



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024

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

Gz.: I 2 - 0001800

31. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundeshaushalt 2024 – keine Rückkehr zur „finanzpolitischen Normalität“

Die Bundesregierung bekundet die Rückkehr zur „finanzpolitischen Normalität“. Zieht man die erhebliche Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen und die echte Nettokreditaufnahme (eNKA) heran, zeigt sich: Ausgaben und Neuverschuldung des Bundes sind weiterhin stark expansiv. Der Bundeshaushalt hat in den letzten Jahren durch das Ausweichen in Nebenhaushalte deutlich an Aussagekraft eingebüßt. Nach wie vor fehlt ein Ausweis der eNKA. Sie soll 2024 mehr als fünfmal höher als die ausgewiesene Nettokreditaufnahme (NKA) sein. Hierzu hat der fortschreitende Wirkungsverlust der Schuldenregel beigetragen.

Worum geht es?

Ab dem Jahr 2028 wird sich die Finanzlage des Bundes noch einmal verschärfen. Bis dahin werden die Finanzreserven und Kreditspielräume in den Sondervermögen weitgehend aufgezehrt sein. Die Tilgungsverpflichtungen aus den in den Jahren 2020 bis 2022 eingegangenen Notlagenkrediten treten als Belastungen hinzu. Die Zinsausgaben werden langfristig hoch bleiben. Jetzt müssen die Grundlagen für die Tragfähigkeit künftiger Haushalte geschaffen werden. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 wird dem nicht gerecht. Einer substanziellen Aufgabenkritik mit dem Ziel der Priorisierung und der Rückführung nachrangiger Aufgaben hat sich die Bundesregierung weitgehend entzogen. Die von ihr beschlossenen Haushaltsentlastungen beschränken sich weitgehend auf Ausgabenverlagerungen in Sondervermögen, Streichung von Vorsorgen und ungedeckte Positionen. In der Finanzplanung klafft eine Lücke von rund 15 Mrd. Euro.

Was ist zu tun?

Zur Bringschuld der Bundesregierung gegenüber dem Parlament gehört, Perspektiven und Alternativen zur Sicherung tragfähiger Bundesfinanzen aufzuzeigen.

Was ist das Ziel?

Künftige Krisen können nur mit langfristig tragfähigen Staatsfinanzen gemeistert werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Erhebliche Ausgabensteigerung gegenüber Referenzjahr 2019	7
2.2	Finanzplan: Steigende Ausgaben mit Finanzierungslücke	8
2.3	Erst Sondervermögen zeigen das weiterhin expansive Bild	9
2.4	Ausgabenverlagerungen, Streichung von Vorsorgen, fehlende Substanz und ungedeckte Positionen	11
3	Echte Nettokreditaufnahme (eNKA) deutlich über der Schuldengrenze	13
4	Fortschreitender Wirkungsverlust der Schuldenregel	17
5	Zinsausgaben	19
6	Auflösung von Sondervermögen	22
6.1	Planungen des BMF	22
6.2	Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen	22
6.3	Geplante Veränderungen reichen nicht aus	24
7	Stellungnahme des BMF	24
8	Ausblick	25

Abkürzungsverzeichnis

B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

E

eNKA *echte Nettokreditaufnahme*

EZB *Europäischen Zentralbank*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

N

NKA *Nettokreditaufnahme*

W

WSF *Wirtschaftsstabilisierungsfonds*

1 Überblick

In Kürze beginnen die Beratungen des Deutschen Bundestags und seines Haushaltsausschusses zum Bundeshaushalt 2024. Die Bundesregierung hat hierzu am 18. August 2023 ihren Gesetzentwurf in Bundestag und Bundesrat eingebracht.¹

Aufgeteilt auf 25 Einzelpläne umfasst der Bundeshaushalt die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Hinzu kommen die Verpflichtungsermächtigungen sowie Planstellen und Stellen für die Beschäftigten des Bundes. Die Budgethoheit liegt beim Parlament (Artikel 110 Grundgesetz). Um sein „Königsrecht“ auszuüben, benötigt es umfassende und objektive Informationen. Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit verlangt, dass die essenziellen Informationsbedürfnisse des Haushaltsgesetzgebers vom Gesetzentwurf der Bundesregierung erfüllt werden.

Wie in den Vorjahren ergänzt der Bundesrechnungshof die Informationen der Regierung mit seinen ausführlichen Analysen zu den jeweiligen Einzelplänen. Seine Berichte, denen die Prüfungserfahrungen der externen Finanzkontrolle zugrunde liegen, sollen dem Parlament einen unabhängigen Blick auf das von der Regierung vorgelegte Zahlenwerk ermöglichen.

Im vorliegenden Bericht betrachtet der Bundesrechnungshof den Entwurf zum Bundeshaushalt 2024 als Ganzes. Er greift darin einzelne Aspekte des Gesamthaushalts auf und gibt übergreifende Hinweise für die Beratung im Parlament. Die Schwerpunkte dieses Berichts bilden

- die Gesamtschau von Bundeshaushalt und Sondervermögen als Ausweis der tatsächlichen Situation der Bundesfinanzen,
- die Ermittlung und den Ausweis der eNKA,
- eine Analyse des fortschreitenden Wirkungsverlustes der Schuldenregel sowie
- die finanziellen Dimensionen von Sondervermögen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Hinweise zum Sachverhalt hat der Bundesrechnungshof unmittelbar aufgegriffen, generelle Anmerkungen separat dargestellt (vgl. Tz. 7).

¹ Bundestagsdrucksache 20/7800.

Tabelle 1

Übersicht über den Bundeshaushalt

	2022 Soll	2022 Ist	Differenz Ist-Soll	2023 Soll	2024 Entwurf	Änderung zu 2023
	<i>in Mrd. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	495,8	481,3	-14,5	476,3	445,7	-6,4
darunter:						
• Personalausgaben	37,4	37,8	0,4	41,7	43,3	3,8
• Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, Ausgaben für den Schuldendienst	59,1	55,3	-3,8	80,0	76,0	-4,9
• Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	354,2	341,4	-12,8	290,0	281,9	-2,8
• Investitionen	51,5	46,2	-5,3	71,5	54,2	-24,1
Einnahmen	495,8	481,3	-14,5	473,3	445,7	-6,4
darunter:						
• Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	328,6	337,3	8,7	358,4	375,5	4,8
• Verwaltungseinnahmen	17,7	18,4	0,7	17,0	25,2	48,2
• Nettokreditaufnahme	138,9	115,4	-23,5	45,6	16,6	-63,7
• Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage	0,0	0,0	0,0	40,5	1,4	-96,7
Verpflichtungsermächtigungen	143,1	82,4	-60,7	126,6	126,8	0,2
						<i>in %</i>
Personal ^a	493 433	k. A.	-	482 210	500 173	3,7

Erläuterung: ^a Planstellen der Beamtinnen und Beamten, Planstellen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Planstellen der Professorinnen und Professoren sowie Personal an Hochschulen in Besoldungsordnung W, Stellen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Planstellen der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten sowie der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; Bundeshaushalt für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Erhebliche Ausgabensteigerung gegenüber Referenzjahr 2019

