

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023 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 1,8 %.

Das Haushaltsgesetz 2023 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 1.1). Die geplante Nettokreditaufnahme hielt den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert ein. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht über die Klage zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entschieden. Die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds (EKF) war mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt. Es hat klargestellt, dass nach dem Grundsatz der Jährigkeit Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich nur in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden dürfen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Folgen der Energiekrise (WSF Energiekrise). Daher war ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 sollten die Maßstäbe dieses Urteils auf den Bundeshaushalt 2023 und die damit festgestellten Wirtschaftspläne verschiedener Sondervermögen

übertragen werden. Hierbei beschränkte sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter Verweis auf ein Rechtsgutachten auf notlagenkreditfinanzierte Sondervermögen.

Zur Finanzierung der voraussichtlichen Ausgaben des WSF Energiekrise von 43,2 Mrd. Euro wurde für das Jahr 2023 eine eigene Kreditermächtigung beschlossen. Für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde mit dem Nachtragshaushalt eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 1,6 Mrd. Euro beschlossen. Durch diese Maßnahmen wurde der nach der Schuldenregel maximal zulässige Wert der Nettokreditaufnahme überschritten. Das Parlament nahm hierfür die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz in Anspruch.

Im Gegensatz zur Auffassung des BMF vertritt der Bundesrechnungshof die Auffassung, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Fälle von notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen hinausreicht. Kreditermächtigungen sind den einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen. Dabei ist für die in einem Jahr geltende Obergrenze die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich. Demnach sind auch die Rücklagen des Sondervermögens Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF) und des Fonds „Aufbauhilfe 2013“ vom Bundesverfassungsgerichtsurteil betroffen und sollten gestrichen werden.

Darüber hinaus gilt der Grundsatz, dass alle in einem Haushaltsjahr tatsächlich aufgenommenen Kredite bei der Schuldenregel zu berücksichtigen sind, aus Sicht des Bundesrechnungshofes für alle weiteren Gestaltungsformen. Dies betrifft im Haushalt 2023 die kreditfinanzierte Entnahme aus der nicht werthaltigen Rücklage. Unter Anlegung dieses Maßstabs übersteigt die Kreditaufnahme des Haushalts 2023 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen deutlich.

Der Bundeshaushalt 2023 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 27,2 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 457,7 Mrd. Euro um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll. Im Ergebnis der Einnahmen ist eine kreditfinanzierte Entnahme von 37,5 Mrd. Euro aus der Rücklage enthalten. Diese bildet gemeinsam mit der Nettokreditaufnahme und den Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo, der damit bei -64,9 Mrd. Euro lag (vgl. Abbildung 1.1). Die anhaltend hohen Finanzierungssalden sind insbesondere auf das hohe Ausgabenniveau des Bundes zurückzuführen. Während die verschiedenen Krisen ab dem Jahr 2020 die Einnahmeseite nur vorübergehend beeinträchtigt haben, liegen die Ausgaben weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019 (vgl. Abbildung 1.2).

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2023 um 38,0 Mrd. Euro überschritten (vgl. Tabelle 1.4). Ursächlich für diese Überschreitung war die Kreditaufnahme von 41,5 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise. Die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2023 betragen 9,2 Mrd. Euro jährlich und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen von 1,7 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise (vgl. Tabelle 1.5).

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für die Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Nettokreditaufnahme wieder deutlich einzuschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2024 will sie erstmals seit dem Jahr 2019 wieder die Kreditobergrenze der Schuldenregel einhalten. Tatsächlich wird der Bund im Haushaltsjahr 2024 aber deutlich mehr Kredite aufnehmen als im Haushaltsplan ausgewiesen. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 10,2 Mrd. Euro wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kredite beschafft werden. Das gleiche gilt für die kreditfinanzierte Zuweisung von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur an den Bundeshaushalt 2024. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht dies nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die zulässige Nettokreditaufnahme.

Für das Haushaltsjahr 2023 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 3,5 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.6). Davon entfallen 0,8 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien. Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig. Auch für das Haushaltsjahr 2023 weist sie zu niedrige Werte aus.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2023 bei 6,0 Mrd. Euro und damit unter denen des Vorjahres (vgl. Abbildung 1.4). Der Betrag bewegt sich im mehrjährigen Vergleich immer noch auf hohem Niveau.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2023 betrugen die übertragbaren Mittel 39,2 Mrd. Euro. Damit waren sie immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.5). Von den in das Haushaltsjahr 2023 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,3 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Im Haushaltsjahr 2024 bildeten sie von den 4,6 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln Ausgabereste von 3,9 Mrd. Euro. In beiden Jahren wollten sie über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2023 waren Verpflichtungsermächtigungen von 143,5 Mrd. Euro verfügbar. Sie lagen damit unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 84,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.7). 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 2023 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 305,1 Mrd. Euro zu leisten (vgl. Abbildung 1.8). Sie stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar.

Daneben sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Gemeinsam mit Sozialausgaben, Personalausgaben sowie Zinsausgaben machen darüber hinaus eingegangene Verpflichtungen im Haushaltsjahr 2024 über 86 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch 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 den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes waren zum Jahresende 2023 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,8 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Abbildung 1.10). Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 7 %. Die Mittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden weiterhin die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

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 aber weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder.

In die Vermögensrechnung 2023 nahm das BMF erstmals Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligung des Bundes auf. Damit kam es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Mit der Aufnahme der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) in die Vermögensrechnung wird nunmehr auch das ihr übertragene Liegenschaftsvermögen des Bundes (über das Eigenkapital der BImA) in der Vermögensrechnung berücksichtigt. Der Gesamtwert der Grundstücke und Gebäude ist zwar nicht gesondert ausgewiesen, angesetzt ist aber der Beteiligungswert des Bundes an der BImA mit 12,5 Mrd. Euro.

Das Vermögen erhöhte sich im Haushaltsjahr 2023 um 44,0 Mrd. Euro. Die Schulden stiegen um 108,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.9).

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. 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 unzulässig. Er sieht sich hierin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 bestätigt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen werden tragende Haushaltsgrundsätze, wie die Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (Etatreife), verletzt. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch, wenn Zuführungen zu den Sondervermögen nicht durch Notlagenkredite finanziert werden. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2023 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 2 049 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,8 % 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.¹

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- Auszahlungen in unzutreffender Höhe.

