finanzierung herangezogen werden. Dazu müssten die beiden Titelgruppen im Wirtschaftsplan des Digitalfonds durch Haushaltsvermerk teilweise oder vollständig für deckungsfähig erklärt werden. Der hierfür nach § 20 Abs. 2 BHO erforderliche verwaltungsmäßige oder sachliche Zusammenhang dürfte fraglos gegeben sein. In den kommenden Haushalten wäre sicherzustellen, dass der gesetzlich für die Titelgruppen vorgesehene Einnahme-Verteilungsschlüssel von 70:30[22] über die Förderperiode hinweg eingehalten wird.

4.2 Verstärkung von Personalausgaben der Haushaltsgruppe 4 - Kapitel 6002 Titel 461 71

Die veranschlagten Personalverstärkungsmittel (PVM) von 1,1 Mrd. Euro sollen dazu dienen, die Mehrausgaben aufgrund der jüngsten Tarif- und Besoldungsrunde 2020 aufzufangen. Diese sehen eine Einkommensanpassung im öffentlichen Dienst in zwei Schritten um insgesamt 3,2 % vor. Die Erhöhungen werden zum 1. April 2021 (1,4 %) bzw. zum 1. April 2022 (1,8 %) greifen. Nach Angaben des BMI entstehen „dem Bund insgesamt dauerhafte jährliche Kosten von rund 1,2 Mrd. Euro".[23] Die finanziellen Auswirkungen für das Haushaltsjahr 2021 dürften damit weniger als die Hälfte der im HHE veranschlagten Vorsorge ausmachen. Die verbleibenden Mehrausgaben könnten aus Sicht des Bundesrechnungshofes als Konsolidierungsbeitrag der Ressorts vollständig durch einen Rückgriff auf die im Rahmen der Flexibilisierung bis zum Ende des Jahres 2019 auf 4,9 Mrd. Euro angewachsenen übertragbaren flexibilisierten

---

22 Vgl. § 6 Abs. 4 DIFG.
23 Vgl. Presseerklärung des BMI vom 25. Oktober 2020.

Mittel gedeckt werden. Diese werden in der Regel im hohen Maße zur Bildung von Ausgaberesten herangezogen. So lag der Ausnutzungsgrad im Haushalt 2019 bei 98,3 %.[24]

Um dem auch aus Sicht des BMF berechtigten Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung zu tragen, hat das BMF eine Regelung im Haushaltsführungsschreiben 2021 angekündigt, wonach vor Inanspruchnahme des Verstärkungstitels im Einzelplan 60 zunächst Ausgabereste der Hauptgruppe 4 zu nutzen und ggf. sogenannte unechte PVM[25] in Anspruch zu nehmen sind. An einem Ansatz will das BMF allerdings festhalten.

Der BRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die im Bereich der Flexibilisierung bestehenden Ressourcen genutzt werden sollten, um die finanziellen Auswirkungen der jüngsten Tarif- und Besoldungsrunde vollständig aufzufangen. Ein mit einem Ansatz dotierter Vorsorgebetrag im Einzelplan 60 ist nach seiner Einschätzung nicht erforderlich. Er empfiehlt, den Ansatz von 1,1 Mrd. Euro zu streichen.

4.3 Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz – Kapitel 6002 Titelgruppe 04

Das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen[26] zielt darauf ab, die Folgen des Ausstiegs aus der Kohleverstromung abzumildern. Es setzt einen inhaltlichen und finanziellen Rahmen für Strukturhilfen zugunsten der betroffenen Kohleregionen bis zum Jahr 2038. Das Hilfspaket umfasst ein Volumen von bis zu 40,0 Mrd. Euro.

Im 2. Nachtragshaushalt 2020 wurden mit der Einrichtung einer Titelgruppe 04 im Kapitel 6002 die haushaltstechnischen Vorkehrungen für die Umsetzung des Gesetzes geschaffen. Im HHE stehen Haushaltsmittel von 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung, um den umfassenden Transformationsprozess zu finanzieren. Diese verteilen sich auf folgende Bereiche:

- Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder (507,7 Mio. Euro),
- Maßnahmen der verschiedenen Bundesressorts zur Stärkung der Kohleregionen (560,9 Mio. Euro),

---

24 Rund 70 % der flexibilisierten Ausgabeansätze entfallen auf die Hauptgruppe 4.
25 Vgl. Haushaltsvermerk Nr. 3 zu Kapitel 6002 Tgr. 01.
26 Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 8. August 2020, BGBl. I S. 1795.

