

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 2,1 %.

Das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2021 sah Einnahmen und Ausgaben von 498,6 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 179,8 Mrd. Euro vor. Eine Entnahme aus der Rücklage, die noch immer Kreditermächtigen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war nicht geplant. Angesichts des anhaltenden Pandemiegeschehens beschloss der Haushaltsgesetzgeber einen ersten Nachtragshaushalt, mit dem sich das Ausgabevolumen um 49,1 Mrd. Euro erhöhte. Gleichzeitig wurden aufgrund steuerlicher Entlastungsmaßnahmen die Ansätze bei den Steuereinnahmen um 8,8 Mrd. Euro gesenkt. Die notwendige Nettokreditaufnahme stieg auf 240,2 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.1](#)). Eine Entnahme aus der Rücklage war weiterhin nicht vorgesehen. Die nach der Schuldenregel zulässige Kreditobergrenze wurde noch deutlicher überschritten als im ursprünglichen Haushaltssoll.

Anfang Januar 2022 beschloss der Haushaltsgesetzgeber einen zweiten Nachtragshaushalt, um nicht benötigte Kreditermächtigungen von 60,0 Mrd. Euro für eine weitere Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) zu nutzen. Damit sollten entsprechend der Gesetzesbegründung nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels und zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie geschaffen werden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Zuweisung an den EKF für verfassungsrechtlich zweifelhaft. Der Deutsche Bundestag hatte sowohl beim ursprünglichen Haushaltsgesetz als auch beim ersten Nachtrag von der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch gemacht. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt widmete die Bundesregierung einen Teil der so zustande gekommenen Kreditermächtigungen um. Der Klimawandel stellt aber keine außergewöhnliche

Notsituation im Sinne einer plötzlich auftretenden Krise dar, deren Bewältigung schnelle, zeitlich begrenzte Finanzierungsanstrengungen erfordert. Die Behauptung, die Mittelzuweisung an den EKF sei zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich gewesen, hält der Bundesrechnungshof für nicht stichhaltig. Mit dieser Argumentation könnten die im Grundgesetz festgelegten engen Vorgaben für Notlagenkredite komplett ausgehebelt und die Schuldenregel damit in einem zentralen Punkt entwertet werden. Außerdem sieht der Bundesrechnungshof durch den zweiten Nachtragshaushalt 2021 die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit im Sinne von Schätzgenauigkeit sowie der Vorherigkeit verletzt.

Zum Haushaltsabschluss lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 557,1 Mrd. Euro zwar um 15,6 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags, überstiegen aber die Ausgaben des Vorjahres um 113,7 Mrd. Euro. Der negative Finanzierungssaldo verschlechterte sich mit 215,6 Mrd. Euro um weitere 85 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr ([vgl. Abbildung 1.1](#)). Gleichzeitig erschweren steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes in den nächsten Jahren. Der Bund wird konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen müssen, wenn er ab dem Jahr 2023 die Schuldenregel wieder einhalten will. Eine anstrengungslose Konsolidierung wie nach dem Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise ist nicht zu erwarten.

Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 wurde die Buchungspraxis für die Schuldenregel bei den Sondervermögen geändert. Bislang war der jährliche Finanzierungssaldo der Sondervermögen schuldenregelrelevant. Mit der Umstellung werden Zuweisungen des Bundes an Sondervermögen im Haushaltsjahr der Zuweisung auf die Kreditermächtigung der Schuldenregel angerechnet ([vgl. Tabelle 1.4](#)). Dies fördert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im aktuellen finanzwirtschaftlichen Umfeld die Bildung verfassungsrechtlich problematischer Rücklagen innerhalb von Sondervermögen. So hat der Bund im Haushaltsjahr 2021 die Ausnahmeregelung zur Schuldenregel über Gebühr in Anspruch genommen, um seine Spielräume für schuldenregelkonforme Kreditaufnahmen in künftigen Jahren zu erhöhen.

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der neuen Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr 215,4 Mrd. Euro bei einer zulässigen Nettokreditaufnahme von 23,4 Mrd. Euro. Die Kreditobergrenze der Schuldenregel wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt. Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme ergibt sich eine Tilgungsverpflichtung von 192,0 Mrd. Euro.

Bei der Beratung des Bundeshaushalts 2022 hat der Haushaltsgesetzgeber beschlossen, die aus den Haushaltsjahren 2020 und 2021 resultierenden Tilgungspläne mit dem Tilgungsplan des Haushaltsjahres 2022 zu einem Gesamttilgungsplan zusammenzufassen. Die in den Bundeshaushalten 2020 bis 2022 aufgenommenen „Notlagenkredite“ sollen im Haushaltsjahr 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt werden. Aus den Haushalten 2020 und 2021 ergibt sich dadurch bisher eine jährliche Tilgungsrate von 8,4 Mrd. Euro.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben lagen im Jahr 2021 mit 17,0 Mrd. Euro um 16,1 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert ([vgl. Abbildung 1.3](#)). Der starke Anstieg ist fast ausschließlich

auf eine außerplanmäßige Zuweisung von 16,0 Mrd. Euro an den „Aufbauhilfefonds 2021“ zurückzuführen.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 standen übertragbare Mittel von 44,2 Mrd. Euro für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2022 zur Verfügung. Dies sind zwar 23,2 Mrd. Euro weniger als zum Jahresende 2020, aber immer noch doppelt so viele Mittel wie vor der Corona-Pandemie ([vgl. Abbildung 1.4](#)). Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,1 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,2 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) aus dem Jahr 2021 zum Abbau von Ausgaberesten hielten sie damit knapp ein.

Insgesamt standen für das Haushaltsjahr 2021 Verpflichtungsermächtigungen von 155,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Sie lagen damit zwar wesentlich niedriger als im Vorjahr, aber immer noch deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 89,0 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad der Ermächtigungen betrug 57 % und lag damit um 10 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahr ([vgl. Abbildung 1.6](#)). Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden.

Aus den bis zum Jahresende 2021 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 304,6 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren fast 35 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr ([vgl. Abbildung 1.7](#)). Sie stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar ([vgl. Abbildung 1.8](#)).

Daneben sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Gemeinsam mit Sozialausgaben, Personalausgaben sowie Zinsausgaben machen eingegangene Verpflichtungen im Haushaltsjahr 2022 fast 90 % des nach der Schuldenregel zulässigen Ausgabevolumens aus ([vgl. Abbildung 1.9](#)). Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind durch den Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig nicht beeinflussbar. Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2022 den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen die verbleibenden Gestaltungsspielräume detailliert darzulegen.

Durch das Haushaltsgesetz 2021 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 821,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Dies entsprach dem Gewährleistungsrahmen des Vorjahres. Ende 2021 hatte der Bund auf dieser Grundlage Gewährleistungen von 551,6 Mrd. Euro übernommen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies eine Steigerung um 5,6 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.7](#)).

Der Gesamtbestand an nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um fast 1 Mrd. Euro an. Er erreichte zum Jahresende 2021 mit 4,5 Mrd. Euro einen neuen Höchststand ([vgl. Abbildung 1.10](#)). Die Mittel verteilen sich auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nach wie vor nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Wesentliche Positionen fehlen aber weiterhin, andere sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Das BMF will die Vermögensrechnung weiter vervollständigen. So prüft es derzeit, unter welchen Voraussetzungen Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (also z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) einbezogen werden können. Damit folgt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2021 insgesamt 485,5 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 446,6 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.8](#)). Darunter waren Anleihen und Obligationen von 1 461,2 Mrd. Euro.

Sonder- und Treuhandvermögen, die über Vermögen und Schulden verfügen, weist das BMF in der Vermögensrechnung 2021 erstmals mit ihrer Nettoposition – also den saldierten Vermögens- und Schuldenbeträgen – aus. Positive Nettopositionen werden in den Finanzanlagen dargestellt, negative Nettopositionen in den Rückstellungen.

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah er diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Zudem erfüllen Sondervermögen die mit ihnen verbundenen Erwartungen oft nicht. So wurden beim Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) – trotz günstiger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und guter Tilgungsabsichten – die Chancen eines zügigen Schuldenabbaus in den letzten zehn Jahren vergeben ([vgl. Abbildung 1.11](#)).

Für haushaltsrechtlich bedenklich hält der Bundesrechnungshof vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgaben im Bundeshaushalt und das damit verbundene Aufbewahren von Kreditermächtigungen im Sondervermögen werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem beeinträchtigt das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine grundsätzliche Kritik an der Errichtung dieser Sondervermögen unverändert aufrecht. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in Sondervermögen. Dies gilt auch für die neuen Maßnahmen zur Abfederung steigender Energiekosten für Privathaushalte und Unternehmen infolge des Ukraine-Krieges und der Energiekrise, die die Bundesregierung über eine eigene Kreditermächtigung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) finanzieren will.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2020

Für das Haushaltsjahr 2020 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom BMF vorgelegte Haushaltsrechnung 2020 und die Vermögensrechnung 2020. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2022 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments zur Wahrnehmung seines Budgetrechts.

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht, nicht vollständig oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das Immobilienvermögen, das Verkehrsinfrastrukturvermögen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nummer 1.11).

¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/51 vom 8. September 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/31810, Bundesrat: Plenarprotokoll 1021 vom 20. Mai 2022 i. V. m. Bundesratsdrucksache 609/21.

² Bundestagsdrucksachen 20/180 und 20/1250.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2021 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 2 039 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,1 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.³

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- Auszahlungen in unzutreffender Höhe.

Die Fehlerquoten der Jahre 2020 und 2021 sind allerdings nicht uneingeschränkt mit den Fehlerquoten der Jahre davor zu vergleichen. Im April 2020⁴ hat das BMF Hinweise zur Bewirtschaftung von Ausgaben unter den besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie gegeben. Darin hat es u. a. auf die Regelung des § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO Bezug genommen, nach der Ausgaben nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Diese Regelung bedeute nicht, dass Zahlungen regelmäßig nur zum spätestmöglichen rechtlich zulässigen Zeitpunkt veranlasst werden dürfen. Auch die Einbeziehung von Überlegungen zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahlungsempfänger sei bei der Festlegung von Auszahlungsterminen legitim und nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hat seinen Prüfmaßstab an diesen Hinweis angepasst.

Über festgestellte Fehler unterrichtete der Bundesrechnungshof unmittelbar die zuständigen Stellen und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

³ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,48 und 2,72 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,48 und 2,72 %) liegt.

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

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nummer 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

1.3 Haushaltsvollzug 2021

Das Haushaltsgesetz 2021 vom 21. Dezember 2020 sah Einnahmen und Ausgaben von 498,6 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 179,8 Mrd. Euro vor. Eine Entnahme aus der Rücklage, die noch immer Kreditermächtigen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war nicht geplant.⁵

Angesichts des anhaltenden Pandemiegeschehens mit veränderten Virusvarianten und den damit einhergehenden notwendigen Einschränkungen beschloss der Haushaltsgesetzgeber einen ersten Nachtragshaushalt (vgl. Tabelle 1.1). Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu meistern, wurde das Ausgabevolumen um 49,1 Mrd. Euro erhöht. Wesentliche Mehrausgaben wurden in folgenden Bereichen veranschlagt:

- Mittelaufstockung der Corona-Unternehmenshilfen (25,5 Mrd. Euro),
- Mittelaufstockung der Globalen Mehrausgabe im Einzelplan 60 zur unmittelbaren Pandemiebekämpfung (1,0 Mrd. Euro),
- weitere Zuschüsse zur zentralen Beschaffung von Impfstoffen gegen SARS-CoV-2 (6,2 Mrd. Euro).

Aufgrund von steuerlichen Entlastungsmaßnahmen wurden die Ansätze bei den Steuereinnahmen um 8,8 Mrd. Euro gegenüber dem ursprünglichen Haushaltssoll 2021 gesenkt. Die notwendige Nettokreditaufnahme stieg auf 240,2 Mrd. Euro. Eine Entnahme aus der Rücklage war weiterhin nicht vorgesehen (vgl. Tabelle 1.1).

⁵ Ehemalige Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zweckbestimmung aufgehoben.

Tabelle 1.1

Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2021^a

	Ursprüngliches Soll 2021	Soll erster Nachtrag 2021	Soll zweiter Nachtrag 2021	Abweichung ggü. ursprünglichem Soll
<i>in Mrd. Euro</i>				
Ausgaben	498,6	547,7	572,7	74,1
Personalausgaben	36,0	36,0	36,0	0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	38,4	38,4	38,4	0
Zinsausgaben	5,8	10,3	10,3	4,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	330,3	376,6	436,6	106,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	26,3	27,3	-7,7	-34,0
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	0
Investitionsausgaben	61,9	59,3	59,3	-2,6
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	318,6	307,3	332,3	13,7
Steuereinnahmen	292,8	284,0	284,0	-8,8
Sonstige Einnahmen ^d	25,8	23,3	48,3	22,5
Entnahme aus Rücklage	0	0	0	0
Münzeinnahmen	0,2	0,2	0,2	0
Nettokreditaufnahme	179,8	240,2	240,2	60,4
Nachrichtlich:				
nach Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme ^e	33,4	41,4	31,3	

[zurück ↑](#)

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

^e Bundshaushalt einschließlich der Finanzierungssalden der für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (vgl. Tabelle 1.4).

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2021, erster und zweiter Nachtragshaushalt 2021.

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

einhergehenden erheblichen finanziellen Belastungen hätten einen zwingenden Anlass geboten, die Rücklage aufzulösen.