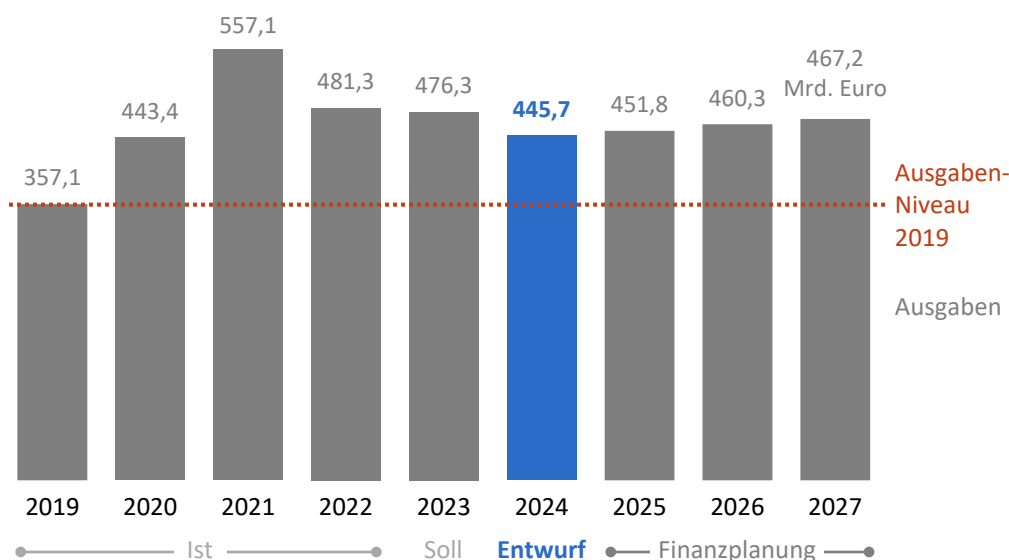
Als Folge der Corona-Pandemie, des Ukrainekriegs sowie der Energiekrise waren die Haushalte der Jahre 2020 bis 2023 finanzpolitisch stark expansiv. Nun sollen der Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung bis zum Jahr 2027 nach dem Willen der Bundesregierung wieder zur „finanzpolitischen Normalität“² zurückkehren.

Nach dem Regierungsentwurf für das Jahr 2024 sowie der Finanzplanung für die Jahre bis 2027 sollen die Ausgaben des Bundeshaushalts im Jahr 2024 gegenüber dem Soll des Vorjahrs deutlich sinken. In den Folgejahren sollen sie nur moderat steigen. Als Referenz für die angekündigte Normalisierung führt das BMF das letzte „Vorkrisenjahr“ 2019 an.

Abbildung 1

Vorkrisen-Ausgabenniveau soll im Jahr 2024 deutlich überschritten werden

Im Vergleich zum Vorkrisen-Jahr 2019 sind für das Jahr 2024 deutlich mehr Ausgaben eingeplant. Die geplanten Ausgaben übersteigen sogar das Niveau des Krisenjahres 2020.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022; Bundeshaushalt für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024; Finanzplanung für die Jahre 2025 bis 2027.

² Vgl. BMF-Monatsbericht Juli 2023, S. 10 ff.

Der Bundesrechnungshof kann die Bewertung der Bundesregierung nicht teilen. Zwar sinken die für das Jahr 2024 vorgesehenen Ausgaben gegenüber dem Vorjahr. Gegenüber dem Referenzjahr 2019 sieht die Bundesregierung aber Mehrausgaben von 90 Mrd. Euro vor. Dies ist ein Aufwuchs von rund einem Viertel. Die für das Jahr 2024 im Bundeshaushalt geplanten Ausgaben liegen sogar über dem Niveau des Krisenjahres 2020.

2.2 Finanzplan: Steigende Ausgaben mit Finanzierungslücke

Gegenüber dem alten Finanzplan will die Bundesregierung allein in den Jahren 2024 bis 2026 rund 70 Mrd. Euro mehr ausgeben, als sie noch im letzten Jahr vorgesehen hatte.

Tabelle 2

Ausgabenanstieg gegenüber Finanzplan

	2024	2025	2026
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Regierungsentwurf (RegE) 2024 und neuer Finanzplan	445,7	451,8	460,3
Alter Finanzplan	423,7	428,6	436,3
Mehr gegenüber altem Finanzplan	+22,0	+23,2	+24,0

Quelle: Finanzplan für die Jahre 2023 bis 2026 und für die Jahre 2024 bis 2027.

Für die Finanzplanungsjahre 2025 bis 2027 besteht nach Mitteilung der Bundesregierung noch ein „haushaltspolitischer Handlungsbedarf“ in Höhe von 14,4 Mrd. Euro. Das bedeutet, dass mehr als ein Fünftel des vorgesehenen Ausgabenanstiegs nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt ist.

Steigende Ausgaben zu planen, ohne ihre Finanzierung zu klären, ist kein Ausweis haushaltspolitischer Solidität. Eine solche Finanzierungslücke widerspricht auch Inhalt und Zweck der Finanzplanung. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der Ausgaben sowie die Deckungsmöglichkeiten darzustellen. Dadurch soll die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen in ihrer Wechselbeziehung zur mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens gewährleistet werden (§ 9 Absatz 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft).

Zukünftigen Handlungsbedarf soll die Finanzplanung nicht ausweisen, sondern lösen. Dem entzieht sich die Bundesregierung. Sie konterkariert damit das Ziel einer sachgerechten Finanzplanung. Den Haushaltsgesetzgeber lässt sie über die Ausfinanzierung ihrer Vorhaben im Unklaren.

2.3 Erst Sondervermögen zeigen das weiterhin expansive Bild

Zahlreiche Bundesaussgaben sind budgetflüchtig. Sie wurden in den letzten Jahren in Sondervermögen ausgelagert. Die in den Jahren 2024 bis 2027 finanziell bedeutendsten Sondervermögen sind:

- Der Klima- und Transformationsfonds (KTF), in dem im Jahr 2024 nach den Planungen der Bundesregierung rund 57,6 Mrd. Euro Ausgabeermächtigungen für Programmausgaben enthalten sein sollen.
- Das Sondervermögen Bundeswehr mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 100 Mrd. Euro. Es ist mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet und kann sich so direkt aus Einnahmen vom Kreditmarkt speisen. Für das Jahr 2024 sind Ausgaben in Höhe von 19,2 Mrd. Euro geplant.
- Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Teilbereich Energiekrise (WSF-Energiekrise), der in den Jahren 2023 und 2024 noch über ein Kreditfinanzierungsvolumen von bis zu rund 170 Mrd. Euro verfügt.

Zwar werden die Wirtschaftspläne größerer Sondervermögen als Anlagen zum Bundeshaushaltsplan aufgeführt und ebenfalls vom Haushaltsgesetzgeber beschlossen.³ Die finanzielle Dimension der aus Sondervermögen geleisteten Ausgaben steht jedoch außerhalb der Plan- und Ist-Zahlen des Haushalts. Sie müssen den im Kernhaushalt veranschlagten Ausgaben hinzugerechnet werden.⁴ Nur so wird das wahre Bild des Zustands der Finanzwirtschaft des Bundes deutlich.