¹ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,25 und 2,41 %. 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 1,25 und 2,41 %) liegt.

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

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.

1.2 Haushaltsvollzug 2023

Das Haushaltsgesetz 2023 vom 19. Dezember 2022 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro vor. Die geplante Nettokreditaufnahme hielt den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert ein. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage² von 40,5 Mrd. Euro vorgesehen.

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 – bei ihrer Inanspruchnahme – nicht auf die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme des Bundes angerechnet werden.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht über die Klage zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021³ entschieden. Die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds war mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt. Die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes wurde damit bestätigt.

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.⁴ Gleichzeitig hat es klargestellt, dass der Kernhaushalt und unechte Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nach der Schuldenregel als Einheit zu betrachten sind.⁵

² 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.

³ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – 2 BvF 1/22.

⁴ Ebenda, Randnummer 167.

⁵ Ebenda, Randnummer 182. Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von „unselbständigen“ Sondervermögen. Nach dem Sprachgebrauch des Bundesrechnungshofes handelt es sich dabei um „unechte“ Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden (vgl. Nummer 1.12).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat damit auch Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den WSF Energiekrise. Daher war ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2023 notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 sollten die Maßstäbe dieses Urteils auf den Bundeshaushalt 2023 und die damit festgestellten Wirtschaftspläne verschiedener Sondervermögen übertragen werden. Hierbei beschränkte sich das BMF auf notlagen-kreditfinanzierte Sondervermögen.

Zur Finanzierung der voraussichtlichen Ausgaben des WSF Energiekrise von 43,2 Mrd. Euro wurde eine eigene Kreditermächtigung beschlossen. Diese Kreditermächtigung sicherte die Finanzierung der Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise, insbesondere der Strompreisbremse und der Gaspreisbremse, für das Haushaltsjahr 2023 haushaltsrechtlich ab. Zum Ende des Jahres 2023 wurde der WSF Energiekrise beendet.

Angepasst wurde auch der dem Bundeshaushalt 2023 beigefügte Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 wurde eine entsprechende Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 1,6 Mrd. Euro beschlossen.

Durch diese Maßnahmen wurde der nach der Schuldenregel maximal zulässige Wert der Nettokreditaufnahme überschritten. Das Parlament nahm hierfür die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz in Anspruch. Die Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2023 zeigt Tabelle 1.1.

Tabelle 1.1

Entwicklung der Haushaltsansätze im Jahresverlauf 2023

	Ursprüngliches Soll 2023	Soll Nachtrag 2023	Abweichung ggü. ursprünglichem Soll
	<i>in Mrd. Euro^a</i>		
Ausgaben	476,3	461,2	-15,1
• Personalausgaben	41,7	41,7	-
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	40,2	40,2	-
• Zinsausgaben	39,8	38,5	-1,3
• Zuweisungen und Zuschüsse ^b	290,0	291,6	1,6
• Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-6,9	-11,9	-5,0
• Zuführung an Rücklagen	-	-	-
• Investitionsausgaben	71,5	61,1	-10,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage)	389,9	389,7	-0,2
• Steuereinnahmen	358,1	356,3	-1,8
• Sonstige Einnahmen ^d	31,8	33,4	1,6
Entnahme aus Rücklage	40,5	43,8	3,3
Münzeinnahmen	0,2	0,2	-
Nettokreditaufnahme	45,6	27,4	-18,2
Nachrichtlich: Nach Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme	45,6	25,8	-19,8

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.

Quelle: Haushaltsrechnung und Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2023; Nachtragshaushalt 2023.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 über die Fälle von notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen hinaus. Die Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit, Jährlichkeit, Jährigkeit und kassenmäßigen Fälligkeit führen dazu, dass die Kreditermächtigungen den einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen sind. Dabei ist für die in einem Jahr geltende Obergrenze die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich. Anders als vom BMF interpretiert, unterscheidet das Bundesverfassungsgericht bei der Finanzierung von Sondervermögen also nicht zwischen Krediten im Rahmen der nach der Schuldenregel grundsätzlich geltenden Höchstgrenze (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 Grundgesetz) und Krediten, deren Aufnahme durch die Ausnahmeregelung (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz) legitimiert ist. Demnach sind auch die Rücklagen des Sondervermögens KInvF und des Fonds „Aufbauhilfe 2013“ vom Bundesverfassungsurteil betroffen und sollten gestrichen werden.

Darüber hinaus gilt der Grundsatz, dass alle in einem Haushaltsjahr tatsächlich aufgenommenen Kredite bei der Schuldenregel zu berücksichtigen sind, aus Sicht des Bundesrechnungshofes für alle weiteren Gestaltungsformen. Dies betrifft im Haushalt 2023 die kreditfinanzierte Entnahme aus der nicht werthaltigen Rücklage. Unter Anlegung dieses Maßstabs übersteigt die Kreditaufnahme des Haushalts 2023 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen deutlich.

1.3 Haushaltsabschluss 2023

1.3.1 Überblick

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2023 von 27,4 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2022 von 23,5 Mrd. Euro⁶ zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2023.

Der Bundeshaushalt 2023 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 27,2 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 457,7 Mrd. Euro um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll (vgl. Tabelle 1.2). Für den Bundeshaushalt 2024 verbleibt eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2023 von 0,2 Mrd. Euro.

⁶ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2023: Vergleich mit Soll und Vorjahr

	Ist 2023	Soll 2023 ^a	Abweichung Soll/Ist 2023	Ist 2022	Abweichung Ist 2023/2022
	<i>in Mrd. Euro^b</i>				
Ausgaben	457,7	461,2	-3,5	481,3	-23,6
• Personalausgaben	40,1	41,7	-1,6	37,8	2,3
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	40,0	40,2	-0,1	40,0	0
• Zinsausgaben	37,6	38,5	-0,9	15,3	22,4
• Zuweisungen und Zuschüsse ^c	284,4	291,6	-7,2	341,4	-57,0
• Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,5	-11,9	12,4	0,6	-0,1
• Zuführung an Rücklagen	-	-	-	-	-
• Investitionsausgaben	55,0	61,1	-6,2	46,2	8,8
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage)	392,8	389,7	3,0	365,3	27,5
• Steuereinnahmen	356,1	356,3	-0,2	337,2	18,9
• Sonstige Einnahmen ^e	36,7	33,4	3,3	28,1	8,6
Entnahme aus Rücklage	37,5	43,8	-6,3	0,5	37,0
Münzeinnahmen	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,1
Nettokreditaufnahme	27,2	27,4	-0,2	115,4	-88,3
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-64,9	-71,5	6,6	-116,0	51,1

Erläuterung:

^a Nachtrag 2023.