Um die Zuweisung an den EKF⁶ um 60,0 Mrd. Euro zu erhöhen, brachte die Bundesregierung am 13. Dezember 2021 einen zweiten Nachtragshaushalt ein.⁷ Damit sollten nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels und zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie geschaffen werden. Außerdem sollte in der anhaltenden pandemischen Notsituation Planungssicherheit für die Folgejahre gegeben und hiermit zusätzliche private Investitionstätigkeit angeregt werden. Die Kreditermächtigung des ersten Nachtragshaushalts in Höhe von 240,2 Mrd. Euro musste hierfür nicht erhöht werden, da im Haushaltsvollzug Entlastungen von mehr als 60,0 Mrd. Euro erkennbar waren.⁸

Die im zweiten Nachtrag 2021 veranschlagte Zuweisung an den EKF hält der Bundesrechnungshof aus den folgenden Gründen für verfassungsrechtlich zweifelhaft:⁹

- Der Deutsche Bundestag hatte sowohl beim ursprünglichen Haushaltsgesetz als auch beim ersten Nachtrag von der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch gemacht, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.
- Mit dem zweiten Nachtragshaushalt widmete die Bundesregierung einen Teil der so zustande gekommenen Kreditermächtigungen um. Der Klimawandel stellt aber keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 dar. Eine solche setzt voraus, dass es sich um eine akute, plötzlich auftretende Krise handelt, deren Bewältigung schnelle, zeitlich begrenzte Finanzierungsanstrengungen erfordert. Beim Klimawandel handelt es sich indessen um eine dauerhafte Herausforderung, der außerhalb der Notlagenindikation der Schuldenregel dauerhaft finanzwirtschaftlich zu begegnen ist.
- Den Versuch der Bundesregierung, eine Verbindung zwischen Klimaschutzmaßnahmen und Pandemie zu ziehen, um den erforderlichen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang herzustellen, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die Behauptung, die Mittelzuweisung an den EKF sei zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich gewesen, ist nicht stichhaltig. Von der Pandemie waren alle finanzpolitisch relevanten Bereiche betroffen. Die im Grundgesetz festgelegten engen Vorgaben für Notlagenkredite würden mit einer solchen Argumentation komplett ausgehebelt, und die Schuldenregel würde damit in einem zentralen Punkt entwertet. Darüber hinaus kann die

⁶ Ab dem 22. Juli 2022 lautet die Bezeichnung dieses Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (vgl. Artikel 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022). In dieser Bemerkung wird die im Jahr 2021 gültige Bezeichnung beibehalten.

⁷ Beschlossen wurde das Gesetz zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 am 18. Februar 2022.

⁸ Diese wurden durch Ausbringung einer Globalen Mehreinnahme von 25 Mrd. Euro und Erhöhung einer Globalen Minderausgabe um 35 Mrd. Euro im Einzelplan 60 des zweiten Nachtragshaushalts abgebildet.

⁹ Vgl. dazu auch: Öffentliche Anhörung am 10. Januar 2022, Protokoll 20/03 nebst schriftlicher Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 6. Januar 2022, Haushaltsausschussdrucksache 0018.

Nutzung von Notlagenkrediten nur das letzte Mittel sein, nachdem alle anderen Deckungsmöglichkeiten, wie z. B. die Nutzung von Rücklagen, ausgeschöpft worden sind.

- Die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts¹⁰ wurde mit dem zweiten Nachtrag 2021 verletzt. Die veranschlagte Zuweisung an den EKF beruhte nicht auf einem für das Jahr 2021 festgestellten Bedarf, sondern allein darauf, dass in dieser Höhe noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen vorhanden waren. Die Notlagenkreditermächtigungen, die im Haushaltsplan 2021 deutlich über dem absehbaren Bedarf veranschlagt waren¹¹, sollten für klimarelevante Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren gerettet werden. Eine solche Vorgehensweise hebt die Unterschiede zwischen Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen auf, steht dem Grundsatz der Jährlichkeit entgegen und schwächt damit auch die ungeschriebenen Verfassungsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit im Sinne von Schätzgenauigkeit.
- Der Haushaltsgesetzgeber entschied erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 über den zweiten Nachtrag. Nach den Verfassungsgrundsätzen der Jährlichkeit im Sinne der zeitlichen Bindung bewilligter Haushaltsermächtigungen sowie der Vorherigkeit müsste die parlamentarische Beschlussfassung noch im laufenden Haushaltsjahr stattfinden. Die nachträgliche Änderung abgeschlossener Haushalte ist mit der Funktion des parlamentarisch bewilligten Haushalts als Instrument der Planung kaum vereinbar.

Für den Bundeshaushalt 2022 wurde die bereits in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 verwendete Aussetzungsklausel der Schuldenregel erneut in Anspruch genommen. Die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme liegt mit 138,9 Mrd. Euro um 115,7 Mrd. Euro über der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 23,2 Mrd. Euro. Eine Auflösung der Rücklage ist immer noch nicht vorgesehen. Dies hält der Bundesrechnungshof für haushaltsrechtlich fragwürdig. Wie bereits in den Vorjahren fehlt es am Bemühen, die Nettokreditaufnahme auf das erforderliche Maß zu begrenzen.

Stattdessen hat der Bund – auch durch eine Änderung der Buchungssystematik bei der Schuldenregel (vgl. Nummer 1.4.4) – im Jahr 2021 alles unternommen, um vorhandene Kreditermächtigungen aufzubewahren und so seine Kreditfinanzierungsspielräume in künftigen Jahren auszuweiten. Darüber hinaus hat er im Jahr 2022 ein Sondervermögen Bundeswehr eingerichtet und mit Kreditermächtigungen von 100,0 Mrd. Euro ausgestattet, die in den kommenden Jahren außerhalb der Schuldenregel in Anspruch genommen werden können.¹²

¹⁰ Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz, §§ 6, 11 und 17 BHO.

¹¹ Der Bundesrechnungshof hat die insbesondere seit Beginn der Pandemie zu beobachtende Tendenz zur Aufblähung des Bundeshaushalts und daraus folgender Überveranschlagung von Notlagenkrediten mehrfach kritisiert – vgl. Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – ein weiter Weg aus der Krise, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, vom 2. November 2020; Analyse zur Lage der Bundesfinanzen – eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV-Gutachten vom 10. November 2021.

¹² Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der BHO vom 1. Juli 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 23) und Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 22).

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2021 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 215,4 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 557,1 Mrd. Euro um 15,6 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags (vgl. Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2021: Vergleich mit Soll und Vorjahr^a

	Ist 2021	Soll 2021 ^d	Abweichung Soll/Ist 2021	Ist 2020	Abweichung Ist 2021/2020
	<i>in Mrd. Euro</i>				
Ausgaben	557,1	572,7	-15,6	443,4	113,7
Personalausgaben	36,5	36,0	0,5	35,4	1,1
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	35,4	38,4	-3,0	33,9	1,5
Zinsausgaben	3,9	10,3	-6,4	6,4	-2,5
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	435,1	436,6	-1,5	315,7	119,4
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,5	-7,7	8,2	1,6	-1,1
Zuführung an Rücklagen	0	0	0	0	0
Investitionsausgaben	45,8	59,3	-13,5	50,3	-4,5
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	341,5	332,3	9,2	312,7	28,8
Steuereinnahmen	313,5	284,0	29,5	283,3	30,2
Sonstige Einnahmen ^e	27,9	48,3	-20,3	29,5	-1,6
Entnahme aus Rücklage	0	0	0	0	0
Münzeinnahmen	0,2	0,2	0	0,2	0
Nettokreditaufnahme	215,4	240,2	-24,8	130,5	84,9
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	-215,6	-240,4	24,8	-130,7	-84,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Soll zweiter Nachtrag 2021.

^e Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021.

Im Ergebnis der Ausgaben und Einnahmen sind weder Zuführungen an, noch Entnahmen aus Rücklagen enthalten. Der Finanzierungssaldo lag bei -215,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2021^a

– in Euro –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	341 493 103 991,06
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehltrags)	557 093 046 197,06
Finanzierungssaldo	-215 599 942 206,00
Münzeinnahmen	221 025 189,77
Vorläufige Einnahme Verwahrung ^b	83 165,26
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	215 378 833 850,97
Deckung Finanzierungssaldo	215 599 942 206,00

Erläuterung:

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

^b Noch nicht zugeordnete Steuereinnahmen auf dem Verwahrkonto.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

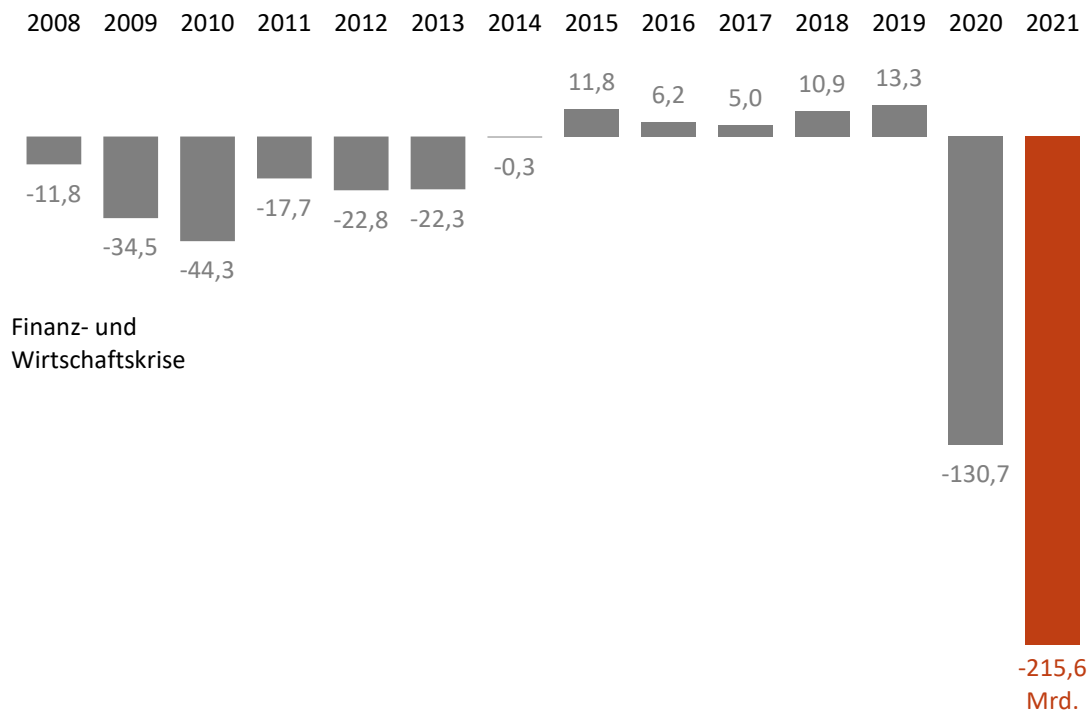
Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um weitere 84,9 Mrd. Euro verschlechtert. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 und die sich anschließende Staatsschuldenkrise hatten keine nur annähernd vergleichbaren Auswirkungen auf die Finanzlage des Bundes (vgl. Abbildung 1.1).

Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Seinerzeit bildeten kontinuierlich sinkende Zinsen und sprudelnde Steuereinnahmen die Basis für eine anstrengungslose Konsolidierung. Inzwischen erschweren steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes. Der Bund wird daher – trotz der in den Sondervermögen geparkten Kreditermächtigungen und der veränderten Buchungssystematik bei der Schuldenregel – konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen müssen, wenn er ab dem Jahr 2023 die Schuldenregel wieder einhalten will.

Abbildung 1.1

Finanzierungssaldo verschlechtert sich weiter

Der hohe negative Finanzierungssaldo des Jahres 2020 verschlechterte sich im Jahr 2021 nochmals erheblich auf jetzt 215,6 Mrd. Euro. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine annähernd vergleichbaren Auswirkungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2021.

zurück ↑

1.4.2 Ausgaben

Insgesamt lagen die Ausgaben um 15,6 Mrd. Euro unter dem Soll des zweiten Nachtrags. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Im Saldo beliefen sich dort die Minderausgaben auf 3,5 Mrd. Euro.¹³

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Verzinsung (-6,4 Mrd. Euro),
- Gewährleistungen (-4,2 Mrd. Euro) aufgrund einer deutlich niedrigeren Inanspruchnahme als geplant sowie

¹³ Dabei standen Minderausgaben aus zentral veranschlagten Globalen Mehrausgaben und Verstärkungstiteln (z. B. Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-Pandemie -36,0 Mrd. Euro) sowie bei den Corona-Unternehmenshilfen (-16,4 Mrd. Euro) Mehrausgaben aufgrund der Globalen Minderausgabe (+41,0 Mrd. Euro) und der außerplanmäßigen Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ (+16,0 Mrd. Euro) gegenüber.

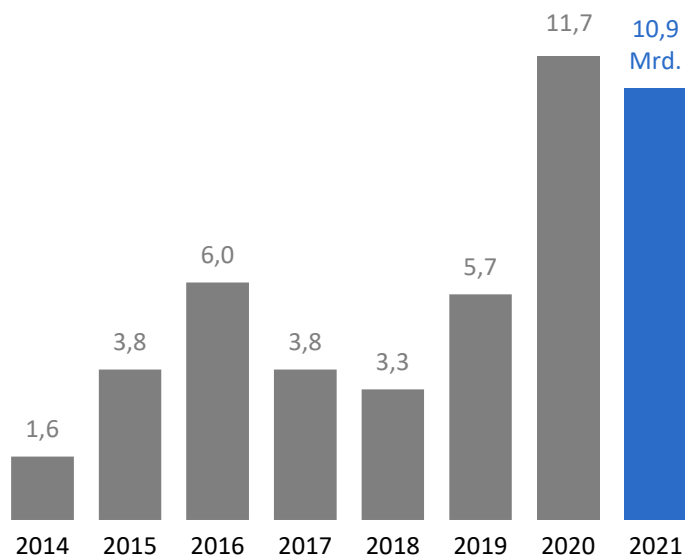
- Grundsicherung Arbeitslosengeld II (-2,0 Mrd. Euro), da der tatsächliche Mehrbedarf geringer ausfiel.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist seit einigen Jahren durch Agio-Einnahmen geprägt¹⁴. Im Jahr 2021 lagen die saldierten Agio- und Disagio-Einnahmen bei 10,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Diese Einmaleffekte werden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Sie überzeichnen schon seit mehreren Jahren die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben.

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen weiterhin sehr hoch

Die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen lagen im Jahr 2021 nur knapp unter dem Höchststand aus dem Jahr 2020. Sie verzerren damit weiterhin erheblich die im Bundeshaushalt ausgewiesenen Zinsausgaben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2021, saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

Insgesamt beliefen sich die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen in den letzten acht Jahren auf 46,9 Mrd. Euro.

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Dies ist in einem Umfeld sinkender Zinsen vor allem bei Folgeemissionen der Fall, in denen bereits ausgegebene Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt werden. Agio-Einnahmen entstehen aber auch bei Erstemissionen, wenn – wie bisher praktiziert – ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre

¹⁴ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

verteilen, kann der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.¹⁵

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes¹⁶ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, diese Auswirkungen auch in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern.