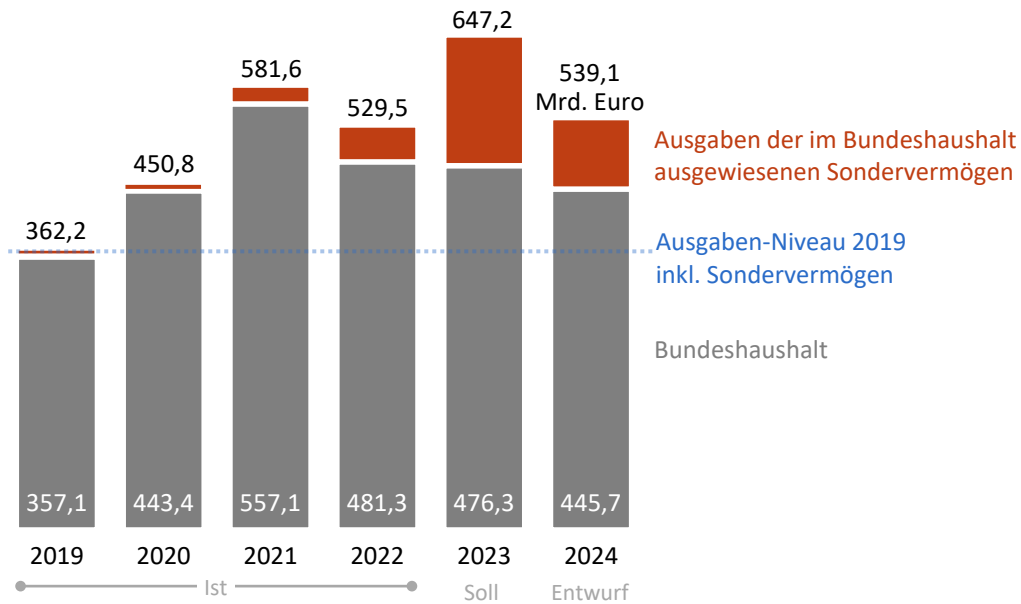
³ § 1 Absatz 2 bis 4 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2024.

⁴ Zur Berechnungsmethodik siehe Tz. 5 des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023 (www.bundesrechnungshof.de).

Abbildung 2

Sondervermögen steigern das Ausgabenniveau des Bundeshaushaltes weiter

Zusätzlich zum Haushalt leistet der Bund erhebliche Ausgaben aus Sondervermögen. Sie müssen dem Kernhaushalt hinzugerechnet werden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022; Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

Unter Einbeziehung der Sondervermögen vergrößert sich der Abstand zwischen den Planungen für das Jahr 2024 und dem von der Bundesregierung herangezogenen Referenzjahr 2019 noch einmal deutlich auf rund 177 Mrd. Euro.

Auch gegenüber den Krisenjahren 2020 und 2022 liegen die kumulierten Ausgaben im Jahr 2024 noch deutlich höher. Dies ist weit entfernt von der angeführten haushaltspolitischen Normalisierung und setzt die expansive Ausgabenpolitik der Krisenjahre fort.

Möglich wird dies vor allem durch die Verlagerung erheblicher Ausgaben in die Nebenhaushalte der Sondervermögen. Parlament und Öffentlichkeit können dies allein aus dem Haushaltsplan nicht erkennen. Dafür sind aufwendige Recherchen und Nebenrechnungen durchzuführen.

Unabhängig von seiner grundsätzlich kritischen Einstellung gegenüber Sondervermögen wiederholt der Bundesrechnungshof deshalb seine Forderung, die Dimension der Verlagerung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in Sondervermögen zumindest durch eine Ergänzung der Haushaltsübersicht des Gesamtplans um die Sondervermögen transparent zu machen.⁵

2.4 Ausgabenverlagerungen, Streichung von Vorsorgen, fehlende Substanz und ungedeckte Positionen

Der Regierungsentwurf für das Jahr 2024 enthält zahlreiche Maßnahmen,

- bei denen es sich faktisch um bloße Verlagerungen in Extrahaushalte (Sondervermögen, Sozialversicherung) handelt,
- die keine materielle Substanz haben,
- bei denen sich die materielle Substanz erst noch erweisen muss oder
- die die Auflösung von Vorsorgen betreffen.

Insbesondere werden

- Einnahmen aus der Auflösung des nur buchmäßig bestehenden Sondervermögens Digitale Infrastruktur in Höhe von rund 4,2 Mrd. Euro veranschlagt⁶, die durch die Aufnahme von nicht in der Nettokreditaufnahme (NKA) ausgewiesenen, d. h. zusätzlichen Krediten finanziert werden müssen,

⁵ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 11 (www.bundesrechnungshof.de).

⁶ Kapitel 6002 Titel 214 02 Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2024.

- eine Globale Mehreinnahme „Konsolidierungsbeitrag Steuern“ in Höhe von 2 Mrd. Euro ausgebracht⁷, bei der die zur Finanzierung vorgesehenen Steueränderungen noch nicht feststehen,
- Einnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. Euro aus der nur buchmäßig bestehenden Allgemeinen Rücklage veranschlagt⁸, die durch nicht in der NKA ausgewiesene, d. h. zusätzliche Kredite finanziert werden müssen,
- Ausgaben in Höhe von mindestens 4,9 Mrd. Euro in das Sondervermögen Bundeswehr⁹ sowie von 8,3 Mrd. Euro in den KTF¹⁰ verlagert,
- Zuschüsse an die Sozialversicherungen in Höhe von insgesamt 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr gesenkt, ohne dass dem Leistungsanpassungen in den betroffenen Versicherungszweigen gegenüberstehen¹¹,
- Vorsorgen zur allgemeinen Deckung von Ausgaberesten¹², zur Deckung von Ausgabe-
resten bei Investitionen¹³ sowie für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise¹⁴ in Höhe von insgesamt 3,6 Mrd. Euro gestrichen,
- insgesamt 3,5 Mrd. Euro als Konsolidierungsbeitrag aller Ressorts außer dem Bundesministerium der Verteidigung weitgehend als Globale Minderausgabe in den jeweiligen Einzelplänen ausgebracht sowie
- eine weitere Globale Minderausgabe in Höhe von 8 Mrd. Euro veranschlagt, die durch den regelmäßig am Jahresende verbleibenden „Bodensatz“ nicht geleisteter Ausgaben erbracht werden soll.

⁷ Kapitel 6002 Titel 371 01 Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2024.

⁸ Kapitel 6002 Titel 359 01 Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2024.

⁹ Vorhaben, die die Bundesregierung im Wirtschaftsplan neu einzeln veranschlagen will sowie für die Beschaffung von Munition.

¹⁰ Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur des Bundes (4 Mrd. Euro), Mikroelektronik (4 Mrd. Euro) und Wasserstoffstrategie Außenwirtschaft – Internationale Kooperation Wasserstoff (0,3 Mrd. Euro).