^b Differenzen durch Rundungen.

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

^d Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^e Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023.

Im Ergebnis der Einnahmen ist eine kreditfinanzierte Entnahme von 37,5 Mrd. Euro aus der Rücklage enthalten. Diese bildet gemeinsam mit der Nettokreditaufnahme und den Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo, der damit bei -64,9 Mrd. Euro lag (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2023^a

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklage , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	392 763 585 130,67 Euro
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklage und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	457 663 394 853,41 Euro
Finanzierungssaldo	-64 899 809 722,74 Euro
Münzeinnahmen	180 574 473,87 Euro
Entnahme aus Rücklage	37 542 662 245,03 Euro
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	27 176 573 003,84 Euro
Deckung Finanzierungssaldo	64 899 809 722,74 Euro

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

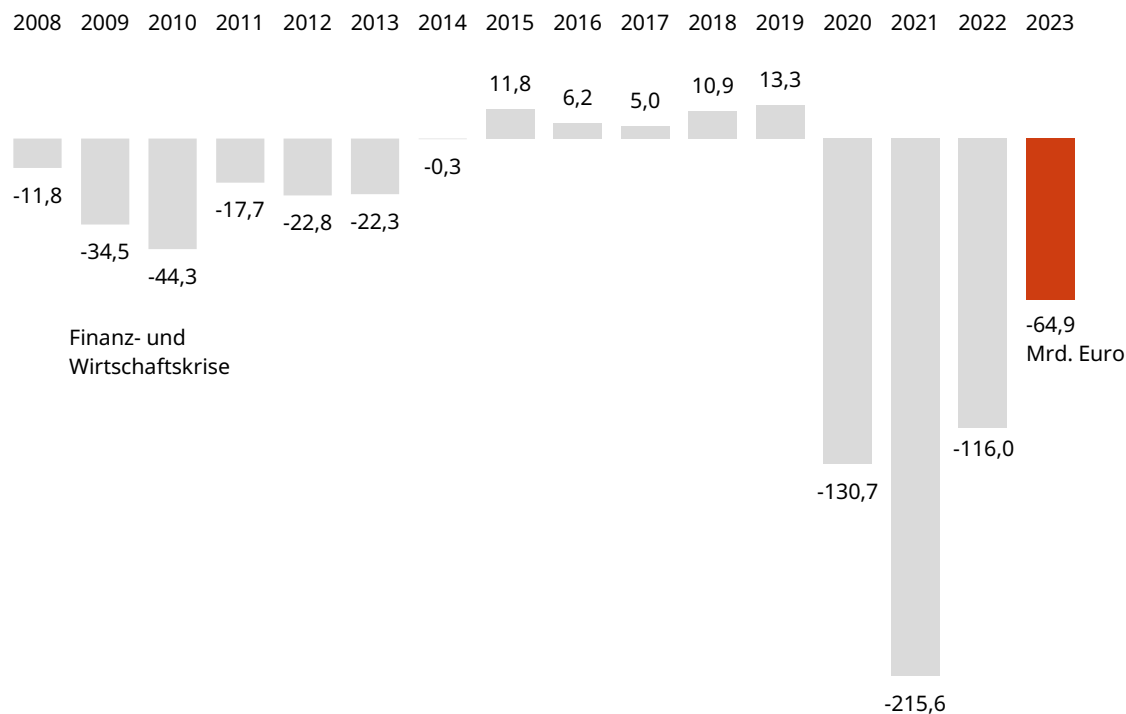
Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Die negativen Finanzierungssalden der letzten vier Jahre summieren sich inzwischen auf insgesamt mehr als 525 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Stark negativer Finanzierungssaldo verdeutlicht die weiterhin schlechte Finanzposition des Bundes

Die hohen Ausgaben des Bundes in den Jahren ab 2020 haben hohe negative Finanzierungssalden verursacht. Trotz einer deutlichen Verbesserung im Jahr 2023 sind die Auswirkungen noch immer stärker als bei der Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008.



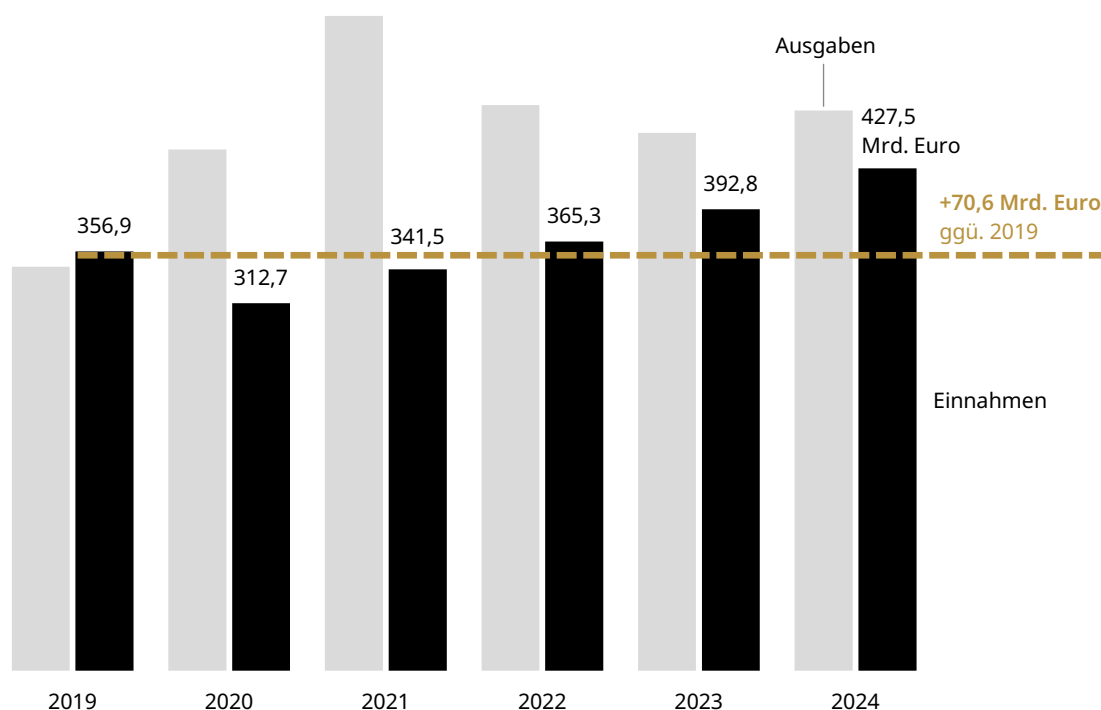
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2023.