Da sich das Zinsumfeld derzeit grundlegend ändert und bei steigenden Zinsen der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben entsteht, fallen die Zinsausgaben in den nächsten Haushaltsjahren entsprechend höher aus. Für das Haushaltsjahr 2022 sind nur noch saldierte Agio- und Disagio-Einnahmen von 0,7 Mrd. Euro geplant. Der Entwurf des Bundeshaushaltes 2023 sieht bereits Disagio-Ausgaben von 8,6 Mrd. Euro vor.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 9,2 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtrag veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 29,5 Mrd. Euro, die sonstigen Einnahmen lagen um 20,3 Mrd. Euro niedriger als veranschlagt. Ursächlich für die Differenz bei den sonstigen Einnahmen war insbesondere die mit dem zweiten Nachtrag ausgebrachte Globale Mehreinnahme von 25,0 Mrd. Euro. Diese weist zum Abschluss des Haushaltsjahres ein Ist-Ergebnis von „Null“ aus.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 28,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Dies ist vor allem auf höhere Einnahmen bei fast allen Steuerarten zurückzuführen. Absolut die größten Zuwächse waren bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer (18,7 Mrd. Euro) und bei der Körperschaftsteuer (8,9 Mrd. Euro) zu verzeichnen.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Wesentliche Vorgaben sind:

¹⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agiem im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

¹⁶ Vgl. zuletzt Nummer 1.5.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2021.

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.
- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regelobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2021 mit 12,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4). Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 33,4 Mrd. Euro.

Für den Bundeshaushalt 2021 war ursprünglich eine Nettokreditaufnahme von 179,8 Mrd. Euro geplant. Bei den Sondervermögen waren insgesamt negative Finanzierungssalden von 17,8 Mrd. Euro vorgesehen. Insgesamt wurde damit die Kreditobergrenze der Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2021 überschritten.

Mit dem ersten Nachtragshaushalt des Jahres 2021 wurde die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts auf insgesamt 240,2 Mrd. Euro ausgeweitet. Für die zu berücksichtigenden Sondervermögen wurden negative Finanzierungssalden von insgesamt 17,6 Mrd. Euro erwartet. Nach Aktualisierung der Konjunkturkomponente sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen wurde eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 41,4 Mrd. Euro errechnet. Die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme von 257,8 Mrd. Euro überstieg diesen Betrag um 216,4 Mrd. Euro. Der Deutsche Bundestag nutzte zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehene Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 wurde die Buchungspraxis für die Schuldenregel hinsichtlich der Sondervermögen geändert. Für die Berechnung der schuldenregelrelevanten Nettokreditaufnahme sollen künftig die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an Sondervermögen berücksichtigt werden. Begründet wurde dies damit, dass insbesondere Planungsunsicherheiten bei der Haushaltsaufstellung beseitigt und die Buchungstechnik an die Rücklagezuführungen im Kernhaushalt angeglichen würden.

Bislang war der jährliche Finanzierungssaldo der Sondervermögen schuldenregelrelevant. Mit der Umstellung werden Zuweisungen des Bundes an Sondervermögen im Haushaltsjahr der Zuweisung auf die Kreditermächtigung der Schuldenregel angerechnet. Dies fördert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im aktuellen finanzwirtschaftlichen Umfeld die

Bildung verfassungsrechtlich problematischer Rücklagen innerhalb von Sondervermögen. So hat der Bund im Haushaltsjahr 2021 die Ausnahmeregelung zur Schuldenregel über Gebühr in Anspruch genommen, um die Spielräume für schuldenregelkonforme Kreditaufnahmen in künftigen Jahren zu erhöhen.

Dass die Neuregelung dazu dienen soll, Planungsunsicherheiten zu beseitigen, überzeugt nicht. Dieses Argument unterstreicht vielmehr, dass die Mittelabflüsse in den Sondervermögen offenbar nicht sorgfältig genug geplant werden. Vorrangiger Zweck der Sondervermögen scheint zu sein, Kreditermächtigungen auf unbestimmte Zeit zu parken. Auch der Hinweis auf eine Übereinstimmung mit der Buchungstechnik bei den Rücklagezuführungen im Bundeshaushalt überzeugt nicht. Die dort buchmäßig vorhandene Rücklage von 48,2 Mrd. Euro wurde ausschließlich aus Haushaltsüberschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildet. Eine (teilweise) Verwendung von Kreditermächtigungen zur Bildung von Rücklagen im Kernhaushalt hat es nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes bislang nicht gegeben. Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof auch unabhängig davon die Rücklagenbildung im Kernhaushalt für fragwürdig.

Um zumindest eine einheitliche Erfassung sicherzustellen, hat das BMF die Umstellung rückwirkend ab dem Jahr 2016 neu berechnet.¹⁷ Dadurch wurden der Stand des Kontrollkontos und der Überschreibungsbetrag für das Jahr 2020 wie folgt angepasst:

- Die Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme erhöht sich mit der geänderten Buchungspraxis von 41,9 auf 69,6 Mrd. Euro.
- Der Stand des Kontrollkontos verringert sich aufgrund von Korrekturen der Vorjahre von 52,0 auf 47,7 Mrd. Euro.

¹⁷ Vgl. BMF-Monatsbericht Januar 2022, Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2021 Seite 23 ff.

Tabelle 1.4

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2021^a

		Ursprüngliches Soll 2021	Soll erster Nachtrag 2021	Soll zweiter Nachtrag 2021 ^b	Ist 2021
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35			
		<i>in Mrd. Euro</i>			
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 449,1			
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2021 (Zeile 1 * Zeile 2)	12,1			
4	Konjunkturkomponente	-12,8	-24,0	-13,9	-14,3
5	Saldo der finanziellen Transaktionen ^c	-8,5	-5,4	-5,4	3,0
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5)	33,4	41,4	31,3	23,4
7	Für Schuldenregel relevante NKA	197,6	257,8	240,2	215,4
	davon:				
	• NKA Bund	179,8	240,2	240,2	215,4
	• NKA Sondervermögen	-	-	0	0
	Finanzierungssalden der Sondervermögen:				
	• EKF	-13,8	-13,8	-	-
	• Aufbauhilfefonds	-0,3	-0,5	-	-
	• Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,4	-1,5	-	-
	• „Digitale Infrastruktur“	-1,8	-1,8	-	-
	• Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder	-0,4	0	-	-
8	Strukturelle NKA (Zeile 7 + Zeile 4 + Zeile 5)	176,3	228,4	220,9	204,1
9	Überschreitung der zulässigen NKA (Zeile 8 – Zeile 3 oder Zeile 7 – Zeile 6)	164,2	216,4	208,9	192,0
10	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 6 – Zeile 7 + Zeile 9)				0
11	Gesamtsaldo Kontrollkonto				47,7
	Nachrichtlich:				
	(Vorjahr)				(47,7)

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Ab dem Zeitpunkt des zweiten Nachtrags gilt die geänderte Buchungspraxis bei den Sondervermögen.

zurück ↑

^c Ausgaben aus finanziellen Transaktionen sind im Ist 2021 reduziert um den erlassenen Betrag des Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2020 von 6,9 Mrd. Euro und führen damit zu einer entsprechenden Erhöhung des Überschreibungsbetrags.

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2021 sowie BMF-Monatsbericht September 2022, S. 26 ff.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Wird von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ist für das Jahr 2021 daher null und der Saldo verbleibt damit auf dem Stand des Jahres 2020¹⁸.

Da Ausgaben- und Nettokreditaufnahmeermächtigungen im Bundeshaushalt 2021 überdimensioniert waren, lag die Nettokreditaufnahme – trotz der Zuführung von 60,0 Mrd. Euro an den EKF – mit 215,4 Mrd. Euro um 24,8 Mrd. Euro unter dem Soll. Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde um 192,0 Mrd. Euro überschritten. Die Kreditobergrenze der Schuldenregel wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich verfehlt. Aus der Differenz der zulässigen Nettokreditaufnahme (23,4 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (215,4 Mrd. Euro) ergibt sich eine Tilgungsverpflichtung von 192,0 Mrd. Euro.

Im Zusammenhang mit der Beratung des Bundeshaushalts 2022 hat der Haushaltsgesetzgeber beschlossen, die aus den Haushaltsjahren 2020 und 2021 resultierenden Tilgungspläne mit dem Tilgungsplan des Haushaltsjahres 2022 zu einem Gesamttilgungsplan zusammenzufassen. Die in den Bundeshaushalten 2020, 2021 und 2022 aufgrund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz aufgenommenen Kredite sollen im Bundeshaushalt 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt werden.¹⁹ Aus den Haushalten 2020 und 2021 ergibt sich dadurch bisher eine Tilgungsrate von 8,4 Mrd. Euro.

Im Bundeshaushalt 2022 ist eine Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme um 115,7 Mrd. Euro geplant. Die sich nach Haushaltsabschluss des Jahres 2022 ergebenden jährlichen Tilgungsverpflichtungen sind ab dem Jahr 2028 zusätzlich zu denen aus dem Haushaltsjahren 2020 und 2021 (8,4 Mrd. Euro) zu leisten.²⁰ Auch wenn der Haushaltsgesetzgeber bisher von einer beschleunigten Tilgung ausgeht,²¹ können die Kreditrückzahlungen letztlich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen und

¹⁸ Mit einem Wert von 47,7 Mrd. Euro infolge der geänderten Buchungspraxis.

¹⁹ Die Rückführung erfolgt in Höhe von jeweils einem Einunddreißigstel des Betrages der Kreditaufnahme, der nach Abschluss der Bundeshaushalte 2020, 2021 und 2022 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz zulässige Verschuldung überstiegen hat.

²⁰ Der tatsächliche Rückführungsbetrag für das Jahr 2022 wird endgültig zum 1. September 2023 berechnet.

²¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/42 vom 3. Juni 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 20/2036.

finanzwirtschaftlichen Lage stattfinden. Das bedeutet, dass sich bei ungünstigen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Tilgungszeitraum verlängert. Zudem bleibt abzuwarten, ob in den Folgejahren die Kreditobergrenze der Schuldenregel eingehalten werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, steigen die Tilgungsbeträge und die Tilgungszeiträume weiter an.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

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

Wenn die Gewinnabführung einen im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, soll der Differenzbetrag an das Sondervermögen ITF fließen. Damit sollen dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.²² Da die Bundesbank im Jahr 2020 keinen Gewinn erwirtschaftete, konnte sie im Jahr 2021 keine gewinnabhängigen Zuführungen an den Bundeshaushalt tätigen. Somit konnten im Jahr 2021 auch die Schulden des ITF nicht weiter getilgt werden.

Der ITF hat derzeit noch Schulden von 16,1 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.12.1). Er könnte – entsprechend den ursprünglichen politischen Absichtserklärungen – inzwischen fast vollständig getilgt sein, wenn der Bundesbankgewinn seit dem Jahr 2014 vollständig zu seiner Schuldentilgung genutzt worden wäre.²³ Da dies unterblieb, belasten seine Schulden den Bund weiterhin in einem verschlechterten finanzwirtschaftlichen Umfeld.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO²⁴ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,
- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie

²² § 6 Absatz 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

²³ Vgl. Bemerkungen 2021 Nummer 1.5.1.

²⁴ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene darzustellen.

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

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2021 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 10,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.5).

Tabelle 1.5

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro</i>			
01	BPr und BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	846,9	0	846,9
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	9,1	0	9,1
05	AA	0,8	169,5	170,5	340,7
06	BMI	29,8	1 827,5	16 615,9	18 473,2
07	BMJ	0	134 613,1	3 201,0	137 814,1
08	BMF	509,5	30 057,7	2 300,8	32 868,0
09	BMWK	36,5	39 708,7	321,7	40 066,8
10	BMEL	166,8	238,0	277,9	682,6
11	BMAS	6 912 765,4	181 404,0	4 181,0	7 098 350,4
12	BMDV	14,0	947,5	4 327,7	5 289,2
14	BMVg	1 055,2	4 181,7	1 103,1	6 340,0
15	BMG	0	152,8	0,0	152,8
16	BMUV	0	0	31,6	31,6
17	BMFSFJ	56,8	4 449,4	153,5	4 659,7
19	BVerfG	0	0	0	0
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
22	UKR	0	0	0	0
23	BMZ	62 280,0	2,9	366,2	62 649,1
30	BMBF	124 771,9	22 320,9	257 108,0	404 200,8
32	Bundesschuld	0	45 879,0	37 388,5	83 267,4
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^d	397 848,3	2 119 490,7	5 595,3	2 522 934,3
	Gesamt	7 499 535,0	2 586 299,2	333 142,7	10 418 976,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.^d Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2021 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Die höchsten Einnahmeausfälle entfallen mit 7,5 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2021 auf Erlasse, durch die ein Anspruch erlischt. Davon entstanden 6,9 Mrd. Euro durch die Umwandlung eines überjährigen Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit in einen Zuschuss.²⁵ Der daraus resultierende Einnahmeausfall hätte allerdings nicht als Erlass, sondern unter „Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde“ erfasst werden müssen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat zudem versäumt, das Darlehen und den Einnahmeausfall im IT-Verfahren Darlehen zu buchen.

Einnahmeausfälle von 2,6 Mrd. Euro entfallen auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, die zurzeit nicht weiterverfolgt werden. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Verfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2021 betreffen das BMAS (7,1 Mrd. Euro) die Allgemeine Finanzverwaltung, insbesondere die Steuern (2,5 Mrd. Euro), und das BMBF (0,4 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet wurden. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, den Forderungsbuchungen die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 von 240,2 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2020 von 87,3 Mrd. Euro²⁶ zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2021.

Von der Nettokreditermächtigung von 240,2 Mrd. Euro wurden 215,4 Mrd. Euro genutzt. Damit steht für den Haushalt 2022 eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2021 von 24,8 Mrd. Euro zur Verfügung.

²⁵ Vgl. § 12 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021.

²⁶ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2021²⁷ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro. Davon waren 49,9 Mrd. Euro bis Ende 2021 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30,0 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2021 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Die Finanzagentur und das BMF berichten dem Haushaltsausschuss darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.²⁸

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente²⁹ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabestelle vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann.³⁰

Im Haushaltsjahr 2021 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 0,9 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 16,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.3). Der gesamte Betrag von 17,0 Mrd. Euro entspricht 3 % des Haushaltsoll. Der starke Anstieg gegenüber dem

²⁷ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2021.

²⁸ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

²⁹ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

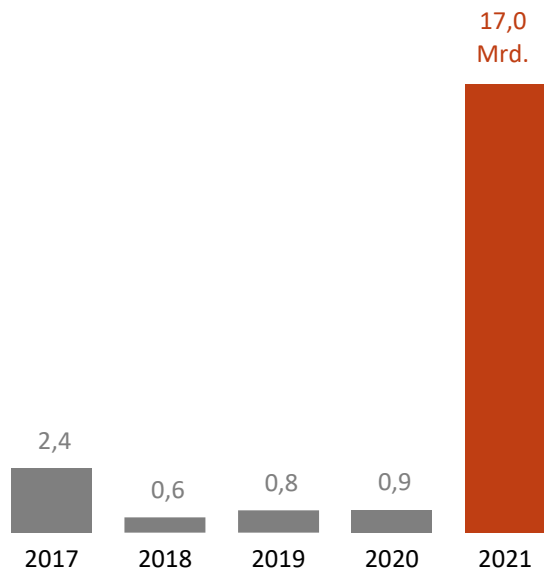
³⁰ Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021.