¹¹ Absenkung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung (0,6 Mrd. Euro), keine Fortführung des ergänzenden Zuschusses an den Gesundheitsfonds (2 Mrd. Euro), Aussetzung des Bundeszuschusses nach § 61a Sozialgesetzbuch XI zur pauschalen Beteiligung an den Aufwendungen der sozialen Pflegeversicherung (1 Mrd. Euro). Die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung steigen im Vergleich zum Jahr 2023 erheblich an, allein der allgemeine Bundeszuschuss steigt um rund 2,4 Mrd. Euro.

¹² Kapitel 6002 Titel 971 02 Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2024.

¹³ Kapitel 6002 Titel 712 02 Bundeshaushalt 2023.

¹⁴ Kapitel 6002 Titel 971 12 Bundeshaushalt 2023.

Die aufgeführten Maßnahmen haben ein Volumen von insgesamt 39,5 Mrd. Euro. Sie entlasten den Bundeshaushalt lediglich rechnerisch, bedeuten aber keine nachhaltige strukturelle Konsolidierung.

Einer substanziellen Aufgabenkritik mit dem Ziel der Priorisierung und der Rückführung nachrangiger Aufgaben hat sich die Bundesregierung weitgehend entzogen. Sie hat sich auf den anstrengungslosen Weg beschränkt.

Auch die erheblichen Globalansätze lassen das Parlament im Unklaren, welche konkreten Maßnahmen mit ihrer Erwirtschaftung verbunden sein werden. Dies schwächt das parlamentarische Budgetrecht.

3 Echte Nettokreditaufnahme (eNKA) deutlich über der Schuldengrenze

Die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesene NKA zeigt nicht das tatsächliche Ausmaß der fortschreitenden Verschuldung des Bundes. Ausschlaggebend hierfür sind Veranschlagungspraktiken, die sich in den letzten Jahren etabliert haben und das wahre Bild der NKA erheblich verzerren:

- Die Allgemeine Rücklage ist nicht werthaltig. Sie wurde gebildet, obwohl die in ihr ausgewiesenen Mittel aus Überschüssen der Haushaltsjahre 2015 bis 2019 bereits zur Tilgung von Schulden verwendet wurden. Die entsprechenden Geldmittel sind somit beim Bund nicht mehr vorhanden. Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage werden dennoch im Bundeshaushaltsplan als Einnahmen gebucht und reduzieren rechnerisch die NKA. Tatsächlich müssen die ausgewiesenen Einnahmen aus zusätzlichen Krediten finanziert werden.
- Bei den meisten Sondervermögen des Bundes handelt es sich – entgegen ihrer Werthaltigkeit suggerierenden Bezeichnung – tatsächlich um Schuldentöpfe. Sie sind zur Finanzierung ihrer Ausgaben entweder mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet¹⁵ oder sie werden durch buchmäßige Mittelzuweisungen aus dem Bundeshaushalt gespeist, die weitgehend nicht mit Geldzahlungen verbunden sind.¹⁶ Die aus diesen Zuführungen in den Sondervermögen gebildeten Rücklagen sind demzufolge ebenfalls nicht werthaltig. Werden diese Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben eingesetzt, müssen die erforderlichen Geldmittel zu diesem Zeitpunkt erst noch durch Kredit am Finanzmarkt beschafft werden.
- Gleiches gilt für im Bundeshaushaltsplan als Einnahme gebuchte Ablieferungen aus nur buchmäßig gebildeten und damit nicht werthaltigen Sondervermögen. Die Ablieferungen

¹⁵ Z. B. WSF oder Sondervermögen Bundeswehr.

¹⁶ Z. B. KTF oder das Sondervermögen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz.

aus solchen Sondervermögen (z. B. bei ihrer Auflösung) reduzieren als Einnahmen rechnerisch die NKA, müssen tatsächlich aber durch Kredite finanziert werden.

Die aus den oben aufgeführten Konstellationen resultierenden Kreditaufnahmen müssen der im Bundeshaushalt ausgewiesenen NKA hinzugerechnet werden.

Abziehen sind dagegen im Bundeshaushalt veranschlagte buchmäßige Zuführungen an Sondervermögen. Sie führen im Jahr der Zuführung zu keinen tatsächlichen Ausgaben im Bundeshaushalt, werden jedoch als Ausgaben verbucht und erhöhen damit rechnerisch die NKA. Tatsächlich werden jedoch im Jahr der Zuführung keine Kredite aufgenommen.

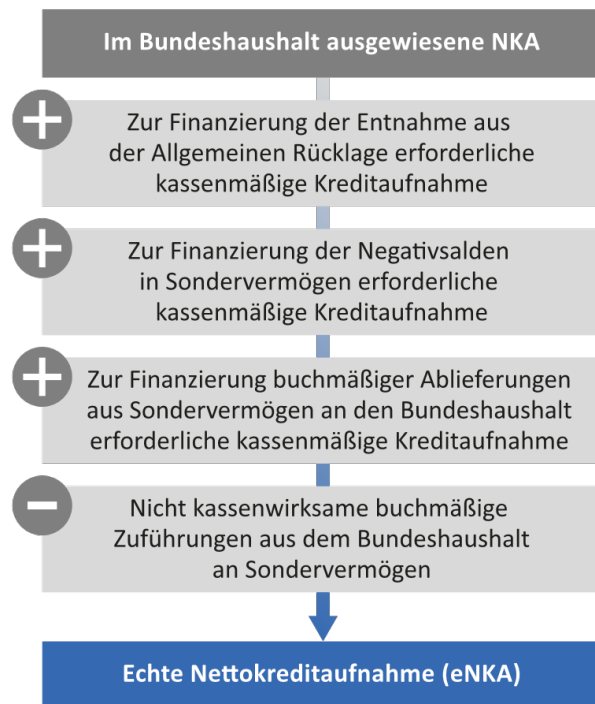
Das Geflecht der beschriebenen Buchungsvorgänge und ihre Auswirkungen auf die tatsächliche NKA des Bundes sind nur noch schwer zu durchschauen. Seit seiner Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023¹⁷ errechnet der Bundesrechnungshof deshalb die eNKA des Bundes nach folgendem Schema:

¹⁷ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 13 (www.bundesrechnungshof.de).