Die anhaltend hohen Finanzierungssalden sind insbesondere auf das hohe Ausgaben-niveau des Bundes zurückzuführen. Während die verschiedenen Krisen ab dem Jahr 2020 die Einnahmeseite nur vorübergehend beeinträchtigt haben, liegen die Ausgaben weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019 (vgl. Abbildung 1.2).

Abbildung 1.2

Einnahmen inzwischen höher als vor der Krise

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage) haben bereits im Jahr 2022 wieder das Vor-Krisen-Niveau erreicht und überschreiten es im Jahr 2023 deutlich. Die Ausgaben liegen weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019.



Erläuterung: Jahre 2019 bis 2023: Ist-Werte; Jahr 2024: Sollwert.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2023 und Haushaltsplan 2024.

1.3.2 Ausgaben

Insgesamt lagen die Ausgaben um 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushaltsplans. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Im Saldo beliefen sich dort die Minderausgaben auf 3,2 Mrd. Euro.⁷

⁷ Minderausgaben resultieren im Wesentlichen aus den zentral veranschlagten Globalen Mehrausgaben und Verstärkungstiteln, da diese zum Abschluss eines Haushaltsjahres immer ein Ist-Ergebnis von „Null“ ausweisen, weil die Mittel zur Leistung von (Mehr-)Ausgaben in den Ressorteinzelplänen dienen.

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Anpassung der bestehenden COVID-19-Impfstoffverträge (-1,8 Mrd. Euro) mit Reduzierungen der Abnahmeverpflichtungen und Streckung der Lieferung von Impfstoffen sowie
- Fördermaßnahmen für Forschung und Entwicklung (-1,0 Mrd. Euro) aufgrund verzögerten Mittelabflusses.

Demgegenüber fielen Mehrausgaben insbesondere in folgenden Bereichen an:

- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bürgergeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, sonstige Leistungen (4,5 Mrd. Euro) sowie
- Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung (3,2 Mrd. Euro).

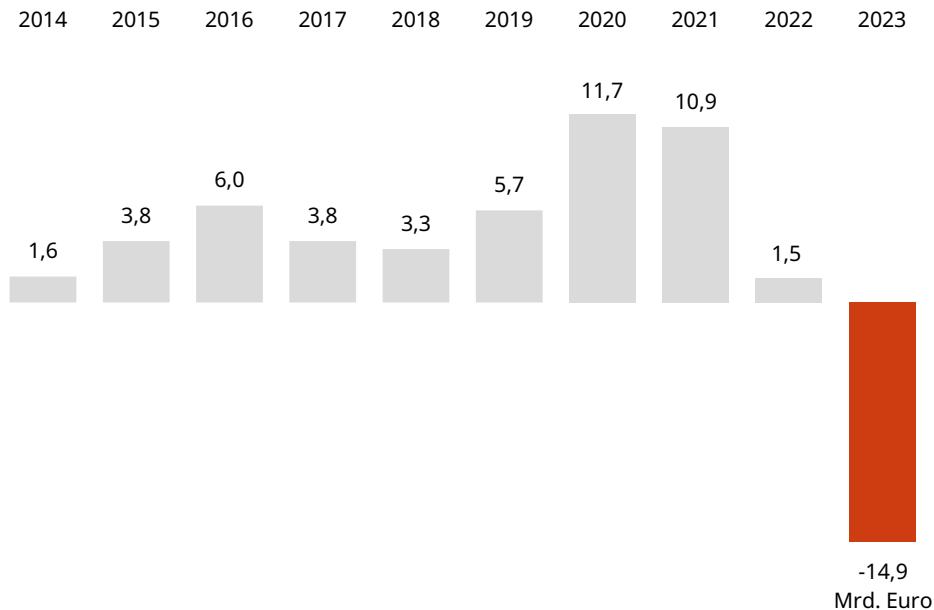
Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben war seit dem Jahr 2014 durch Agio-Einnahmen geprägt.⁸ Diese werden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Die saldierten Agio/Disagio-Einnahmen beliefen sich in den letzten neun Jahren bis zum Jahr 2022 auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro und überzeichneten die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Im Jahr 2023 waren dagegen Disagio-Ausgaben von 14,9 Mrd. Euro zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1.3).

⁸ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Abbildung 1.3

Disagio-Ausgaben belasten Bundeshaushalt 2023

In einem veränderten Zinsumfeld wurden aus saldierten Agio/Disagio-Einnahmen erstmals wieder Disagio-Ausgaben. Im Jahr 2023 lagen sie bei 14,9 Mrd. Euro. In künftigen Haushaltsjahren ist weiterhin mit Disagio-Ausgaben zu rechnen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2023; saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

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 ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Die Agien werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen.

Im aktuellen Umfeld steigender Zinsen tritt der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben ein. Auch diese werden bisher vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise niedrigeren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen. Im Bundeshaushalt 2024 sind Disagio-Ausgaben von 9,2 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF schon vor einigen Jahren zu prüfen, ob und wie die Zinslasten periodengerecht verbucht werden können. Das BMF wies im Jahr 2017 darauf hin, dass es Agien und Disagien entsprechend der Systematik und

Sichtweise in der Kameralistik im Jahr der kassenmäßigen Zuflüsse bzw. Abflüsse veranschlagt. Innerhalb des kameralistischen Bundeshaushalts sei eine periodengerechte Zuordnung bzw. Verbuchung der Beträge nicht möglich. Diesen Einwand hat der Bundesrechnungshof anerkannt und stattdessen empfohlen, die Auswirkungen saldierter Agio-Einnahmen in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses zu verbessern. Das BMF folgte auch dieser Empfehlung nicht.