Vorjahr ist fast ausschließlich auf eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021 von 16,0 Mrd. Euro zurückzuführen.³¹ Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen.

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben stark angestiegen

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2021 wesentlich höher als in den Vorjahren. Dies ist fast ausschließlich auf eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021 zurückzuführen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

zurück ↑

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Auswärtigen Amt, beim BMF, beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie beim BMBF an:

- 269,2 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland,
- 145,4 Mio. Euro für Zahlungen an die Europäische Union für abzuführende Zölle,
- 190,0 Mio. Euro für Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur sowie
- 138,7 Mio. Euro für berufliche Aufstiegsmaßnahmen.

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge³² muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen

³¹ Die Ausgaben wurden aus dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) geleistet.

³² 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021).

kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2021 in allen Fällen nach. Dabei unterrichtete es in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da die Leistung der Ausgabe so zeitkritisch war, dass ein Zuwarten auf die nächste Sitzung des Haushaltsausschusses nicht in Betracht kam.

Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF gab es im Haushaltsjahr 2021 nicht. Im Vorjahr hatten die Ressorts noch in zwei Fällen mit einem Volumen von insgesamt 7,2 Mio. Euro die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF überschritten.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des abgelaufenen Haushaltsjahres (2021) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2020) geben.

Am Ende des Haushaltsjahres 2020 waren Mittel von 67,4 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2021 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 21,3 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 32 %. Damit lag dieser Anteil um fast 50 Prozentpunkte unter dem Wert des Vorjahres. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aus den übertragbaren Mitteln bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen von 20,9 Mrd. Euro keine Ausgabereste gebildet wurden. Allerdings stiegen die gebildeten Ausgabereste absolut um 3,4 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

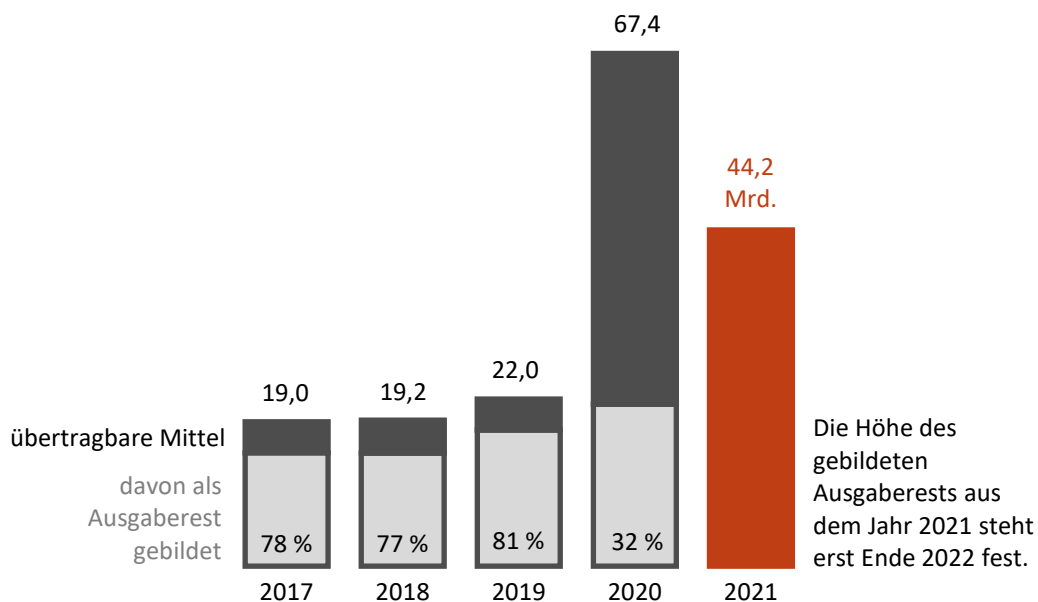
1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2021

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 betragen die übertragbaren Mittel 44,2 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2022 zur Verfügung. Er liegt um 23,2 Mrd. Euro unter dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 bereitstand. Dabei sanken die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,2 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 23,0 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr. Damit lagen die übertragbaren Mittel aber immer noch doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel doppelt so hoch wie vor Corona

Die übertragbaren Mittel lagen im Jahr 2021 mit 44,2 Mrd. Euro zwar deutlich unter dem Niveau des Jahres 2020, aber immer noch doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

zurück ↑

Die in das Jahr 2022 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.6.

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

Tabelle 1.6

In das Jahr 2022 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2021	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel <i>in Mio. Euro</i>
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	5 349
Kap. 1503 Tit. 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	2 683
Kap. 0604	Wohnungswesen und Stadtentwicklung	2 559
Kap. 1503 Tit. 684 07	Zuschüsse zur zentralen Beschaffung von Impfstoffen gegen SARSCoV-2	2 315
Kap. 6002 Tgr. 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	1 908
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 812
Kap. 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 606
Kap. 0901	Innovation, Technologie und neue Mobilität	1 466
Kap. 1202 Tit. 831 01	Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG	1 374
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	1 108
Kap. 3205	Verzinsung	870
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	841
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	820
Kap. 1106	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonstige internationale Angelegenheiten	604
Kap. 1202 Tit. 891 06	Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	576
Kap. 1201 Tit. 891 11	Investitionen der "Die Autobahn GmbH des Bundes"	569
Gesamt		26 460

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Der Haushaltsausschuss hat auf den Anstieg der übertragbaren Mittel im Bundeshaushalt 2020 bereits bei der Beschlussfassung zum Bundeshaushalt 2021 reagiert und einen ressortübergreifenden Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten gefasst. Darin hat er die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und hierbei die folgenden Vorgaben umzusetzen:

- Die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten ist auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen. Dies gilt erstmals im Haushaltsjahr 2021 für die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020.
- Die aus dem Haushalt 2020 gebildeten nicht-flexibilisierten Ausgabereste sind – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des

Jahres 2021 in Abgang zu stellen. In den Folgejahren ist in gleicher Weise für die jeweils aus dem Vorjahr gebildeten Ausgabereste im nicht-flexibilisierten Bereich zu verfahren.

Diese Vorgaben sind durch geeignete Maßnahmen der Ressorts innerhalb des jeweiligen Verfügungsrahmens des Einzelplans bereits ab der Bildung von Ausgaberesten im Haushalt 2021 sicherzustellen.³³

1.7.2 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 125 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb sind sie für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hatte das BMF den Ressorts bereits vor einigen Jahren Vorgaben gemacht.³⁴ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

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

Von den in das Haushaltsjahr 2021 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,1 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,2 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebe-schluss aus dem Jahr 2021 zum Abbau von Ausgaberesten knapp eingehalten. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts bezweifelt werden. Eine weitere Reduzierung der Ausgabereste dürfte nur mit strengeren Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers erreichbar sein.

³³ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2021 des BMF, Nummer 3.2.

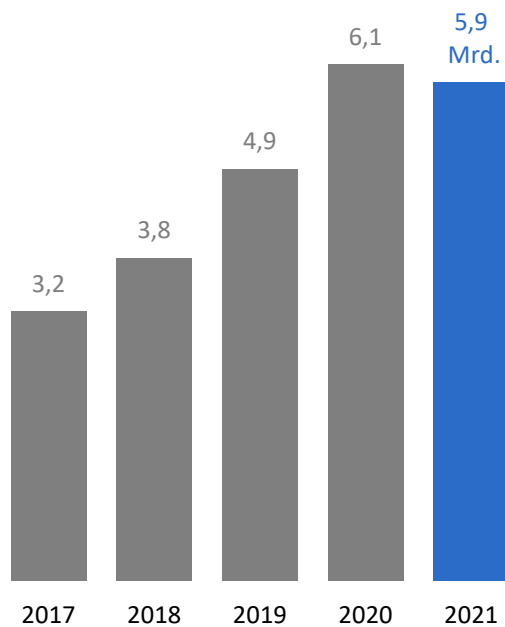
³⁴ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Die übertragbaren flexibilisierten Mittel liegen im Jahr 2021 in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Von den in das Haushaltsjahr 2022 übertragbaren Mitteln sind 5,9 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind nur 0,2 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2020. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel nur geringfügig gesunken

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2021 sind 5,9 Mrd. Euro flexibilisiert. Sie liegen damit in etwa auf dem hohen Niveau des Vorjahres.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

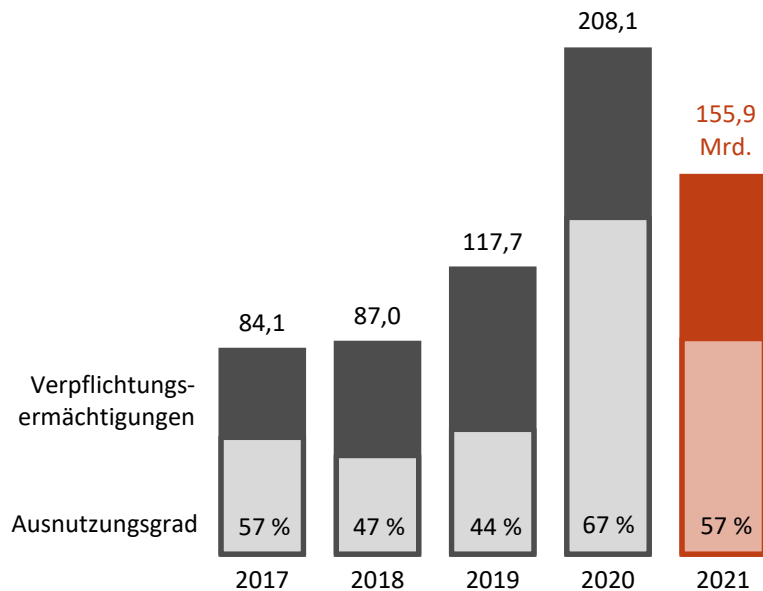
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im ursprünglichen Haushaltsplan 2021 waren Verpflichtungsermächtigungen von 118,6 Mrd. Euro vorgesehen. Mit dem ersten Nachtragshaushalt wurden sie ausgeweitet. Dies betraf vor allem pandemiebedingte Haushaltstitel im Einzelplan 60 (+13,6 Mrd. Euro). Insgesamt standen für das Haushaltsjahr 2021 Verpflichtungsermächtigungen von 155,9 Mrd. Euro zur Verfügung.³⁵ Sie lagen damit noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.6).

³⁵ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen erneut auf hohem Niveau

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen im Jahr 2021 um 52,2 Mrd. Euro zurück. Sie lagen aber weiterhin deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Der Ausnutzungsgrad betrug 57 % und verringerte sich damit um 10 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

zurück ↑

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 89,0 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,3 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etabilität. Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 66,9 Mrd. Euro wurden nicht genutzt. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etabilität von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen. Er erkennt an, dass die Unsicherheiten der Corona-Pandemie dies erschwert haben.

1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

Das BMF hat der Inanspruchnahme aller über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.³⁶

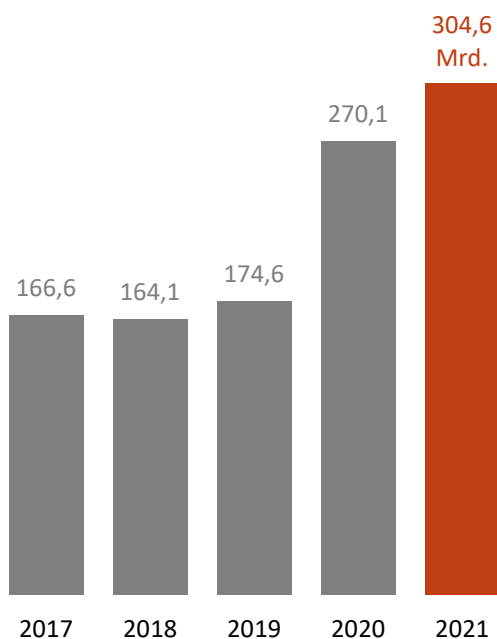
1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2021 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 304,6 Mrd. Euro erreicht. Dies waren fast 35 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.7).

Abbildung 1.7

Neuer Höchststand bei eingegangenen Verpflichtungen

Der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen stieg im Jahr 2021 um fast 35 Mrd. Euro. Er liegt damit jetzt bei über 300 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

zurück ↑

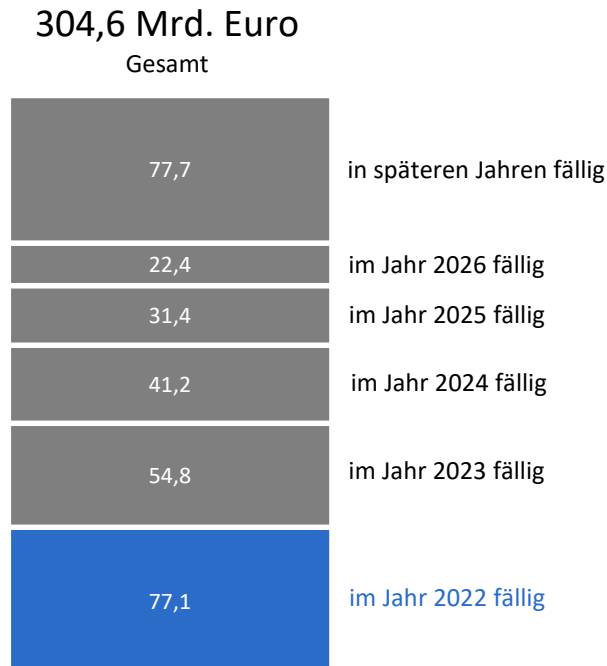
Von den bis zum Jahr 2021 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 77,1 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2022 und 54,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2023 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2022 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

³⁶ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2021 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrages von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.8

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Ende des Jahres 2021 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 304,6 Mrd. Euro. Davon führen 77,1 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2022 zu Ausgaben, die übrigen 227,5 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab dem Jahr 2023.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

[zurück ↑](#)

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Dazu zählen insbesondere Sozialausgaben, Personal- und Versorgungsausgaben und Zinsausgaben.