Abbildung 3

Berechnungsschema echte Nettokreditaufnahme (eNKA)

Da die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesene NKA nicht das tatsächliche Ausmaß der fortschreitenden Verschuldung des Bundes zeigt, errechnet der Bundesrechnungshof die eNKA nach folgendem Schema:

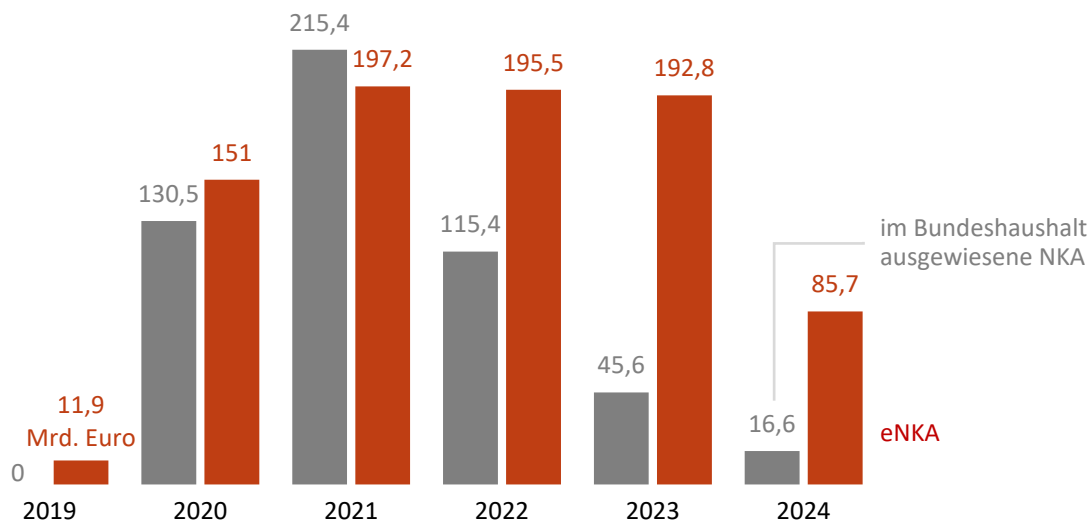


Grafik: Bundesrechnungshof.

Abbildung 4

Echte Nettokreditaufnahme (eNKA) regelmäßig deutlich höher als NKA

In den letzten Jahren war die im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA kein Ausweis der **tatsächlichen** Neuverschuldung des Bundes. Die eNKA wich deutlich von der NKA ab. Überwiegend war sie deutlich höher. Im Jahr 2024 beträgt die eNKA mehr als das Fünffache der NKA.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022; Bundeshaushalt für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

Die Verschuldungsdynamik des Bundes wird im Bundeshaushaltsplan erheblich unterzeichnet.

Mit insgesamt 85,7 Mrd. Euro beträgt die eNKA im Jahr 2024 mehr als das Fünffache der im Regierungsentwurf für den Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2024 ausgewiesenen NKA.

Der Bundeshaushaltsplan ist ohne Angabe der eNKA kein transparenter Ausweis der tatsächlichen Lage der Bundesfinanzen. Deshalb erneuert der Bundesrechnungshof seine Forderung, die eNKA in einer neuen Übersicht zum Gesamtplan auszuweisen.¹⁸

¹⁸ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 17 (www.bundesrechnungshof.de).

4 Fortschreitender Wirkungsverlust der Schuldenregel

Problematisch ist die eNKA auch im Hinblick auf die Schuldenregel. Durch verschiedene Maßnahmen in den Jahren seit 2020 wurde die Schuldenregel in ihrer Wirksamkeit schrittweise immer stärker beeinträchtigt. Mit jeder neuen Maßnahme erhöhte sich das betragsmäßige Volumen der Beeinträchtigung und beraubte die Schuldenregel fortschreitend und in immer größerem finanziellem Umfang ihrer begrenzenden Funktion:

- Als in den Krisenjahren 2020 und 2022 die Schuldenregel auf Grund der Notlagenklausel (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz) ausgesetzt war, wurde die Allgemeine Rücklage in Höhe von damals 48,2 Mrd. Euro bewusst nicht in Anspruch genommen. Sie wurde in voller Höhe zurückgehalten, um buchmäßige, durch zusätzliche Kredite zu finanzierende Haushaltsspielräume zu gewinnen, wenn eine Notlagenverschuldung nicht mehr zu rechtfertigen ist.
- Mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wurde die Buchungspraxis im Hinblick auf die Einbeziehung von Sondervermögen in die Schuldenregel rückwirkend zum Jahr 2016 geändert. Danach werden buchmäßige Zuführungen aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen bereits im Jahr der Zuführung in die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach der Schuldenregel einbezogen und nicht erst – wie bis dahin – wenn die Mittel vom Sondervermögen tatsächlich in Anspruch genommen werden.¹⁹ Im 2. Nachtragshaushalt 2021 wurde die neue Buchungspraxis genutzt, um 60 Mrd. Euro nicht in Anspruch genommener Ausgabeermächtigungen aus dem Bundeshaushalt in den heutigen KTF zu transferieren. Dort werden sie überjährig als der Schuldenregel entzogene Kreditreserve vorgehalten.²⁰ Da die Änderung der Anrechnung auf die schuldenregelrelevante NKA allgemein und rückwirkend gilt, sind auch alle weiteren ab dem Jahr 2016 in Sondervermögen gebildeten buchmäßigen Rücklagen dem Zugriff durch die Schuldenregel entzogen, obwohl der Bund bei ihrer Inanspruchnahme Kredite aufnehmen muss.
- Die für das Sondervermögen Bundeswehr aufzunehmenden Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro wurden verfassungsrechtlich von der Schuldenregel ausgenommen.²¹
- Zur Finanzierung des Abwehrschirms gegen steigende Energiepreise wurde dem WSF-Energiekrise eine Kreditermächtigung in Höhe von 200 Mrd. Euro ausschließlich für das Jahr 2022 eingeräumt. Sie soll der vorzeitigen vollständigen Befüllung des

¹⁹ Nummer 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (Bundestagsdrucksache 20/505). Vor der Änderung wurden die rein buchmäßigen Zuführungen an Sondervermögen bei der schuldenregelrelevanten Kreditaufnahme herausgerechnet. Erst wenn für Zahlungen aus Sondervermögen tatsächlich Kredite aufzunehmen waren, wurden diese der schuldenregelrelevanten Kreditaufnahme hinzugerechnet. Dies entsprach systematisch der Zahlungsorientierung des kameralen Bundeshaushalts.

²⁰ Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren aus verschiedenen Gründen als verfassungsrechtlich zweifelhaft bewertet (vgl. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (www.bundesrechnungshof.de)). Gegen das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

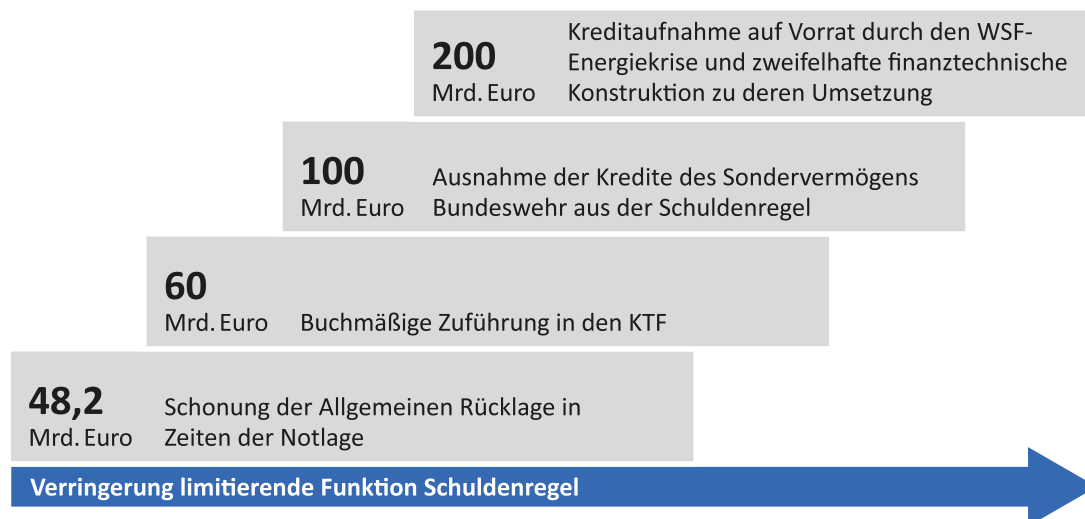
²¹ Artikel 87 Absatz 1a Grundgesetz.