Inzwischen hat es seine Auffassung geändert und die notwendigen Gesetzesänderungen angestoßen. Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 und die kommende Finanzplanung sehen nun erstmals eine periodengerechte Verbuchung von Zinsausgaben vor. Bemerkenswert ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes der Zeitpunkt dieser Umstellung. Die Sondereinnahmen aus den saldierten Agio-Einnahmen der letzten Jahre hat das BMF bereits vollständig verbraucht, während es die damit verbundenen Belastungen – in Form höherer Zinskupons – in künftigen Haushaltsjahren weiterhin tragen muss. Die Disagio-Ausgaben will es jetzt dagegen auf künftige Jahre verteilen, um seine aktuellen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume zu vergrößern.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es den Zeitpunkt für die Umstellung als fair erachtet. Zum Jahresbeginn 2025 betrügen die Belastungen künftiger Jahre aus früheren Agien nur noch rund 3 Mrd. Euro, verteilt auf 30 Jahre. Einen perfekten Zeitpunkt, bei dem dieser Wert Null betragen würde, gebe es nicht. Durch die Umstellung könnten Planungspuffer für den Zinstitel künftig dauerhaft deutlich niedriger ausfallen. Dadurch entstünden in der Planung Freiräume, von denen künftige Haushaltsplanungen profitieren würden.

Der Bundesrechnungshof hält dem entgegen, dass die Ausgaben für Disagio lediglich über die Laufzeit der Wertpapiere verteilt werden, da das BMF sie – im Gegensatz zu den früheren Agio-Einnahmen – nicht mehr vollständig im Jahr ihrer Entstehung verbuchen will.

1.3.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklagen) lagen um 3,0 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um 27,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Höhere Einnahmen waren vor allem bei der Umsatzsteuer, der Lohnsteuer und der Energiesteuer zu verzeichnen.

Einen Anteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank erhielt der Bund im Jahr 2023 nicht, da die Bundesbank im Jahr 2022 keinen Gewinn erwirtschaftet hatte. Dies war bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan im Sommer 2023 auch schon bekannt.

1.3.4 Nettokreditaufnahme, Schuldenregel und Tilgungsverpflichtungen

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

- 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 2023 mit 12,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4). Nach Abzug des Saldo 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 45,6 Mrd. Euro. Diese wurde im ursprünglichen Soll nicht überschritten.

Durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil über die Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 war ein Nachtragshaushalt 2023 notwendig. Infolge des Urteils musste der Bund dem Sondervermögen „Aufbauhilfefonds 2021“ im Jahr 2023 Mittel zuweisen und die Kreditaufnahme des WSF Energie auf die Schuldenregel anrechnen. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 wurde auch die Konjunkturkomponente an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst, und die finanziellen Transaktionen wurden neu berechnet. Die danach zulässige Nettokreditaufnahme von 25,8 Mrd. Euro wurde im Nachtragshaushalt mit 70,6 um 44,8 Mrd. Euro überschritten (vgl. Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023

		Ursprüngliches Soll 2023	Soll Nachtrag 2023	Ist 2023
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35		
		<i>in Mrd. Euro^a</i>		
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 601,8		
3	Abbauverpflichtung	-		
4	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2023 (Zeile 1 * Zeile 2 - Zeile 3)	12,6		
5	Konjunkturkomponente	-15,3	-5,5	-10,5
6	Saldo der finanziellen Transaktionen	-17,7	-7,7	-7,7
7	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 4 - Zeile 5 - Zeile 6)	45,6	25,8	30,7
8	Für Schuldenregel relevante NKA davon:	45,6	70,6	68,7
	NKA Bund	45,6	27,4	27,2
	NKA Sondervermögen (WSF Energiekrise)	-	43,2	41,5
9	Strukturelle NKA (Zeile 8 + Zeile 5 + Zeile 6)	12,6	57,4	50,6
10	Überschreitung der zulässigen NKA aufgrund Ausnahmeregelung Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz (Zeile 9 - Zeile 4 oder Zeile 8 - Zeile 7)	-	44,8	38,0
11	Zu tilgender Betrag aufgrund Beschluss Ausnahmeregelung			42,9
12	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 11 - Zeile 10)			4,9
13	Gesamtsaldo Kontrollkonto (Vorjahr)			52,6 (47,7)

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; BMF-Monatsbericht September 2024.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des Folgejahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und zum 1. September des Folgejahres abschließend gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen berücksichtigt. Wurde von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde um 38,0 Mrd. Euro überschritten. Ursächlich für diese Überschreitung war die Kreditaufnahme von 41,5 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise. Die Nettokreditaufnahme für den Bundeshaushalt unterschritt den zulässigen Wert um 3,5 Mrd. Euro.

Der zu tilgende Betrag wurde vom Deutschen Bundestag mit 42,9 Mrd. Euro festgesetzt.⁹ Er setzt sich zusammen aus der Nettokreditaufnahme für den WSF-Energiekrise zuzüglich der Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ von 1,4 Mrd. Euro. Der Differenzbetrag von 4,9 Mrd. Euro zur Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme ist als Entlastung auf dem Kontrollkonto zu buchen. Der Saldo des Kontrollkontos liegt damit jetzt bei 52,6 Mrd. Euro.

Die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2023 liegen bei 9,2 Mrd. Euro jährlich und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen von 1,7 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise (vgl. Tabelle 1.5).

⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/9676.