Für das Haushaltsjahr 2022 sind Ausgaben von 495,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 138,9 Mrd. Euro vorgesehen. Das Ausgabevolumen ist durch höhere Ausgaben, insbesondere aufgrund der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges, verzerrt. Ohne Ausnahmebeschluss des Deutschen Bundestages stände eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 23,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Daraus ergäbe sich ein maximales Ausgabevolumen von 380,1 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat anhand des Haushaltsplans für das Jahr 2022 überschlägig untersucht, inwieweit dieses Ausgabevolumen durch Verbindungen belegt ist, auf die der Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig keinen Einfluss hat. Hierzu hat er die Sozialausgaben (einschließlich BAföG-Ausgaben)³⁷ um die pandemiebedingten Ausgaben für den

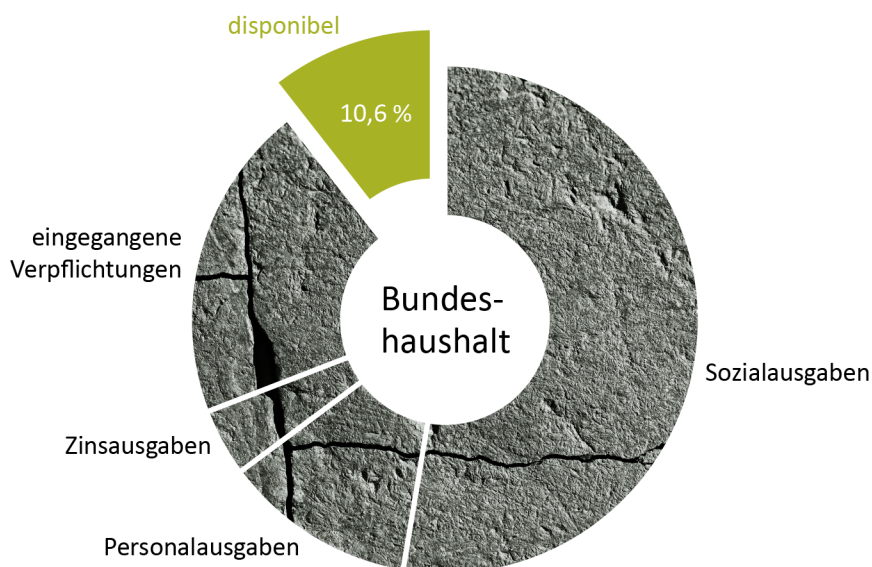
³⁷ Ausgaben der Hauptfunktion 2 zuzüglich Ausgaben bei Kapitel 3002 Titelgruppe 50.

Gesundheitsfonds,³⁸ die Corona-Unternehmenshilfen³⁹ sowie durch eingegangene Verpflichtungen gebundene Ausgaben⁴⁰ bereinigt. Gemeinsam mit den Personalausgaben⁴¹, den eingegangenen Verpflichtungen⁴² sowie den Zinsausgaben⁴³ machen sie einen Anteil von fast 90 % des nach der Schuldenregel zulässigen Ausgabevolumens aus. Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen (vgl. Abbildung 1.9). Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2022 den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

Abbildung 1.9

Vorbindungen beschränken Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers erheblich

Annähernd 90 % des nach der Schuldenregel zulässigen Haushaltsvolumens sind im Jahr 2022 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021 und Bundeshaushaltsplan 2022.

zurück ↑

Allerdings ist dies nur das Ergebnis einer überschlägigen Analyse. Das BMF bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen detailliert darzulegen, welche Gestaltungsspielräume für den Haushaltsgesetzgeber bestehen.

³⁸ Ausgaben bei Titel 1501 636 03.

³⁹ Ausgaben bei Titel 6002 683 02.

⁴⁰ Eingegangene Verpflichtungen bei Titeln der Hauptfunktion 2 überwiegend im Einzelplan 11 (geschätzt 3,5 Mrd. Euro).

⁴¹ Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie Ausgaben bei Titel 6002 685 01.

⁴² Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021 S. 98.

⁴³ Ausgaben bei Kapitel 3205.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz⁴⁴ oder in spezialgesetzlichen Regelungen⁴⁵ ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2021 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 821,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Dies entsprach dem Gewährleistungsrahmen des Vorjahres. Ende 2021 hatte der Bund auf dieser Grundlage Gewährleistungen von 551,6 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 5,6 Mrd. Euro.

⁴⁴ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

⁴⁵ Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2021^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2021				
• Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	155,0	125,3	128,0	2,7
• Ungebundene Finanzkredite an ausländi- sche Schuldner, Direktinvestitionen im Aus- land und andere	75,0	37,0	35,1	-1,9
• Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	430,0	269,0	268,0	-1,0
• Internationale Finanzinstitutionen	110,0	68,6	75,5	6,9
• Sonstiges	51,7	46,0	45,0	-1,0
Summe Haushaltsgesetz	821,7	546,0	551,6	5,6
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
• Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
• Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	91,5	89,4	-2,1
• SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID- 19-Ausbruch	6,4	6,4	6,4	0
• Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds	0,8	0	0,8	0,8
Summe weitere Gesetze	240,6	120,3	119,0	-1,3
Gewährleistungen der Sondervermögen				
• Garantien FMS nach § 6 StFG ^d	400,0	0	0	0
• Garantien FMS nach § 8a StFG	0,9	1,3	0,9	-0,4
• Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	400,0	0	0	0
• Sonstiges	3,0	0	0	0
Summe Sondervermögen	803,9	1,3	0,9	-0,4
Gesamtsumme	1 866,2	667,6	671,5	3,9

zurück ↑

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.^c Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.^d Seit 2016 können keine Garantiermächtigungen nach § 6 StFG mehr in Anspruch genommen werden.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 6,6 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betragen im Jahr 2021 insgesamt 1,6 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,7 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

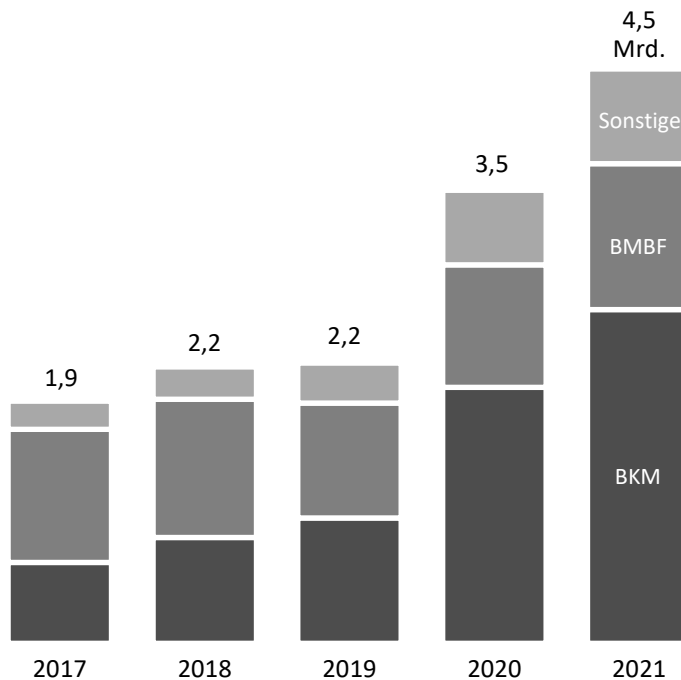
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2021 Selbstbewirtschaftungsmittel von 4,5 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Bestand zum Jahresende 2020 um fast 1 Mrd. Euro oder 27 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Mitteln haben die BKM (Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Sie können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 2,6 Mrd. Euro zurückgreifen. Das sind 0,6 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten mit 1,1 Mrd. Euro über den zweitgrößten Bestand (vgl. Abbildung 1.10). Nachweise, dass hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

Abbildung 1.10

Neuer Höchststand bei nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln

Zum Jahresende 2021 lagen 4,5 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit um fast 1,0 Mrd. Euro. Den höchsten Anteil haben weiterhin die BKM und das BMBF.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2017 bis 2021.

zurück ↑

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Der erhebliche Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel in den letzten beiden Jahren bei der BKM ist zum Teil bedingt durch die Corona-Pandemie. Bei Kapitel 0452 Titel 684 12 (Projektförderung im Rahmen der deutschen Vereinigung und internationaler sowie nationaler Repräsentation, Milderung und Prävention von pandemiebedingten Notlagen) ist ein Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln von 735 Mio. Euro aufgelaufen. Bis zum 30. Juni 2022 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel für die Milderung und Prävention von pandemiebedingten Notlagen fließen dem Bundeshaushalt wieder zu, sofern sie nicht noch für die administrative Abwicklung im Jahr 2024 notwendig sind.

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Nach der Aktualisierung der VV-ReVuS im Jahr 2021 hat das BMF die Vermögensrechnung 2021 erstmals nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem aufgestellt. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).⁴⁶ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den handelsrechtlichen Vorgaben zur Gliederung einer Bilanz, die an die staatlichen Besonderheiten angepasst wurde (vgl. Tabelle 1.8).⁴⁷

⁴⁶ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

⁴⁷ Vgl. Standards staatlicher Doppik Anlage 1.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

	Stand:	Stand:	Veränderung
	01.01.2021	31.12.2021	
<i>in Mrd. Euro</i>			
Aktiva			
A. Anlagevermögen	381,2	358,4	-22,8
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0 ^b	0 ^b	0
II. Sachanlagen	0 ^b	0 ^b	0
III. Finanzanlagen	381,2	358,4	-22,8
• Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	(26,4)	(28,0)	(1,6)
• Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Einrichtungen	(12,6)	(12,6)	(0)
• Beteiligungen	(23,5)	(23,3)	(-0,2)
• Wertpapiere des Anlagevermögens	(223,5)	(191,7)	(-31,8)
• Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	(48,9)	(53,7)	(4,8)
• Sonstige Ausleihungen	(46,2)	(49,2)	(3,0)
B. Umlaufvermögen	113,1	127,1	14,0
I. Vorräte	0 ^b	0 ^b	0
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	17,6	10,8	-6,8
III. Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	95,4	116,3	20,9
Vermögen gesamt	494,3	485,5	-8,8
Passiva			
A. Rückstellungen	843,5	896,3	52,8
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	772,1	820,1	48,0
II. Sonstige Rückstellungen	71,4	76,2	4,8
B. Verbindlichkeiten	1 413,3	1 550,2	136,9
I. Anleihen und Obligationen	1 336,9	1 461,2	124,3
II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	36,7	52,3	15,6
III. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	25,3	26,0	0,7
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	14,3	10,6	-3,7
Schulden gesamt	2 256,8	2 446,6	189,8
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 762,4	-1 961,1	-198,6

Erläuterung:

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

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

zurück ↑

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und daraus folgende Wertberichtigungen unberücksichtigt. Im Zahlungsüberwachungsverfahren gebuchte Forderungen werden in der Vermögensrechnung nicht berücksichtigt. Auch der Schuldenausweis ist noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Das BMF hat vor, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen. So prüft es derzeit, unter welchen Voraussetzungen Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen werden können, die bisher noch immer nicht unter den Anwendungsbereich der VV-ReVuS fallen (vgl. Nummer 1.11.4).

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2021 insgesamt 485,5 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 446,6 Mrd. Euro. Darunter waren Anleihen und Obligationen von 1 461,2 Mrd. Euro.

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2021 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand sank das Vermögen unterjährig um 8,8 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem der Rückgang der Wertpapiere des Anlagevermögens um 31,8 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Anstieg der Bankguthaben um 20,9 Mrd. Euro ausgewirkt.

Die Schulden des Bundes erhöhten sich gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 189,8 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen. Diese erhöhten sich im Jahr 2021 um 124,3 Mrd. Euro. Die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen lagen um 48 Mrd. Euro über dem Wert vom Jahresanfang.

1.11.2 Kapitalbeteiligungen

Die Kapitalbeteiligungen werden aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS abhängig von der Beteiligungsquote des Bundes wie folgt in der Vermögensrechnung dargestellt:

- Bei einer Beteiligungsquote von mehr als 50 % werden sie als Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen,
- bei einer Beteiligungsquote zwischen 20 und 50 % als Beteiligung und
- und bei einer Beteiligungsquote von weniger als 20 % als sonstige Anteilsrechte ausgewiesen.

Der Rechnungswert der Beteiligungen ergibt sich weiterhin aus dem anteiligen Eigenkapital des Bundes. Im Beteiligungswert der Deutschen Bahn AG (DB AG) sind die

Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese in Ausübung eines Bilanzierungswahlrechts nicht aktiviert.

Eine weitere Änderung der VV-ReVuS betrifft die unmittelbaren Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das betreffende Jahr vorlegten. Diese wurden bisher nicht in die Vermögensermittlung einbezogen, sondern nachrichtlich im Anhang dargestellt. Jetzt werden diese Kapitalbeteiligungen mit dem Rechnungswert, der sich aus dem letzten vorgelegten Jahresabschluss ergibt, im Vermögensbestand geführt. Später testierte Abschlüsse werden nicht mehr rückwirkend berücksichtigt. Dadurch sind auch keine Anpassungen der Anfangsbestände in der Vermögensrechnung mehr erforderlich. Dies trägt zur Bilanzkontinuität bei.

Bis zur Vermögensrechnung 2020 wies das BMF das Vermögen und die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen getrennt aus. Nunmehr werden die Sonder- und Treuhandvermögen, die über Vermögen und Schulden verfügen, mit ihrer Nettoposition – also den saldierten Vermögens- und Schuldenbeträgen – ausgewiesen. Positive Nettopositionen werden in den Finanzanlagen dargestellt, negative Nettopositionen in den Rückstellungen. Hierdurch soll die Transparenz zu möglichen finanziellen Verpflichtungen und Risiken des Bundes erhöht werden.

Die Vermögensrechnung 2021 weist als Sondervermögen mit negativen Nettopositionen den ITF (vgl. Nummer 1.12.1), den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS – vgl. Nummer 1.12.2) sowie die Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost aus.

1.11.3 Pensions- und Beihilferückstellungen

Aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS ist für die Berechnung von Pensions- und Beihilferückstellungen ab dem Haushaltsjahr 2021 der Zinssatz der Standards staatlicher Doppik anzuwenden. Dieser entspricht dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Bis Ende 2020 wurde ein siebenjähriger Durchschnitt der Umlaufrenditen zugrunde gelegt. Die veränderte Berechnungsgrundlage führt zu einer Abweichung des Anfangsbestands 2021 vom Endbestand 2020.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen um 48,0 Mrd. Euro im Jahr 2021 ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,33 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,03 % berechnet. Im Vorjahr lag er – nach neuer Berechnung – bei 1,36 %, im Jahr 2019 noch bei 1,72 %.