Sondervermögens dienen, obwohl der weit überwiegende Teil der Mittel erst in den Jahren 2023 und 2024 benötigt wird. Damit sollte erreicht werden, dass die Kreditaufnahme vollständig dem Jahr 2022 zugeordnet wird, in dem die Begrenzung der Schuldenregel durch einen Notlagenbeschluss des Deutschen Bundestages außer Kraft gesetzt war. Der Bundesrechnungshof hält sowohl die hierzu beschlossene rechtliche Regelung einer „Kreditaufnahme auf Vorrat“²² als auch deren operative Umsetzung durch eine finanztechnische bisher einmalige Konstruktion für verfassungs- und haushaltsrechtlich höchst problematisch.²³

Abbildung 5

Schritt für Schritt hat die Schuldenregel ihre begrenzende Wirkung verloren

Durch verschiedene Maßnahmen wurde die Schuldenregel in den Jahren seit 2020 in ihrer Wirksamkeit schrittweise beeinträchtigt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

²² Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den WSF (www.bundesrechnungshof.de).

²³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung der Finanzierung des WSF-Energiekrise vom 29. August 2023.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Schuldenregel im Ergebnis ihre Funktionsfähigkeit als Garant für die langfristige Tragfähigkeit der Bundesfinanzen eingebüßt.

Allein in den Jahren 2020 bis 2022 wurden insgesamt rund 400 Mrd. Euro ihrer limitierenden Funktion entzogen.

Inwieweit dieser Betrag jährlich zur Finanzierung von Bundesaufgaben herangezogen wird, zeigt die eNKA. Sie ist der jährliche Betrag, der ohne die oben beschriebenen Maßnahmen als die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme zu Grunde zu legen wäre.

5 Zinsausgaben

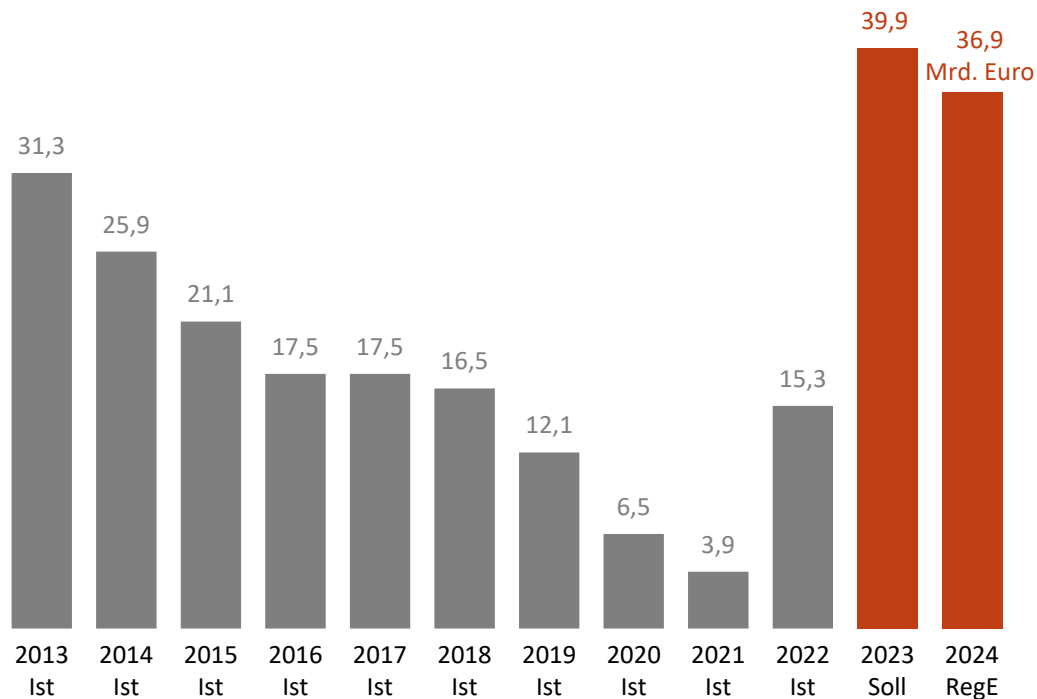
Nach dem Entwurf der Bundesregierung wird sich der Schuldendienst (Kapitel 3205 des Bundeshaushaltsplans) auch im Jahr 2024 mit rund 36,9 Mrd. Euro weiterhin auf hohem Niveau verfestigen. Gründe hierfür sind vor allem in den Krisenjahren 2020 bis 2022 erheblich gestiegene Schuldenstand des Bundes.²⁴ Hinzu kommen die seit dem Jahr 2022 u. a. wegen der inflationsbedingten Abkehr der Europäischen Zentralbank (EZB) von der über einen langen Zeitraum vorherrschenden Niedrigzinspolitik gestiegenen Bundrenditen.

²⁴ Vgl. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen, Tz. 3 (www.bundesrechnungshof.de).

Abbildung 6

Zinsausgaben bleiben hoch

Bis zum Jahr 2021 waren die Zinsausgaben als Folge der Zinspolitik der EZB deutlich gesunken. Nach der Zinswende im Jahr 2022 schnellten sie nach oben und verharren nun auf hohem Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen für die Jahre 2013 bis 2012; Bundeshaushalt für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

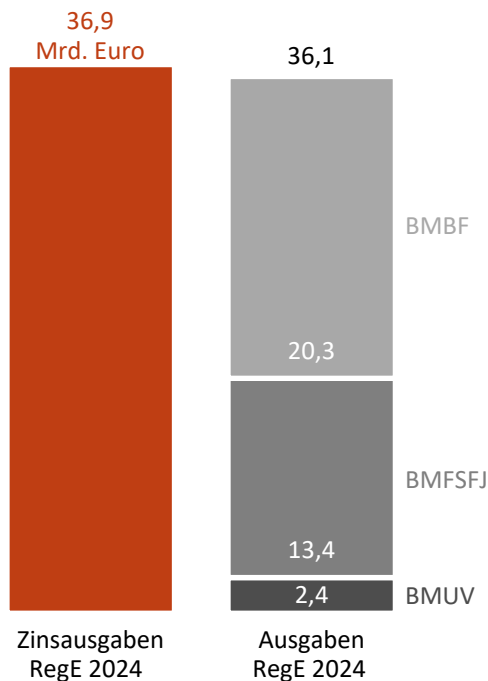
Die Zinszahlungen des Bundes im Jahr 2024 werden nach dem Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt für das Jahr 2024 höher sein als die zusammengekommenen Ausgaben für die Einzelpläne der Bundesministerien für

- Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV, Einzelplan 16)
- Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, Einzelplan 17) sowie
- Bildung und Forschung (BMBF, Einzelplan 30).