Tabelle 1.5

Tilgungsraten pro Jahr aus der Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme aufgrund der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz

	Tilgungsrate 2028 bis 2058	Tilgungsrate 2031 bis 2061	Kumulierte Tilgungs- rate 2031 bis 2058
	<i>in Mrd. Euro^a</i>		
aus Notlagenkrediten ^b			
des Bundeshaushalts 2020	2,2		
des Bundeshaushalts 2021	3,8		
des Bundeshaushalts 2022	3,1		
aus Krediten der Jahre 2022 und 2023 für den WSF Energiekrise ^c		1,7	
aus Krediten des Jahres 2023 für das Sonder- vermögen „Aufbauhilfe 2021“	0,044		
Summe	9,2	1,7	10,8

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Die Rückführung erfolgt in Höhe von jeweils einem Einunddreißigstel des Betrags 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.

^c Die Rückführung erfolgt in Höhe von einem Einunddreißigstel des Betrags der in den Jahren 2022 und 2023 aufgrund der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz aufgenommenen Kredite unter Berücksichtigung der hiervon getätigten finanziellen Transaktionen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Auch wenn der Haushaltsgesetzgeber bisher von einer beschleunigten Tilgung ausgeht,¹⁰ können die Kreditrückzahlungen letztlich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Lage stattfinden. Das bedeutet, dass die Bundesregierung bei ungünstigen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den vom Deutschen Bundestag festgelegten Tilgungszeitraum möglicherweise nicht einhalten kann.

Im Übrigen kommen zu den o. g. Tilgungsverpflichtungen die des Sondervermögens Bundeswehr noch hinzu. Dessen Kredite sind nach vollständiger Inanspruchnahme der

¹⁰ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/42 vom 3. Juni 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 20/2036.

Kreditermächtigung (100 Mrd. Euro) spätestens ab dem 1. Januar 2031 innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.¹¹

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für die Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Nettokreditaufnahme wieder deutlich einzuschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2024 (einschließlich Nachtragshaushalt) will sie erstmals seit dem Jahr 2019 wieder die Kreditobergrenze der Schuldenregel einhalten. Tatsächlich wird der Bund im Haushaltsjahr 2024 aber deutlich mehr Kredite aufnehmen als im Haushaltsplan ausgewiesen. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 10,2 Mrd. Euro¹² wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kredite beschafft werden. Das gleiche gilt für die kreditfinanzierte Zuweisung von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur an den Bundeshaushalt 2024. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht dies nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die zulässige Nettokreditaufnahme.

1.4 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹³ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen.

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 obersten Bundesbehörden zu geben. Die Angaben beruhen auf Meldungen der obersten Bundesbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.¹⁴

Für das Haushaltsjahr 2023 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 3,5 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.6). Davon entfallen 0,8 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien.

¹¹ Vgl. § 8 Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz.

¹² Vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024; Kapitel 6002 Titel 359 01.

¹³ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

¹⁴ Vgl. Bemerkungen 2022 Nummer 21; Bundestagsdrucksache 20/6530.

Tabelle 1.6

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro^d</i>			
02	BT	-	991,3	-	991,3
04	BK	0	11,7	-	11,7
05	AA	5,5	46,7	272,0	324,2
06	BMI	-	2 871,2	9 693,1	12 564,3
07	BMJ	8,2	131 189,4	30 218,0	161 415,6
08	BMF	497,3	64 780,2	2 603,1	67 880,6
09	BMWK	0,4	48 851,8	289,2	49 141,5
10	BMEL	-	99,8	252,6	352,4
11	BMAS	17,2	25 270,1	1 422,2	26 709,5
12	BMDV	156,9	1 873,7	10 471,5	12 502,1
14	BMVg	4,3	2 043,9	102,1	2 150,3
15	BMG	-	0,7	-	0,7
16	BMUV	6,4	12,9	15,6	34,9
17	BMFSFJ	0,6	3 548,2	39,1	3 588,0
19	BVerfG	-	0,3	-	0,3
23	BMZ	32 891,1	-	-	32 891,1
25	BMWSB	-	632,7	-	632,7
30	BMBF	121 695,3	26 362,6	272 117,6	420 175,5
32	Bundesschuld	-	61 910,4	68 879,8	130 790,2
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^e	367 375,0	2 257 298,0	584,9	2 625 257,9
	Gesamt	522 658,5	2 627 795,4	396 960,9	3 547 414,7
	darunter: Bundesministerien	155 283,2	307 583,9	327 496,1	790 363,2

Erläuterung:

^a Oberste Bundesbehörden, die keine Einnahmeausfälle gemeldet haben, sind in der Tabelle nicht aufgeführt.

^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.

^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.

^d Differenzen durch Rundungen.

^e 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 2023 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat die für das Haushaltsjahr 2023 veröffentlichten Einnahmeausfälle mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2023 enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 174,8 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes aber auch oft als Storno oder gar nicht gebucht werden, kann die Differenz auch deutlich größer sein.

Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bewirtschafter Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässiger buchen. 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 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁵ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte 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.¹⁶

¹⁵ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

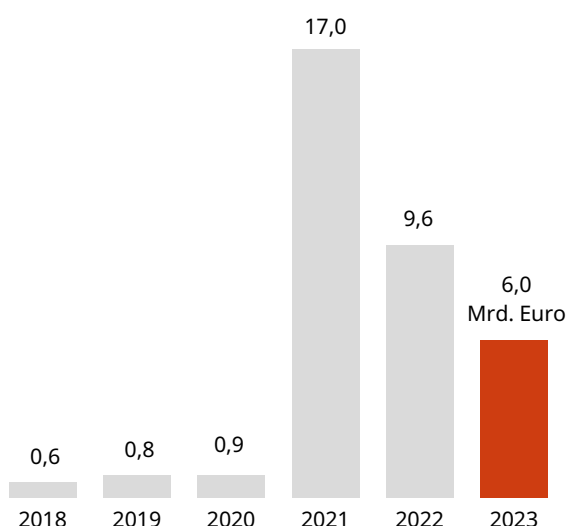
¹⁶ Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2023.

Im Haushaltsjahr 2023 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 5,7 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,3 Mrd. Euro. Der Gesamtbetrag von 6,0 Mrd. Euro entspricht 1,3 % des Haushaltssolls. Er bewegt sich im mehrjährigen Vergleich immer noch auf hohem Niveau (vgl. Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4

Über- und außerplanmäßige Ausgaben trotz Rückgang noch auf hohem Niveau

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2023 unter denen des Vorjahres. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben vervielfacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2023.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG) an:

- 2 048 Mio. Euro für Bürgergeld,
- 1 176 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- 298 Mio. Euro für Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für SARS-COV-2-Pandemie verursachte Belastungen sowie
- 257 Mio. Euro für die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die höchste außerplanmäßigen Ausgabe hatte das Bundesministerium Digitales und Verkehr (BMDV):

- 243 Mio. Euro für Leistung von Schadenersatz an das Betreiberkonsortium aus einem gekündigten Vertrag über die Erhebung der Infrastrukturabgabe.