Mit dem siebenjährigen Diskontsatz von 0,71 % für das Jahr 2021 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 60,8 Mrd. Euro höher. Das BMF weist diesen

Wert nachrichtlich in der Vermögensrechnung aus. Er unterstreicht, wie stark die ausgewiesenen Pensions- und Beihilferückstellungen vom gewählten Diskontsatz abhängig sind.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 820,1 Mrd. Euro zum Jahresende 2021 standen Vermögenswerte von 28,1 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Mrd. Euro gestiegen.

1.11.4 Aktivitäten des BMF

Das BMF ist im Juni 2022 einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat ihm ein Konzept zur Einbeziehung der mittelbaren Bundesverwaltung in die Vermögensrechnung übersandt. Darin hat es in einem ersten Schritt Kriterien aufgestellt, nach denen Einrichtungen in die Vermögensrechnung aufzunehmen wären. Darauf aufbauend hat es die unterschiedlichen Einrichtungen (Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie staatliche Stiftungen) dahingehend untersucht, ob die aufgestellten Kriterien voraussichtlich zur Aufnahme in die Vermögensrechnung des Bundes führen würden.

Bei den Körperschaften des öffentlichen Rechts und staatlichen Stiftungen kommt das BMF zu dem Ergebnis, dass diese überwiegend nicht die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Vermögensrechnung erfüllen würden. Bei den Anstalten des öffentlichen Rechts kommt es zu dem Ergebnis, dass diese in die Vermögensrechnung aufgenommen werden können, sofern der Bund aufgrund seiner Kapitalbeteiligung im Gegenzug eine Beteiligung am Stammkapital der Anstalt des öffentlichen Rechts erhält. Dies ist z. B. bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben der Fall.

Das BMF beabsichtigt daher, den Fokus zunächst auf diese Einrichtungen zu richten. Es will hierzu eine Ressortabfrage durchführen. Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen für schlüssig.

Für die Vermögensrechnung 2022 will das BMF die Kontierung der übergeleiteten Bestände an Vermögen und Schulden überprüfen. Darüber hinaus will es die webbasierte Anwendung zur Erstellung der Vermögensrechnung weiterentwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 27 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Im Haushaltsjahr 2021 wurde das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ neu gegründet.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu neun wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2021 bietet Tabelle 1.9.

Tabelle 1.9

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	Davon: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2021	2021	2021	2021	Ende 2021	Ende 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					
Investitions- und Tilgungsfonds	0	68	68	0	351	16 499
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	36 791	36 791	0	57 736	80 555
ERP-Sondervermögen	0	1 229	358	0	23 123	643
Bundeseisenbahnvermögen	5 368	1 094	6 486	0	548	16
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	0	15 217	15 217	0	38 801	38 732
Energie- und Klimafonds	62 479	43 977 ^a	106 456	85 410	0	0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	0	3 861 ^a	3 861	2 847	0	0
Digitale Infrastruktur	571	4 554 ^a	5 125	4 253	0	0
Aufbauhilfe 2021	16 000	0	16 000	15 612	0	0

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

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

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an.

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

das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen beim EKF, dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF), dem Digitalinfrastrukturfonds und dem „Aufbauhilfefonds 2021“ werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

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

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen ITF wurde im März 2009 durch das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)⁴⁸ errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen.

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kreditmittel bis zu 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.⁴⁹

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 2 Mrd. Euro.

Es war das erklärte Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang auf einen kontinuierlichen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen

⁴⁸ Artikel 6 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I S. 416, 417, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016, BGBl. I S. 1217.

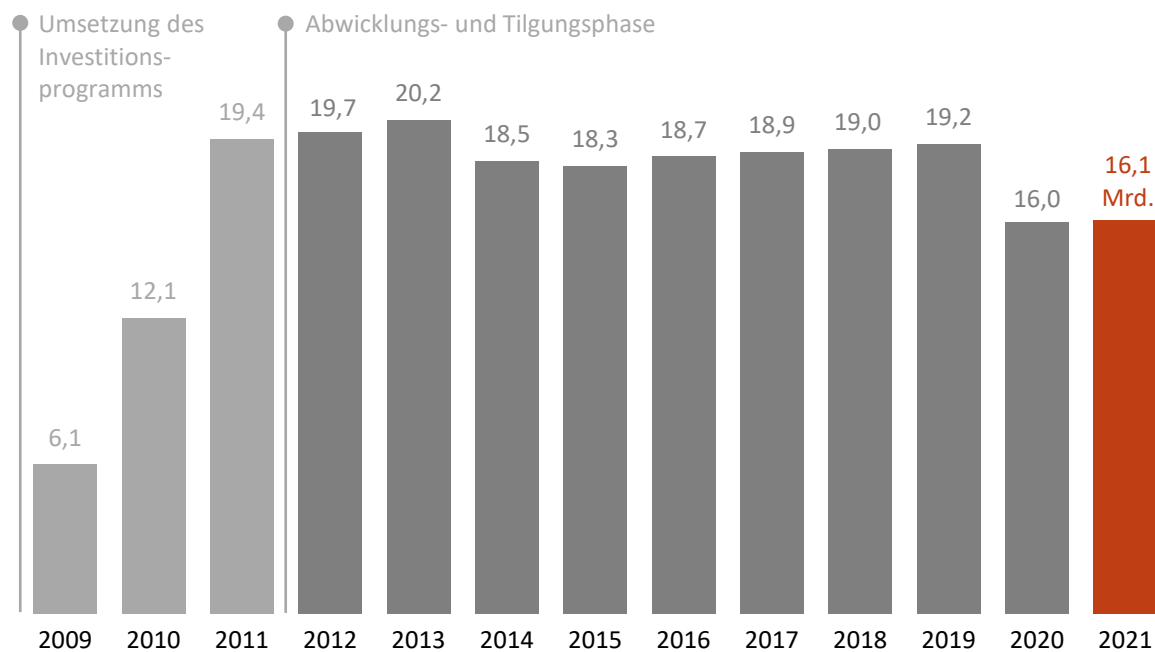
⁴⁹ § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009, BGBl. I S. 1577.

Vermögen und Schulden) in einer Größenordnung von 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.11). Erst im Jahr 2020 verringerte sich die Verschuldung des ITF signifikant. Aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sank es um 3,2 auf 16,0 Mrd. Euro.

Abbildung 1.11

Zügige Tilgung der Gesamtschulden des ITF nicht absehbar

Entgegen der politischen Absichtserklärungen, die Schulden des ITF ab dem Jahr 2012 zügig zu tilgen, liegen die Gesamtschulden im Jahr 2021 immer noch bei 16,1 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar leicht gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2021.

zurück ↑

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Im Jahr 2021 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2020 keinen Gewinn erwirtschaftete. Folglich erhielt der Bund auch keine Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn, die er – zumindest teilweise – an den ITF hätte weiterreichen können. Außerdem schloss der Bundeshaushalt 2021 aufgrund der Corona-Pandemie zum zweiten Mal in Folge mit einem hohen Finanzierungsdefizit ab. Überschüsse, mit denen die Verbindlichkeiten des ITF hätten getilgt werden können, standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital stieg durch Zinszahlungen auf 16,1 Mrd. Euro. Entsprechend den neuen VV-ReVus hat das BMF in der Vermögensrechnung des Bundes erstmals Rückstellungen hierfür gebildet.

Das Sondervermögen profitierte dennoch vom Abbau der Verbindlichkeiten im Jahr 2020, denn seine Zinsausgaben lagen im Jahr 2021 mit 67,9 Mio. Euro deutlich unter dem

Vorjahresbetrag (195,9 Mio. Euro). Diesen Ausgaben standen Einnahmen von 0,2 Mio. Euro⁵⁰ gegenüber. Diese Einnahmen sind jedoch nicht beeinflussbar und schwanken jährlich erheblich (Vorjahr: 1,4 Mio. Euro⁵¹). Damit können sie keinen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Verbindlichkeiten des ITF zu tilgen.

Die Einnahmen und Ausgaben sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

Tabelle 1.10

Haushaltsrechnung des ITF

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	195	68	-127
davon:			
• Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,2	0,02	-0,18
• Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn	3 351	-	-3 351
• Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	-3 157	68	3 225
Ausgaben	195	68	-127
davon:			
• Zinsen für Kreditaufnahmen	196	68	-128
• Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-1,2	-0,2	1,0
Nachrichtlich:			
Eigenkapital	-16 016	-16 148	-132

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

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

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

⁵⁰ Vermischte Einnahmen (0,02 Mio. Euro), sonstige Zinseinnahmen (0,002 Mio. Euro) und Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (0,2 Mio. Euro).

⁵¹ Einnahmen ohne den zugeführten Bundesbankgewinn.

Bewertung/Ausblick

Im zehnten Jahr der Abwicklungs- und Tilgungsphase sind die Einnahmen des ITF aus Erstattungen für nicht zweckentsprechend verwendete Mittel auf niedrigem Niveau rückläufig. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der durch die Corona-Pandemie stark gestiegenen Staatsverschuldung, ist mit einer Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Der Schuldenabbau im Jahr 2020 wird sich zwar auch in kommenden Jahren dämpfend auf die Zinsbelastungen auswirken. Das für den Bundeshaushalt aufgrund der hohen Inflation steigende Zinsrisiko wird aber auch den ITF erfassen.

Die Chance, in konjunkturell guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, wurde verpasst. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden geringer. Sind die Mittel verbraucht, wird der Bundeshaushalt für die Zinsausgaben des Sondervermögens aufkommen müssen. Der ITF ist damit erneut ein Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen, trotz aller guten Tilgungsvorläufe, zu dauerhaften Zusatzlasten führen.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der FMS wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)⁵² als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen).⁵³ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.⁵⁴

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100 Mrd. Euro.⁵⁵

⁵² Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG) geändert.

⁵³ § 2 Absatz 1 StFG.

⁵⁴ § 13 Absatz 1 StFG.

⁵⁵ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement AÖR Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10 Mrd. Euro können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

Der Bund haftet gemäß § 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.⁵⁶

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium⁵⁷ hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

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

Zum Jahresende 2021 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung) und der FMS VV GmbH. Die verbliebene Aktienbeteiligung an der Deutschen Pfandbriefbank (pbb) wurde in den Monaten August bis November 2021 vollständig über die Börse verkauft. Als Abwicklungsanstalt hatte die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) in den Jahren 2009, 2010 und 2012 Teile des Portfolios der ehemaligen WestLB AG, die heute als Portigon AG firmiert, übernommen. Die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) hatte im Jahr 2010 Teile der Hypo Real Estate-Gruppe übernommen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2021 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

⁵⁶ § 13 Absatz 2 StFG.

⁵⁷ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

Tabelle 1.11

Jahresabschluss des FMS

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^b</i>		
Einnahmen	6 616	36 791	30 175
Ausgaben	6 616	36 791	30 175
Vermögen	31 823	57 736	25 913
Schulden	55 172	80 555	25 383
nicht gedeckter Fehlbetrag	23 349	22 819	-530
nachrichtlich:			
Erträge ^a	196	559	363
Aufwendungen ^a	520	29	-491
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	-324	530	854
Bilanzsumme ^c	55 172	80 555	25 383
Finanzanlagen ^d	1 164	1 450	286

Erläuterung:

^a In den Jahren 2020 und 2021 sind die Werte bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 137,2 und 229,5 Mio. Euro.

^b Differenzen durch Rundungen.

^c In den Werten sind die sonstigen Ausleihungen in Form von Darlehensforderungen (30 Mrd. Euro (2020) und 55 Mrd. Euro (2021)) für die Refinanzierung der FMS-WM enthalten.

^d Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung in Höhe von 30 Mrd. Euro (2020) und 55 Mrd. Euro (2021) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021 sowie Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 9 vom 24. Juni 2022 – Jahresabschluss 2021 des FMS; FMS Frankfurt am Main – Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2021 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2021.

Entsprechend den neuen VV-ReVuS hat das BMF in der Vermögensrechnung des Bundes erstmals Rückstellungen für den nicht gedeckten Fehlbetrag des FMS von 22,8 Mrd. Euro zum Jahresende 2021 gebildet.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens und der Schulden des Sondervermögens ist durch eine Kreditaufnahme von 25,0 Mrd. Euro geprägt, die der FMS an die FMS-WM weitergereicht hat.

Das handelsrechtliche Jahresergebnis des FMS ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die Zuschreibungen auf die Beteiligungen an der Commerzbank AG (277,9 Mio. Euro) und der HRE (49,1 Mio. Euro),
- den Gewinn aus dem Verkauf der Aktienbeteiligung an der pbb (6,3 Mio. Euro),

- die teilweise Auflösung von Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG in Höhe von 22,5 Mio. Euro,
- die teilweise Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM in Höhe von 189 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (24,9 Mio. Euro).

Als Umsatzerlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens an die EAA an. Die Sonstigen betrieblichen Erträge (544,8 Mio. Euro) setzen sich aus den zuvor genannten Positionen zusammen. Weiter ergaben sich Aufwendungen aus der Aufzinsung der Rückstellungen für die Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der FMS-WM und für die Portigon AG in Höhe von 4,5 Mio. Euro. Die im Vergleich zum Jahr 2020 geringeren Aufwendungen sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2020 eine sehr hohe Zuführung zur Rückstellung für Ausgleichsverpflichtungen des FMS sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen vorgenommen werden mussten.

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2021 wie folgt dar:

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ursprüngliche Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2020	Bilanzwert zum 31.12.2021
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Commerzbank AG	5,1	1,0	1,3
HRE	7,6	0,1	0,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	14,6	1,1	1,4

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

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2021⁵⁸ sowie Bericht über das Geschäftsjahr 2021 des FMS.

Die Beteiligung an der FMS VV GmbH war wie im Vorjahr mit 0,4 Mio. Euro bewertet. Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 1,0 Mrd. Euro (Gesamthaftungsrahmen) ausgewiesen.

⁵⁸ https://www.deutsche-finanzagentur.de/fileadmin/user_upload/finanzmarktstabilisierung/FMS-Massnahmen_de.pdf, Abruf vom 4. Juli 2022.

Die Kreditermächtigung des FMS wurde zum Jahresende 2021 mit 79,8 Mrd. Euro in Anspruch genommen (Vorjahr: 55,5 Mrd. Euro).⁵⁹

Bewertung/Ausblick

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA sind aktuell keine maßgeblichen Anzeichen für eine Belastung des FMS erkennbar.⁶⁰ Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Ob, wann und in welcher Höhe der FMS aus der FMS-WM in Anspruch genommen werden wird, lässt sich derzeit nicht einschätzen. Zum Jahresende 2021 ist diese Verlustausgleichsverpflichtung bei angenommenem Bestehen der FMS-WM bis zum Jahr 2060 mit 484,0 Mio. Euro (Vorjahr: 670,0 Mio. Euro) bewertet.