Abbildung 7

Zinsausgaben übersteigen die Gesamtausgaben von drei Einzelplänen

Die Ausgaben für Zinsen werden im Jahr 2024 höher sein als die zusammengenommenen Ausgaben für drei wichtige, zukunftsprägende Ressorts.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

Die aus der hohen Verschuldung des Bundes resultierenden Zinslasten verengen die Spielräume im ohnehin bereits durch gesetzliche Ansprüche und vertragliche Verpflichtungen weitgehend versteinerten Haushalt²⁵ weiter.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bedarf es eines Reportings der Bundesregierung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber über die Auswirkungen möglicher Zinsveränderungen. Er benötigt eine solche Projektion der Sensitivität der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinsveränderungen. Nur so kann der Haushaltsgesetzgeber das Risiko steigender Zinsausgaben für seine Entscheidungen einschätzen. Die Bundesregierung sollte das Parlament hierüber nicht im Unklaren lassen.²⁶

²⁵ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen vom 23. August 2022 (www.bundesrechnungshof.de).

²⁶ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 20 f. (www.bundesrechnungshof.de).

6 Auflösung von Sondervermögen

6.1 Planungen des BMF

Das BMF hat mit dem Regierungsentwurf zur Haushaltsaufstellung für das Jahr 2024 und zum Finanzplan des Bundes bis 2027 seine Absicht erklärt, die Anzahl von Sondervermögen zu reduzieren.²⁷

- Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur soll ab dem Jahr 2024 in den Bundeshaushalt integriert werden.
- In Abstimmung mit den betroffenen Ländern soll geprüft werden, ob das Sondervermögen Aufbauhilfe und der Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz²⁸ aufgelöst und über den Kernhaushalt abgewickelt werden können.
- Im Finanzplanungszeitraum sollen die Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau und Kommunalinvestitionsförderungsfonds aufgelöst werden.²⁹

6.2 Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen

Sondervermögen sind vom Bundeshaushalt abgetrennt. Sie werden deshalb auch als „Sonderhaushalte“ oder „budgetflüchtige Einrichtungen“³⁰ bezeichnet. Das Grundgesetz geht ausdrücklich von der Möglichkeit der Errichtung von Sondervermögen aus (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz). Wegen ihrer Ausgliederung aus dem Haushaltsplan stellen Sondervermögen aber eine Ausnahme von den verfassungsrechtlich bestimmten Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans dar. Diese Grundsätze schützen vor allem das Budgetrecht des Parlaments.

Sondervermögen haben in der Haushaltswirtschaft des Bundes eine große Bedeutung erlangt. Gegenwärtig gibt es beim Bund 29 Sondervermögen mit höchst unterschiedlichen Zwecken. Der finanzielle Umfang der bestehenden größeren Sondervermögen beträgt insgesamt rund 869 Mrd. Euro.³¹

²⁷ www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/07/2023-07-05-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2024.html.

²⁸ Das Bundeskabinett hat am 16. August 2023 die Auflösung des Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz beschlossen.

²⁹ Das Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau ist nach Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben, spätestens mit Ablauf des Jahres 2025 aufzulösen (§ 8 Kinderbetreuungsausbau-Finanzierungsgesetz). Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds ist spätestens mit Ablauf des Jahres 2027 aufzulösen (§ 8 Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz).

³⁰ Vgl. Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Ergänzungslieferung Juni 2020, § 26 BHO Randnummer 1, 46.

³¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023 (www.bundesrechnungshof.de).

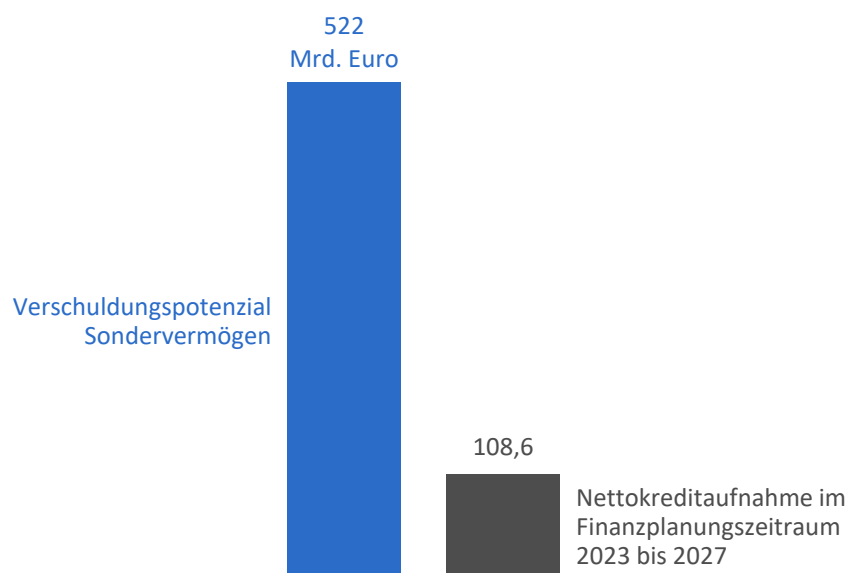
Lediglich in einem Umfang von rund 89 Mrd. Euro sind die größeren Sondervermögen wert-
haltig. Weit überwiegend mit insgesamt rund 780 Mrd. Euro sind die größeren Sonderver-
mögen kreditfinanziert.³² Entweder durch eine ihnen eingeräumte eigene Kreditemächti-
gung oder über kreditfinanzierte Zuführungen aus dem Bundeshaushalt. Zutreffender wären
diese Sondervermögen als „Sonderschulden“ zu bezeichnen.

Das am 31. Dezember 2022 noch vorhandene Verschuldungspotenzial der Sondervermögen
lag bei insgesamt rund 522 Mrd. Euro. Das ist das rund Fünffache der im Finanzplanungszeit-
raum 2023 bis 2027 ausgewiesenen NKA.³³

Abbildung 8

Verhältnis von Verschuldungspotenzial Sondervermögen zur Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt

Zum 31. Dezember 2022 betrug das Verschuldungspotenzial der Sondervermögen das rund
Fünffache der im Finanzplanungszeitraum 2023 bis 2027 angefallenen bzw. vorgesehenen
NKA.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024; Haushaltsrechnung
des Bundes für das Jahr 2022.

³² Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bun-
des und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit
der Schuldenregel vom 25. August 2023 (www.bundesrechnungshof.de).

³³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bun-
des und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit
der Schuldenregel vom 25. August 2023 (www.bundesrechnungshof.de).