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁷ muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2023 in allen Fällen nach.

In fünf Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF. In vier Fällen erklärte das BMF, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Diese betrafen:

- 3 307 390 Euro für Einsätze der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk bei Katastrophen, Unglücksfällen größeren Ausmaßes und öffentlichen Notständen (Bundesministerium des Innern und für Heimat [BMI]),
- 145 017 633 Euro für die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (BMAS),
- 14 139 282 Euro für Erstattungen des Bundes nach § 18 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz (BMAS) sowie
- 10 874 Euro für Prüfungskosten beim Bundesamt für Soziale Sicherung (BMAS).

Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF von 144 620 Euro leistete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bei Zuwendungen für Projekte verschiedener Forschungsinstitute. Das BMF konnte auf Grund der unzureichenden Angaben im Antrag des BMZ keine Entscheidung darüber treffen, ob es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung zur Leistung der überplanmäßigen Ausgaben gemäß Artikel 112 Grundgesetz erteilt hätte.

Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

¹⁷ 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 2023).

1.6 Übertragbare Mittel und 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.

1.6.1 Übertragbare Mittel im Haushaltsjahr 2023

Am Ende des Haushaltsjahres 2022 waren Mittel von 40,9 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2023 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts im Jahr 2023 Ausgabereste von 30,9 Mrd. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2023 betrugen die übertragbaren Mittel 39,2 Mrd. Euro. Hieraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 28,9 Mrd. Euro.¹⁸

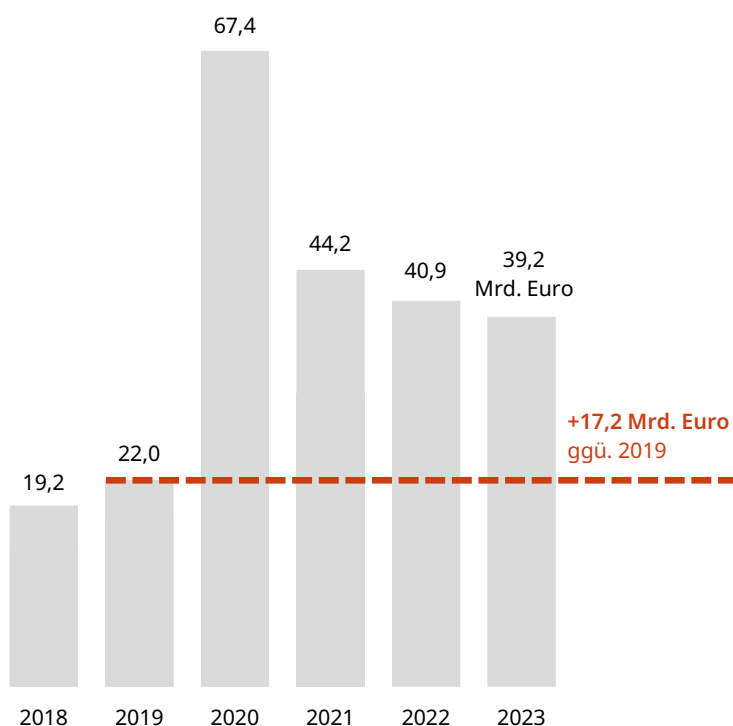
Der leichte Rückgang der übertragbaren Mittel gegenüber dem Haushaltsjahr 2022 ist auf einen Rückgang der übertragbaren flexibilisierten Mittel zurückzuführen, während die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel in etwa gleich hoch blieben. Insgesamt lagen die übertragbaren Mittel immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Coronapandemie (vgl. Abbildung 1.5).

¹⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/12400; eigene Berechnungen.

Abbildung 1.5

Übertragbare Mittel fast doppelt so hoch wie vor Corona

Die übertragbaren Mittel lagen im Jahr 2023 mit 39,2 Mrd. Euro zwar unter dem Niveau des Jahres 2022, aber immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2023.

Die in das Jahr 2024 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.7.

Die Tabelle verdeutlicht, dass auch Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ 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 KInvF und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.7

In das Jahr 2024 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2023	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel <i>in Mio. Euro</i>
Kapitel 6002 Titelgruppe 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	4 524
Kapitel 1202	Bundesschienenwege	2 086
Kapitel 2502	Stadtentwicklung und Raumordnung	2 000
Kapitel 1503 Titel 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	1 792
Kapitel 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 626
Kapitel 0901	Innovation, Technologie und neue Mobilität	1 519
Kapitel 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 432
Kapitel 1101 Titel 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 350
Kapitel 1201	Bundesfernstraßen	1 347
Kapitel 6002 Titel 712 02	Vorsorge Ausgabereiste Investitionen	1 300
Kapitel 2501	Bau- und Wohnungswesen	1 087
Kapitel 1204	Digitale Infrastruktur	1 017
Kapitel 3205	Verzinsung	1 002
Kapitel 0910 Titel 892 05	COVID-19-Programm: Förderung infektionsschutzgerechter raumlufttechnischer Anlagen	920
Kapitel 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	908
Kapitel 0910 Titel 683 07	Zuschussprogramm für energieintensive Unternehmen	714
Kapitel 1405	Militärische Beschaffungen	652
Kapitel 1210 Titel 882 92	Finanzhilfen an die Länder für Investitionen in den Radverkehr durch das Sonderprogramm „Stadt und Land“	605
Kapitel 0903	Energie und Nachhaltigkeit	553
Gesamt		26 434

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

1.6.2 Ausgabereste und übertragbare Mittel 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 Restdeckung von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die Ressorts haben die in Anspruch genommenen Ausgabereste kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in ihren jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb besteht 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.¹⁹ 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.