Ausschüttungen an den FMS werden im Jahr 2022 (für das Geschäftsjahr 2021) nicht erwartet. Die Commerzbank AG strebt die Zahlung einer Dividende für das Jahr 2023 an. Ihre letzten veröffentlichten Zahlen bestätigen eine gute Geschäftsentwicklung zum Jahresbeginn 2022. Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Ausschüttungen vor. Trotz des positiven Jahresüberschusses im Jahr 2021 ist durch bestehende Verlustvorträge keine Ausschüttung im Jahr 2022 möglich. Ausschüttungen in der Zukunft werden insbesondere von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen.

Für das Geschäftsjahr 2022 ist, ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte, aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen von einem negativen Ergebnis des FMS auf Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Dem gegenüber dürfte für die HRE ein Ertrag aus der Zuschreibung auf ihren Beteiligungswert resultieren, da ein Vergleich mit den Klagenden (aus Anlegerklagen) geschlossen wird.⁶¹ Möglicherweise sind Wertkorrekturen bei den Beteiligungen sowie Zuführungen zu den Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen erforderlich. Dies hängt maßgeblich von der weiteren Entwicklung der Coronapandemie, des Ukraine-Krieges und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Bankbilanzen ab.⁶²

⁵⁹ Haushaltsausschussdrucksachen 20/0035 und 20/0156. Die Kreditermächtigung des FMS per Dezember 2021 wurde in Höhe von 24,8 Mrd. Euro genutzt (Vorjahr 25,5 Mrd. Euro), die für die Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 55 Mrd. Euro (Vorjahr 30 Mrd. Euro).

⁶⁰ Lagebericht, S. 16.

⁶¹ Anhang, S. 10. Die für Risiken aus Anlegerklagen und die damit einhergehenden Verzugszinsen gebildeten Rückstellungen können in diesem Fall teilweise aufgelöst werden. Durch die erhebliche Reduzierung der Risiken aus Anlegerklagen wäre mit einer deutlichen Zuschreibung auf den Beteiligungswert der HRE zu rechnen.

⁶² Lagebericht, S. 17.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands.

Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Investitionsvorhaben durch zinsverbilligte Darlehen für Unternehmen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Einnahmen des Sondervermögens im Jahr 2021 betrugen 1,2 Mrd. Euro und resultierten überwiegend aus Gewinnbeteiligungen an der KfW (0,7 Mrd. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (0,5 Mrd. Euro). Dem standen Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 0,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 0,6 Mrd. Euro) führte zur Substanzstärkung des Sondervermögens. Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.13 abgebildet.

Tabelle 1.13

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	979	770	1 229	459	250
davon:					
• Einnahmen aus Vermögen	712	310	680	370	-32
• Tilgung von Darlehen	239	383	505	122	266
• Zinszuschüsse Bundeshaushalt	27	56	24	-32	-3
• sonstige Einnahmen	1	20	20	0	19
Ausgaben	407	770	358	-412	-49
davon:					
• Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	9	47	11	-36	2
• Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	159	168	-8	-176	-167
• deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	231	500	344	-156	113
• sonstige Ausgaben	8	55	11	-44	3
Einnahmeüberschuss	572	0	871	871	299
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	1 164	0	1 326	0	162
Eigenkapital	21 155	0	22 481	0	1 326

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2020 und 2021.

Im Jahr 2021 leistete das Sondervermögen Auszahlungen von 3 Mio. Euro⁶³, um neu gewährte oder in früheren Jahren ausgereichte Förderdarlehen zu verbilligen. Da in den Auszahlungen Rückflüsse von 160 Mio. Euro verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen bei 163 Mio. Euro. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen von insgesamt 11 Mio. Euro zuzurechnen. Die im Jahr 2021 erbrachte Förderleistung lag somit bei insgesamt 174 Mio. Euro. Geplant war allerdings eine Förderleistung von 365 Mio. Euro.

Nach der vom BMWK für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2021 um 1,3 Mrd. Euro auf 22,5 Mrd. Euro. Das Vermögen

⁶³ Dieser Betrag setzt sich zusammen aus 11 Mio. Euro Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen und -8 Mio. Euro Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren.

lag damit um 6,3 Mrd. Euro (39 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁶⁴ von 16,1 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

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

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2021 deutlich unter der für das Jahr 2021 geplanten Förderleistung von 365 Mio. Euro (-191 Mio. Euro). Die Förderleistung war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Selbst ohne die vorgeschriebene Berücksichtigung der Preisentwicklung wurde die im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro um 126 Mio. Euro unterschritten.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWK mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleisteten Förderungen deutlich unter den jeweiligen Zielgrößen lagen. Die Entwicklung zeigt aktuell erneut, dass bei einem Festhalten an der vor 15 Jahren festgelegten Förderzielgröße auch künftig signifikante Abweichungen wahrscheinlich sind.

Das BMWK sah bislang von einer Anpassung der Förderzielgröße ab. In einem zwischenzeitlich mit dem Bundesrechnungshof geführten Gespräch zeigte sich das Ressort jedoch offen gegenüber einer Neufestlegung der Förderleistung. Dabei sei es eine Option, neue Parameter zur Messung der Förderleistung festzulegen. Das BMWK hat zugesagt, bis zum ERP-Wirtschaftsplangesetz 2024 zu prüfen, wie die Effekte der ERP-Förderung besser mess- und sichtbar gemacht werden können. Der Bundesrechnungshof befürwortet die Festlegung neuer Förderzielgrößen, da er die bisherige Berechnungsmethode angesichts der aktuellen Entwicklungen für nicht mehr sinnvoll anwendbar hält.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

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

- das der DB AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die Sozialeinrichtungen weiterzuführen und

⁶⁴ Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2021.

- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2021

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2021 sind in Tabelle 1.14 dargestellt.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des BEV

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 701	6 585	6 462	-123	-239
davon:					
• Zuführungen Bundeshaushalt	5 490	5 593	5 368	-225	-122
• Eigene Einnahmen	1 211	992	1 094	102	-117
Ausgaben	6 700	6 585	6 486	-99	-214
davon:					
• Personalausgaben	6 115	5 991	5 936	-55	-179

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021 und Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2020 und 2021.

Das BEV hatte im Jahr 2021 Ausgaben von 6,5 Mrd. Euro.⁶⁵ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,1 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,1 Mrd. Euro⁶⁶ wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2022 sind hierfür erneut 5,2 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2021⁶⁷ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 548,1 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (249,1 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,0 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (279,0 Mio. Euro).

⁶⁵ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See enthalten.

⁶⁶ Ohne die Ausgaben für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See von 0,3 Mrd. Euro.

⁶⁷ Vgl. S. 103 der Vermögensrechnung.

Die zum 31. Dezember 2021 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 16,3 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (7,9 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,6 Mio. Euro).

Der Buchwert des Immobilienbestands verringerte sich von 254,4 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 249,1 Mio. Euro im Jahr 2021. Der Rückgang von 2,1 % resultiert aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von 3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 92,7 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 35 Personen und damit um 5,7 %. Die Zahl der zur DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 16 386 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 86,0 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2021 zahlte das BEV 3,4 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 134 462 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 107 017 Personen und damit um 44,3 % zurück.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ihrer Pflicht zur Erstattung der Personalkosten befreit. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend. Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit Beschlüssen vom November 2016 und Oktober 2019 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine Anträge auf Befreiung von den Personalkosten aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen mehr geltend machen kann. Ein entsprechendes Gesetz ist nunmehr im Juni 2021 in Kraft getreten. Der Bundesrechnungshof hat im August 2021 das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)⁶⁸ in dieser Angelegenheit abschließend beraten.

Bewertung/Ausblick

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher keinen Gebrauch gemacht. Sie vertritt die Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten.

⁶⁸ Bis zum Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Er hat der Bundesregierung bereits im Jahr 2018 empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten.⁶⁹

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMDV im Jahr 2019 u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der alle Ausgabenbereiche des BEV umfasst und Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Im Dezember 2020 hat er den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

Das BMDV hat in den Jahren 2019 und 2020 im Wesentlichen nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV berichtet. Die übrigen Bereiche hat es in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt, der dem Bundesrechnungshof seit Ende November 2021 vorliegt. Das BEV beabsichtigt, bis Sommer 2022 eine umfassende Bestandsaufnahme aller aktuell wahrgenommener Aufgaben zu erstellen. Es will zudem eine Prognose erarbeiten, welche Aufgaben des BEV bis Ende 2025 vollständig oder nahezu vollständig abgewickelt sein werden und welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen seien.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vorsieht, die nicht bahnotwendigen Immobilien des BEV in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einzugliedern. Er erwartet, dass das BEV das Vorhaben unterstützt und bei der angekündigten Prognose berücksichtigt.

Das BMDV teilte mit, dass zunächst die notwendigen Entscheidungen der zuständigen Ressorts BMF und BMDV erforderlich seien. Sobald diese vorlägen, werde das BEV seinerseits alles Erforderliche unternehmen.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der WSF wurde im Zusammenhang mit der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite per Gesetz im März 2020 eingerichtet. Er ist ein Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung.

Zweck des WSF ist nach § 16 Absatz 1 StFG die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die

⁶⁹ Vgl. Bemerkungen 2018, Nummer 17, Bundestagsdrucksache 19/5500.

technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.

Der WSF ist nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Das Gesetz sieht für den WSF folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

- Garantien (§ 21 StFG),
- Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und
- Refinanzierung der Sonderprogramme der KfW (§ 23 StFG).

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen kann der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen sind temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen. Zudem trägt er über die Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme mittelbar zur Stabilisierung von Unternehmen bei.

Unternehmen, die Hilfen des WSF beanspruchen wollen, müssen nach der Gesetzesbegründung durch die nationalen und internationalen staatlichen Maßnahmen unverschuldet in Liquiditätsengpässe geraten sein. Ihnen dürfen anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Durch die Stabilisierungsmaßnahmen muss eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie bestehen. Unternehmen, die eine Maßnahme dieses Gesetzes beantragen, dürfen zum 31. Dezember 2019 nicht die EU-Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ erfüllt haben. Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF nach den §§ 21 und 22 StFG in Anspruch nehmen, müssen die Gewähr für eine solide und umsichtige Geschäftspolitik bieten. Sie sollen insbesondere einen Beitrag zur Stabilisierung von Produktionsketten und zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten. Damit sollen langfristige und dauerhafte volkswirtschaftliche und soziale Schäden von Deutschland abgewendet werden.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Am 18. November 2021 beschloss die Europäische Kommission, den „Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ bis zum 30. Juni 2022 zu verlängern. Der Deutsche Bundestag verlängerte daraufhin am 16. Dezember 2021 die aktive Phase des WSF entsprechend. Anträge für Stabilisierungsmaßnahmen konnten die Unternehmen noch bis zum 30. April 2022 stellen.

Der WSF verfügte bis Ende 2021 über ein Gesamtvolumen von bis zu 600 Mrd. Euro. Mit der Verlängerung der aktiven Phase reduzierte der Deutsche Bundestag das Finanzvolumen des WSF zum 1. Januar 2022 auf 250 Mrd. Euro.

Tabelle 1.15

Finanzvolumen und Inanspruchnahme des WSF

Stabilisierungsinstrumente des WSF	2020/2021	2022	Vertraglich vereinbarte Maßnahmen/Stand ausgezahlte KfW-Darlehen
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Gewährleistungsermächtigung für Garantien (§ 21 StFG)	400	100	0
Rekapitalisierungen (§ 22 StFG)	100	50	9,6
Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme (§ 23 StFG)	100	100	33,9
Gesamtvolumen	600	250	43,6

Quelle: Daten der Finanzagentur; Stand 14. Juli 2022.

Nach den Vorgaben des StFG darf sich der WSF auch nach dem 30. Juni 2022 noch an Unternehmen beteiligen, an denen er auf Grund von Rekapitalisierungen bereits beteiligt ist. Dies muss nach der gesetzlichen Vorgabe allerdings erforderlich sein, um den Anteil seiner Kapitalbeteiligung an den Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abzusichern.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Der WSF vereinbarte im Haushaltsjahr 2021 mit 18 Unternehmen Rekapitalisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 2,0 Mrd. Euro.⁷⁰ Die Gesamtsumme der bis zum 31. Dezember 2021 zugesagten Rekapitalisierungen betrug 8,8 Mrd. Euro. Hiervon riefen die Unternehmen 3,7 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2021 ab. Garantien reichte der WSF auch im Haushaltsjahr 2021 nicht aus. Das zur Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme vom WSF an die KfW ausgereichte Darlehensvolumen reduzierte sich im Jahr 2021 auf 35,4 Mrd. Euro.

Die Entwicklung wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen des WSF ist in Tabelle 1.16 abgebildet.

⁷⁰ Dies beinhaltet auch die Ausweitung der Stabilisierungsmaßnahme für die MV Werften von 193 auf 300 Mio. Euro im Oktober 2021. Diese wird von der Finanzagentur nicht als eigenständige Stabilisierungsmaßnahme gezählt.

Tabelle 1.16

Jahresabschluss des WSF

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	40 788	15 217	-25 571
Ausgaben	40 788	15 217	-25 571
Vermögen	40 673	38 801	-1 873
Schulden	40 699	38 723	-1 977
Vermögens-/Schuldensaldo	-26	78	104
nachrichtlich:			
Erträge ^b	27	433	406
Aufwendungen ^b	53	329	276
Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	-26	104	130
Bilanzsumme	40 699	38 801	-1 898
Finanzanlagen ^b	34 152	36 097	1 946

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der KfW.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021, sowie Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 11 vom 6. Juli 2022 – Jahresabschluss 2021 des WSF.

Bis zum Ende der Gewährungsphase am 30. Juni 2022 vereinbarte der WSF mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 9,6 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

Da der WSF über eine eigene Kreditermächtigung verfügt, ist er nicht auf Zuführungen aus dem Bundeshaushalt angewiesen. Wenn er seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen der einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen. Folglich werden die mit dem WSF verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes erst abschließend sichtbar, wenn der WSF abgewickelt wird. Auch der Jahresabschluss des WSF eignet sich nur eingeschränkt, um die künftigen Risiken des WSF für den Bundeshaushalt abzuschätzen und zu bewerten. Das BMF will die Anregung des Bundesrechnungshofes prüfen, jährlich zu den Auswirkungen und Risiken des Sondervermögens auf den Bundeshaushalt und die Finanzplanung zu berichten.