6.3 Geplante Veränderungen reichen nicht aus

Durch das Verlagern von Einnahmen und Ausgaben in Sondervermögen in finanziell erheblichem Umfang wurde der Bundeshaushalt über die Jahre hinweg entkernt. Die budgetflüchtigen Ausgaben und ihre ebenfalls budgetflüchtige Kreditfinanzierung haben die Aussagekraft des Haushaltsplans erheblich geschwächt (vgl. Tz. 2 und 3) und gefährden die Wirksamkeit der Schuldenregel (vgl. Tz. 4). Das Parlament (aber auch die Öffentlichkeit) droht den Überblick und damit auch die Kontrolle zu verlieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt daher die grundsätzliche Bereitschaft des BMF und der Bundesregierung, erste Schritte zur Wiedererlangung von Haushaltsklarheit und -wahrheit zu unternehmen. Sie reichen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aber bei weitem nicht aus, um den aus den Fugen geratenen Bundeshaushalt wieder zum wahren Ausweis der Bundesfinanzen zu machen. Anzahl und Verschuldungspotenzial der Sondervermögen bleiben auch bei Realisierung der geplanten Veränderungen hoch.

Nach den Plänen des BMF würde sich die Zahl der Sondervermögen auf 24 verringern. Das Verschuldungspotenzial würde um rund 10 Mrd. Euro auf 512 Mrd. Euro sinken, das sind weniger als 2 %.

Es bedarf aus Sicht des Bundesrechnungshofes deutlich ambitionierterer Anstrengungen beim Abbau von Sondervermögen, wenn es nicht bei einer lediglich symbolischen Wirkung bleiben soll.

Ein solcher Schritt wäre zum Beispiel die Wiedereingliederung des KTF in den Bundeshaushalt. Will man sich hierzu nicht entschließen, sollte zumindest – einer Ankündigung der Bundesregierung entsprechend – von weiteren Zuführungen in den KTF abgesehen werden. Spätestens nach Ausschöpfen der bisher zugeführten Mittel aus dem Bundeshaushalt sollte der KTF aufgelöst werden. Es spricht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nichts dagegen, dies bereits jetzt gesetzlich mit einem verbindlichen Enddatum für den KTF zu regeln.

7 Stellungnahme des BMF

In seiner Stellungnahme vom 22. August 2023 verweist und bezieht sich das BMF auch auf seine Stellungnahme vom 17. August 2023, die es zu einem anderen Bericht des Bundesrechnungshofes³⁴ abgegeben hat.

Das BMF teilt die im Bericht genannte Einschätzung, dass künftige Krisen nur mit langfristig tragfähigen Staatsfinanzen gemeistert werden können und es auch zukünftig weiterer,

³⁴ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023 (www.bundesrechnungshof.de).

insbesondere qualitativer, Konsolidierungsmaßnahmen bedarf. Dies verdeutliche der in der Finanzplanung noch verbleibende Handlungsbedarf. Ihn gelte es in den kommenden Haushaltsaufstellungen aufzulösen. Die entsprechende Ausweisung in der Finanzplanung sei dabei durchaus üblich. Zudem verkenne der Bundesrechnungshof die bereits im vorliegenden Haushaltsentwurf enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen.

Mit dem Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2024 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2027 setze die Bundesregierung den bereits im Jahr 2023 eingeschlagenen Weg der Konsolidierung und Einhaltung der Regelgrenze der Schuldenregel fort. Damit stelle sie auch künftig die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes sicher. Dabei gehe es nicht nur um Ausgabenrückführungen, sondern auch um die richtige Prioritätensetzung auf Zukunftsaufgaben. So lägen z. B. die Investitionen, insbesondere in Klimaschutz, Energiewende, Mobilität und Digitalisierung mit über 54 Mrd. Euro rund 40 % über dem Vorkrisenniveau.

Das BMF weist die Einschätzungen des Bundesrechnungshofes zur Sicherung der Tragfähigkeit der Finanzen und Einhaltung der Schuldenregel im Zusammenhang mit Sondervermögen ausdrücklich zurück.

8 Ausblick

Künftige Krisen können nur mit langfristig tragfähigen Staatsfinanzen gemeistert werden. Bis zu der vom BMF bereits jetzt proklamierten Rückkehr zur „Normalität“ ist es nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes noch ein weiter Weg. Es ist nicht sachgerecht, hier nur den Blick auf den Bundeshaushalt zu richten. Der Bundeshaushalt hat in den letzten Jahren durch das Ausweichen in Nebenhaushalte deutlich an Aussagekraft eingebüßt.

Zieht man die erhebliche Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen und die eNKA heran, zeigt sich: Ausgaben und Neuverschuldung des Bundes sind weiterhin stark expansiv. Dies ist nur möglich, weil der weit überwiegende Teil der zur Finanzierung erforderlichen Kreditaufnahme der beschränkenden Wirkung der Schuldenregel entzogen wurde.

Ab dem Jahr 2028 wird sich die Finanzlage des Bundes noch einmal verschärfen. Bis dahin werden die Finanzreserven und Kreditspielräume in den Sondervermögen weitgehend aufgezehrt sein. Die Tilgungsverpflichtungen aus den in den Jahren 2020 bis 2022 eingegangenen Notlagenkrediten sowie aus den Krediten des Sondervermögens Bundeswehr werden erstmals kassenwirksam.³⁵ Sie werden über mehr als drei Dekaden die Haushalte belasten (nach derzeitigem Stand ab dem Jahr 2028 mit mindestens rund 11 Mrd. Euro jährlich, ab dem Jahr 2031 mit mindestens rund 17 Mrd. Euro jährlich). Hinzu kommt ab dem Jahr 2028 der in der konkreten Höhe noch unbestimmte deutsche Anteil an der Rückzahlung der von

³⁵ Für das Sondervermögen Bundeswehr gilt die Tilgungsverpflichtung ab dem Jahr 2028, wenn dessen Kreditermächtigung bis dahin vollständig in Anspruch genommen wurde (§ 8 Absatz 2 Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz). Hiervon ist derzeit auszugehen.

der Europäischen Union für die Finanzierung der Recovery and Resilience Facility aufgenommen Kredite.

Je nach Ausgang der Normenkontrollklage gegen den 2. Nachtragshaushalt 2021 zur Verlagerung von 60 Mrd. Euro Kreditmöglichkeiten in den KTF (vgl. Tz. 4) könnte sich ein weiteres erhebliches Haushaltsrisiko auf tun.

Der Bundesrechnungshof kann noch keine Strategie und auch keine konkreten Maßnahmen erkennen, wie die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts mittel- und langfristig gewährleistet werden soll.

Letztverantwortlich für die Gewährleistung zukunftsfähiger Staatsfinanzen ist der Deutsche Bundestag als Haushaltsgesetzgeber. Die Bundesregierung muss ihm durch eine transparente und aussagekräftige Darstellung der wahren Lage der Bundesfinanzen „reinen Wein einschenken“, damit das Parlament seiner Verantwortung gerecht werden kann. Zur Bringschuld der Bundesregierung gehört auch, Perspektiven und Alternativen zur Sicherung tragfähiger Bundesfinanzen aufzuzeigen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes werden der Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushalt für das Jahr 2024 und die Finanzplanung bis zum Jahr 2027 diesen Anforderungen nicht gerecht.

Franz

Dr. Keller

Beglaubigt: Trimborn, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.