- Mittel zur Förderung der Steinkohlekraftwerkstandorte (43,1 Mio. Euro),
- Mittel für ein Sofortprogramm (72,3 Mio. Euro),
- Ausgabemittel zur Deckung von programmspezifischen Ausgaberesten (316,1 Mio. Euro).

Im Finanzplan sind für Maßnahmen nach dem Strukturstärkungsgesetz weitere Fördermittel vorgesehen. Sie betragen 1,0 Mrd. Euro im Haushalt 2022 und jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushalten 2023 und 2024.

Der Bundesrechnungshof hat Bundesregierung und Parlament im Gesetzgebungsverfahren zur Strukturstärkung in Kohleregionen beraten. Nachdem die entsprechenden Gesetze in Kraft getreten sind, prüft er die Umsetzung der Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen nach dem Strukturstärkungsgesetz nunmehr begleitend.

5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 60 in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 (vgl. Tabelle 4) könnte auf den ersten Blick den Eindruck erwecken, dass sich die finanzwirtschaftliche Lage wieder verbessert und die Krise überstanden ist. So sollen die Steuereinnahmen auf Basis der Steuerschätzung vom September 2020 stetig anwachsen. Im Jahr 2024 würde danach mit 338,5 Mrd. Euro der bisherige Höchststand im Jahr 2019 von 329,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1) wieder übertroffen.

Allerdings bleibt der Steuerdeckungsgrad im Haushalt 2019 von 95,9 % (vgl. Abbildung 1) unerreicht. Zudem belasten hohe globale Mehreinnahmen die Haushalte 2022 bis 2024 (vgl. Tabelle 2) Sie dienen im Wesentlichen dazu, den finanzpolitischen Handlungsbedarf auf der Einnahmenseite auszuweisen. Bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung müssen sie durch konkrete Einnahmen ersetzt werden. Bis dahin stellen sie Finanzlücken dar (vgl. Nummer 2.4.1).

Auf der Ausgabenseite haben die für den Einzelplan 60 ausgewiesenen Plafonds wenig Aussagewert. Sie werden in den Jahren 2022 bis 2024 durch globale Minderausgaben in erheblichem Umfang verfälscht. Diese Globalansätze sollen zum einen - wie die o. a. globalen Mehreinnahmen – den finanzpolitischen Handlungsbedarf teilweise abbilden, zum anderen den sogenannten Bodensatz abschöpfen (vgl. Tabelle 2). In den Finanzplanungsjahren 2023 und

2024 erreichen sie fast das Volumen des Einzelplanplafonds 60. Anders ausgedrückt: Die Summe der einzelnen Ausgabeansätze im Einzelplan 60 (ohne globale Minderausgaben) steigt gegenüber dem Soll im HHE bis zum Ende des Finanzplans sogar wieder an (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Einnahme-/Ausgabeentwicklung in den Jahren 2021 bis 2024

	2021 Entwurf	2022 (Fpl)	2023 (Fpl)	2024 (Fpl)
	in Mrd. Euro			
Einnahmen des Einzelplans	**300,4**	**359,4**	**363,9**	**372,1**
Veränderung in %	*9,8*	*19,6*	*1,3*	*2,3*
darunter:				
- Steuereinnahmen	292,0	308,4	325,2	338,5
Veränderung in %	*10,4*	*5,6*	*5,4*	*4,1*
Steuerdeckungsquote in %	*70,6*	*79,7*	*84,0*	*86,1*
- Rücklagenentnahmen		28,0	13,3	6,9
- Saldo globale Mehr- und Mindereinnahmen (s. Tabelle 2)	- 4,0	10,1	12,5	12,8
Einnahmen ohne Globalansätze und Rücklagenentnahmen	**304,4**	**321,3**	**338,1**	**352,4**
Veränderung in %	*11,3*	*5,6*	*5,2*	*4,2*
Ausgaben des Einzelplans	**25,8**	**18,0**	**15,4**	**16,8**
Veränderung in %	*-72,4*	*-30,3*	*-14,4*	*9,0*
darunter:				
- Saldo globale Mehr- und Minderausgaben (s. Tabelle 2)	*- 0,4*	*- 7,6*	*- 14,1*	*- 13,9*
Ausgaben (brutto) ohne Globalansätze	**26,2**	**25,6**	**29,5**	**30,7**
Veränderung in %	*-72,0*	*-2,4*	*15,2*	*4,0*