Die weitere Entwicklung des WSF wird allerdings auch entscheidend von seiner Neuausrichtung abhängen. Die Bundesregierung will den WSF in erheblichem Umfang für neue Maßnahmen zur Abfederung steigender Energiekosten für Privathaushalte und Unternehmen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise nutzen. Hierzu erhält er eine eigene Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro, die noch im Jahr 2022 vollständig in Anspruch genommen werden soll, obwohl der weit überwiegende Teil der Ausgaben erst in den Jahren 2023 und 2024 anfällt („Kreditaufnahme auf Vorrat“). Die nicht benötigten Mittel sollen am Jahresende in eine Rücklage überführt werden und zur Finanzierung von Maßnahmen in anschließenden Haushaltsjahren dienen. Der Bundesrechnungshof hält die Finanzierung des WSF für haushaltsverfassungsrechtlich problematisch. Der Transparenzverlust des Bundeshaushalts wird mit der Auslagerung der Ausgaben in ein Sondervermögen noch einmal verstärkt und der Grundsatz der Jährlichkeit mit der „Kreditaufnahme auf Vorrat“ verletzt. Zudem steht der zur Legitimation der Kreditaufnahme vorgesehene Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestages teilweise außerhalb des zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs.⁷¹

1.12.6 Energie- und Klimafonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen EKF errichtet⁷², das im Jahr 2021 von sieben Ressorts bewirtschaftet wurde. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Unter anderem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung fließen dem EKF die auf ihn entfallenden Anteile der Erlöse zu, die in der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz erzielt werden (CO₂-Emissionshandel) sowie ab dem Jahr 2021 die auf ihn entfallenden Anteile der Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz. Außerdem kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der EKF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁷³ Bei den Rücklagen des Sondervermögens handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere

⁷¹ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO „Finanzierung des Schutzschirmes zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den WSF“ vom 18. Oktober 2022 – Gz: I 2 - 0001465.

⁷² Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) geändert worden ist.

⁷³ § 5 EKF-Gesetz.

Jahre, die ohne eine Anrechnung auf die Schuldenregel über Kredite finanziert werden können (vgl. Nummer 1.4.4).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die seit mehreren Jahren bestehende Tendenz zur Ausweitung des Fondsvolumens hat sich im Jahr 2021 fortgesetzt. Das Fondsvolumen hat sich auf 106,5 Mrd. Euro erheblich erhöht (Vorjahr: 36,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung ist in Tabelle 1.17 abgebildet.

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des EKF

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	36 535	102 695	106 456	3 762	69 921
davon:					
• Erlöse aus der Versteigerung von CO ₂ -Zertifikaten	2 642	2 745	5 286	2 541	2 644
• Erlöse Emissionshandelssystem zur CO ₂ -Bepreisung	0	7 413	7 184	-229	7 184
• Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	27 649	62 479	62 479	0	34 830
• Entnahme aus der Rücklage	6 237	30 057	31 500	1 442	25 263
• Sonstige Einnahmen	6	0	7	7	1
Ausgaben	36 535	102 695	106 456	3 762	69 921
davon:					
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	3 992	15 790	13 380	-2 410	9 388
• Investitionen	1 043	10 703	7 666	-3 037	6 623
• Zuführung an die Rücklage	31 500	76 211	85 410	9 199	53 910
• Globale Minderausgabe	0	-10	0	10	0

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021 sowie EKF-Jahresrechnung 2020.

Die Finanzausstattung des Fonds war in erster Linie geprägt durch eine Bundeszuweisung von zunächst 2,5 Mrd. Euro. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 erhöhte sich die Zuweisung um weitere 60,0 Mrd. Euro auf insgesamt 62,5 Mrd. Euro. Sie betrug damit mehr als das Doppelte des Vorjahres. Die Erlöse aus den Versteigerungen der CO₂-Zertifikate lagen um 2,5 Mrd. Euro über dem Soll. Die erstmalig im Jahr 2021 erzielten Erlöse zur CO₂-Bepreisung lagen mit 7,2 Mrd. Euro um 0,2 Mrd. Euro unter der Veranschlagung.

Wie in den vergangenen Jahren blieben auch im Jahr 2021 die Ausgaben und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen bei den Fördermaßnahmen teilweise erheblich unter dem Soll. Die Ressorts begründeten den geringen Mittelabfluss mit administrativen Verzögerungen sowie mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Minderausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (-2,4 Mrd. Euro) und bei den Investitionen (-3,0 Mrd. Euro) trugen mit dazu bei, dass die Rücklage auf 85,4 Mrd. Euro angewachsen ist. Sie lag damit um 9,2 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert und stieg gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 Mrd. Euro an.

Bewertung/Ausblick

Auch im Jahr 2021 waren bei vielen Ausgabetiteln erhebliche Überveranschlagungen festzustellen, die an einer bedarfsgerechten Veranschlagungsreife der Mittel zweifeln lassen. Nach Angaben mehrerer bewirtschaftender Ressorts konnte bei einzelnen Titeln wegen des hohen Zeitbedarfs für die Einführung neuer Förderrichtlinien oder aufgrund eines Klärungsbedarfes förderrechtlicher Aspekte mit der Europäischen Kommission realistischerweise noch nicht mit Mittelabflüssen gerechnet werden. Die Argumentation wiederholt sich jedoch nun bereits seit Jahren und wirft die Frage auf, weshalb die bewirtschaftenden Ressorts die bekannt langen Verfahrensdauern nicht realistisch einschätzen. Bewusste Überveranschlagungen allein vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen sind mit wesentlichen Haushaltsgrundsätzen unvereinbar und zu unterlassen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Vorjahren beanstandet, dass der EKF erhebliche Bundeszuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt erhalten hatte, die für die vorgesehene Leistungserbringung nicht erforderlich waren. In diesem Zusammenhang kritisiert er auch die haushaltsrechtlich fragwürdige Vorgehensweise des BMF, dem EKF mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 nachträglich weitere 60,0 Mrd. Euro zuzuweisen (vgl. Nummer 1.3 und Nummer 1.4.4). Er betrachtet damit wesentliche Haushaltsgrundsätze als verletzt. Der haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich überzeugendste Weg wären die Auflösung des Sondervermögens und seine Eingliederung in den Bundeshaushalt.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁷⁴ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert⁷⁵. Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015 und

⁷⁴ KInvFErrG vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015, Nummer 24, S. 974 f.

⁷⁵ KInvFG vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015, Nummer 24, S. 975 ff.

wurden zuletzt im September 2021 geändert.⁷⁶ Mit der Änderung wurden die gesetzlichen Antragsfristen nochmals um jeweils zwei weitere Jahre verlängert. Für das Infrastrukturprogramm⁷⁷ endet der Förderzeitraum nunmehr mit Ablauf des Jahres 2023 und für das Schulsanierungsprogramm⁷⁸ mit Ablauf des Jahres 2025. Für Vorhaben mit Öffentlich-Privater-Partnerschaft-Beteiligung verlängert sich der Förderzeitraum beider Programme um jeweils ein Jahr. Zudem müssen Bundesmittel für Maßnahmen, die aufgrund von Schäden durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 nicht innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen werden können, nicht zurückgezahlt werden.

Der Bund stattete den KInvF mit Ausgabeermächtigungen von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvolumen von 7,0 Mrd. Euro ist je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Es wurde in den Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an den KInvF) ausgewiesen. Die kassemäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später beim Mittelabruf durch die Länder.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2021 ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des KInvF

	Ist 2020	Ist 2021	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	4 845	3 861	-984
davon:			
• Entnahme aus der Rücklage	4 845	3 861	-984
Ausgaben	4 845	3 861	-984
davon:			
• Infrastrukturprogramm	559	492	-67
• Schulsanierungsprogramm	426	522	96
• Zuführung an die Rücklage	3 861	2 847	-1 013

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021.

⁷⁶ Artikel 3 und 4 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, Nummer 63, S. 4147, 4148 f.

⁷⁷ Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁷⁸ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2021 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 1 013,2 Mio. Euro ab. Davon entfielen 491,7 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 521,5 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 2 847,3 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 40,7 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2021 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Der KInvF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und wiederholt geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalinfrastrukturfonds)

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.⁷⁹ Mit ihm werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum,
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus⁸⁰ und
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („DigitalPakt Schule“).

Der Digitalinfrastrukturfonds wurde im Jahr 2018 mit einer steuerfinanzierten Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).⁸¹ Ihm fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden.⁸² Das

⁷⁹ Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2525.

⁸⁰ In § 2 DIFG eingefügt durch Artikel 1 Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1683.

⁸¹ Vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

⁸² Vgl. § 4 Absatz 1 DIFG.

Auktionsergebnis belief sich auf 6,5 Mrd. Euro. Außerdem stellt der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds bis zum Jahr 2025 weitere 5 Mrd. Euro zum Ausbau des Mobilfunknetzes in den Bereichen zur Verfügung, in denen den Mobilfunkbetreibern keine Ausbauverpflichtung obliegt.⁸³ Somit verfügt der Digitalinfrastrukturfonds über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 13,9 Mrd. Euro.⁸⁴

Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁸⁵ Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG kann der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds für das Jahr 2021 ist in Tabelle 1.19 abgebildet.

⁸³ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; vgl. § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁸⁴ Das Budget erhöhte sich im Jahr 2020 um weitere 1,5 auf 15,4 Mrd. Euro durch Verstärkungsmittel aus dem Bundeshaushalt für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (digitale Endgeräte an Schulen).

⁸⁵ Vgl. § 5 DIFG.

Tabelle 1.19

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	4 554	4 194	5 125	931	571
davon:					
• Frequenzerlöse	111	518	519	1	408
• Zuführung aus dem Bundeshaushalt	1 722	571	571	0	-1 152
• Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 904	1 667	1 944	277	40
• Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	817	1 439	2 092	653	1 275
Ausgaben	4 554	4 194	5 125	931	571
davon:					
• Mobilfunkausbau	0	266	4	-262	4
• Gigabitnetzausbau	37	435	129	-305	92
• Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	481	2 165	738	-1 426	258
• Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 944	1 328	2 173	845	230
• Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 092	0	2 080	2 080	-12
nachrichtlich:					
Rücklagenbildung	4 036	1 328	4 253	2 925	217
Zweckausgaben	518	2 866	872	-1 994	354

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021.

Der geplante erhebliche Ausgabenanstieg wurde nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr von 518 auf 872 Mio. Euro und damit auf das 1,7-fache. Allerdings waren Ausgaben in Höhe des 5,5-fachen (2 866 Mio. Euro) geplant. Die Zweckausgaben blieben damit wiederholt deutlich hinter dem Soll zurück. Dementsprechend wuchsen die Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds erneut. Verglichen mit dem Stand zum Ende des Jahres 2020 ist dies zwar ein nur leichter Anstieg um 5,4 %. Geplant war hingegen, die Rücklagen im Jahr 2021 auf 1 328 Mio. Euro zurückzuführen. Dies entspricht einem Drittel des tatsächlichen Ergebnisses des Jahres 2021 von 4 253 Mio. Euro.

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Etatreife der Mittelzuweisungen. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt war nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Haushaltsjahr 2021 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen mehr als hinreichend gedeckt waren. Statt – wie beabsichtigt – die Rücklagen des Fonds herunterzufahren, ist tatsächlich das Gegenteil bewirkt worden.

Die Zuweisungen an den Digitalinfrastrukturfonds werden als tatsächliche Ausgabe im Bundeshaushalt 2021 gebucht, obwohl die Mittel kassenmäßig erst Jahre später abfließen werden. Damit gelten auch hier die in Nummer 1.12 geäußerten Vorbehalte gegen unechte Sondervermögen.

1.12.9 Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde am 15. September 2021 errichtet. Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen. Diese Katastrophe richtete an der Infrastruktur des Bundes sowie in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe an. Nach aktuellen Schätzungen liegen die Schäden bei circa 33,1 Mrd. Euro. Die endgültige Schadensermittlung, insbesondere bei den Kommunen, ist bislang nicht abgeschlossen.

Der Bund will für das Sondervermögen bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Bei seiner Errichtung im September 2021 hat er es zunächst mit Haushaltsmitteln von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Weitere Mittel werden bei Bedarf zugeführt.

Von den bereits zugeführten 16 Mrd. Euro sind 2 Mrd. Euro ausschließlich für den Wiederaufbau der Infrastruktur des Bundes vorgesehen. Diese 2 Mrd. Euro trägt der Bund vollständig. Die restlichen 14 Mrd. Euro werden vollständig vom Bund vorfinanziert. Allerdings beteiligen sich alle Bundesländer mit insgesamt 7 Mrd. Euro. Sie verzichten hierzu bis zum Jahr 2050 auf Anteile an der Umsatzsteuer (Teilverzicht) in Höhe von jährlich 233,3 Mio. Euro.

Die Liquidität des Sondervermögens wird vom Bund sichergestellt. Jede weitere Zuführung durch den Bund kann auf Grundlage des Haushaltsgesetzes stattfinden. Bei weiteren Zuführungen müssen sich der Bund und die Länder erneut über die Refinanzierung des hälftigen Länderanteils verständigen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2021

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2021 ist in Tabelle 1.20 abgebildet.

Tabelle 1.20

Haushaltsrechnung des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“

	Soll 2021	Ist 2021	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro</i>		
Einnahmen	16 000	16 000	0
Ausgaben (ohne Rücklagenzuführung)	16 000	388	-15 612
davon:			
• Infrastruktur des Bundes	2 000	127	-1 873
• Länderprogramme	14 000	261	-13 739
Vermögen	0	0	
Schulden	0	0	

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021.

Im Jahr 2021 sind aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ 387,8 Mio. Euro abgeflossen. Hiervon wurden 126,7 Mio. Euro für die Infrastruktur des Bundes aufgewendet. Die restlichen 261,1 Mio. Euro wurden gemäß den Länderprogrammen insbesondere an Kommunen, Unternehmen und Privathaushalte ausgezahlt. Hierin ist als größter Einzelposten mit 130,9 Mio. Euro die Wiederaufbauhilfe für die Infrastruktur der Kommunen enthalten.

Bewertung/Ausblick

In den vier Monaten nach dem Haushaltsabschluss 2021 stiegen die ausgezahlten Wiederaufbauhilfen auf insgesamt 1,0 Mrd. Euro (Stand: 30. April 2022).

Der Bundesrechnungshof prüft das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“. Über seine Prüfungsergebnisse wird er dem Deutschen Bundestag berichten.