Quellen: Haushaltsentwurf 2021 sowie Finanzplan 2020 bis 2024.

Die Bundesregierung plant künftige konjunkturelle Mehreinnahmen und sonstige Entlastungen im Finanzplan vollständig für die Auflösung des finanzpolitischen Handlungsbedarfs heranzuziehen und nicht für andere Zwecke zu verwenden.[27] Ob diese Aussage den gesetzlichen Vorgaben für eine Finanzplanung genügt, ist zweifelhaft.

So schließt die Bundesregierung zu Recht für die Jahre 2022 bis 2024 eine nochmalige Inanspruchnahme der Notlagenklausel nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz aus. Sie lässt im Finanzplan aber offen, wie sie die Schuldenregel einhalten will.

- Die Finanzplanung muss gemäß § 9 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz die voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in

[27] Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, vgl. Tz. 2.1.

ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darstellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen. Auf diese Rechnungen haben die gesetzgebenden Körperschaften nach § 50 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz einen Anspruch.

- Zudem ist die Bundesregierung gehalten, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern (§ 50 Abs. 7 Haushaltsgrundsätzegesetz). Die bloße Ausweisung von Globalansätzen im Einzelplan 60 wird diesem Petitum nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht gerecht.

Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung spätestens bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung ihre eher unverbindlichen Ankündigungen durch konkrete Konsolidierungsschritte untermauern müssen. Denn neben den bereits bestehenden Finanzlücken zeichnen sich für den Einzelplan 60 weitere Risiken ab:

- Sollte der Solidaritätszuschlag aufgrund der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Klagen für verfassungswidrig erklärt werden, entstünde eine Einnahmelücke von jährlich nahezu 10,0 Mrd. Euro.
- Die Beratungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 der Europäischen Union sind noch nicht abgeschlossen. Zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt, z. B. mit Blick auf die Ausgestaltung der Eigenmittelobergrenzen sind nicht auszuschließen.

Über den Finanzplanungszeitraum hinauswirkende Anforderungen für den Einzelplan 60 ergeben sich aus den folgenden Tatbeständen:

- Die bis zum Jahr 2038 angelegte Förderung des Strukturwandels in den Kohleregionen (Kapitel 6002 Tgr. 04) soll mit Bundesmitteln von insgesamt von 40,0 Mrd. Euro unterstützt werden.
- Die Verpflichtungsermächtigungen (VE) des Einzelplans 60 sind im 2. Nachtragshaushalt 2020 deutlich (um 21,7 Mrd. Euro) erhöht worden; ein hoher Anteil der VE soll in den Haushaltsjahren 2025 ff. fällig werden und zu Ausgaben führen.

- Zudem werden ab dem Jahr 2025 die zum Haushaltsausgleich herangezogenen Rücklagenentnahmen fehlen, da die Rücklage von 48,2 Mrd. Euro nach der Finanzplanung bis zum Jahr 2024 aufgebraucht sein wird.

Angesichts dieser schwierigen Lage ist es umso dringlicher, die vorhandenen Einnahmequellen im Einzelplan 60 gezielter als bisher auszuschöpfen. Geeignete Maßnahmen dazu wären ein weiteres Verbessern des Vollzugs der Steuergesetze, ein konsequentes Schließen von Besteuerungslücken sowie das Eindämmen des Umsatzsteuerbetrugs. 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 angelegte steuerliche Finanzierungsbasis langfristig zu sichern und zu stärken, um die anstehenden Herausforderungen für den Bundeshaushalt bewältigen zu können.

Dr. Mähring Hugo