Der Haushaltsausschuss hat den Ressorts bei der Beschlussfassung über den Bundeshaushalt 2021 vorgegeben, die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

Von den in das Haushaltsjahr 2023 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 6,3 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Im Haushaltsjahr 2024 bildeten sie von den 4,6 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln Ausgabereste von 3,9 Mrd. Euro. In beiden Jahren wollten sie über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses knapp eingehalten. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts bezweifelt werden.

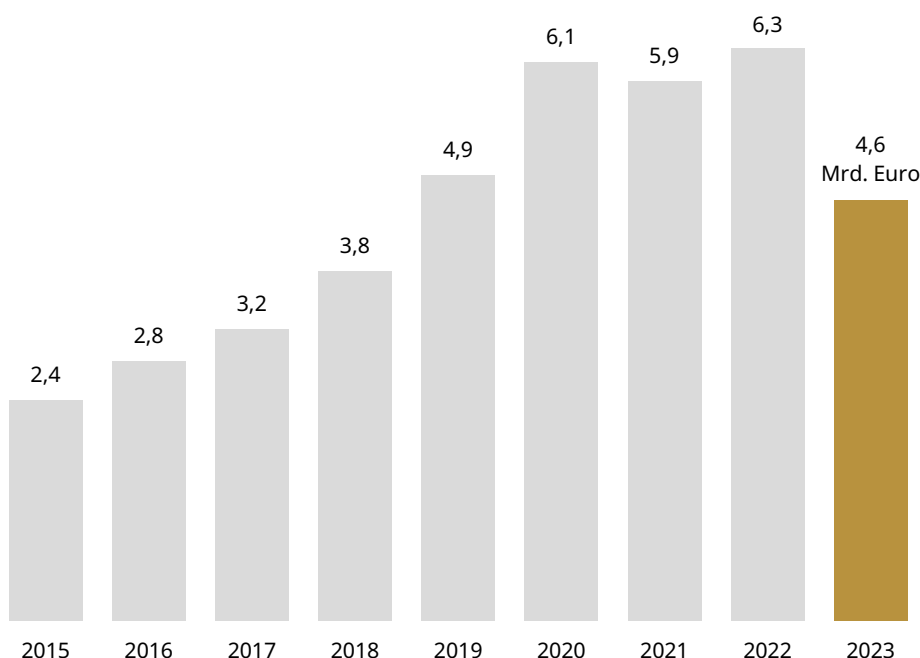
¹⁹ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Die übertragbaren flexibilisierten Mittel lagen im Jahr 2023 mit 4,6 Mrd. Euro auf dem Niveau der Jahre vor Corona. Der dynamische Anstieg der vergangenen Jahre scheint gebrochen. Die Entwicklung in den letzten neun Jahren verdeutlicht Abbildung 1.6.

Abbildung 1.6

Übertragbare flexibilisierte Mittel rückläufig

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2023 sind 4,6 Mrd. Euro flexibilisiert. Nach einem Höchststand im Vorjahr, sind sie auf ein Vor-Corona-Niveau gesunken. Der dynamische Anstieg der vorangegangenen Jahre scheint gebrochen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 bis 2023.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

1.7.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushalt 2023 waren Verpflichtungsermächtigungen von 143,5 Mrd. Euro verfügbar.²⁰ Sie lagen damit

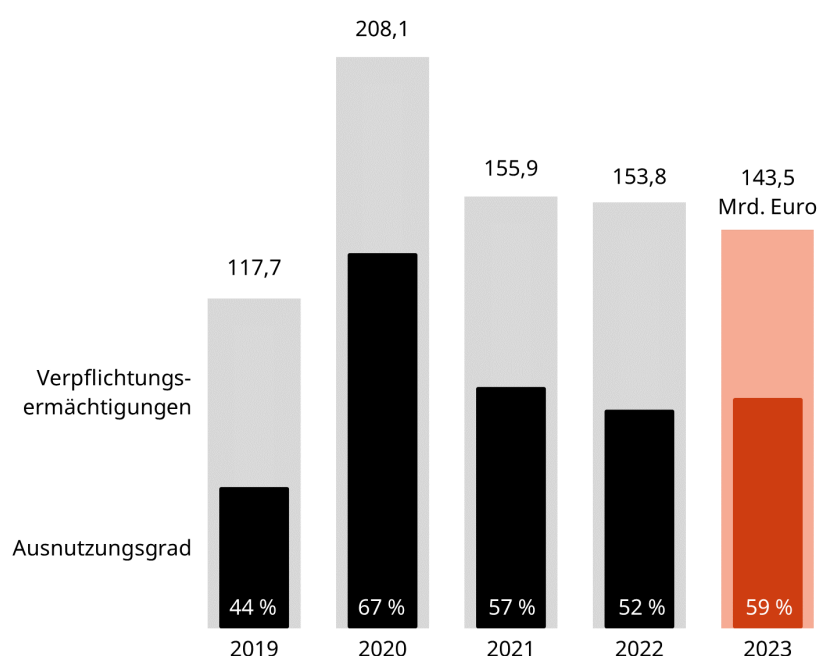
²⁰ Im Haushaltsplan 2023 veranschlagte sowie über- und außerplanmäßig bewilligte Verpflichtungsermächtigungen.

unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.7).

Abbildung 1.7

Verpflichtungsermächtigungen erneut auf hohem Niveau

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen im Jahr 2023 um 10,3 Mrd. Euro zurück. Sie lagen aber weiterhin deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Der Ausnutzungsgrad von 59 % lag zwar über dem Niveau des Vorjahres, zeugt aber weiterhin von fehlender Etatreife.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2023.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 84,8 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 0,9 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

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 (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen. Er erkennt an, dass die Unsicherheiten der Corona-Pandemie dies erschwert haben.

1.7.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall buchte das BMI eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 3,1 Mio. Euro ohne Einwilligung des BMF. Diese betraf Kosten im Zusammenhang mit der Anmietung von Liegenschaften der Regionalstelle Kempten und der Regionalstelle Gießen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (Titel 0629 51802). Das BMF hat bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrages in die Verpflichtungsermächtigung gemäß § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO eingewilligt hätte.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Beauftragte für den Haushalt des betroffenen Ressorts muss sicherstellen, dass künftig keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²¹

1.7.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

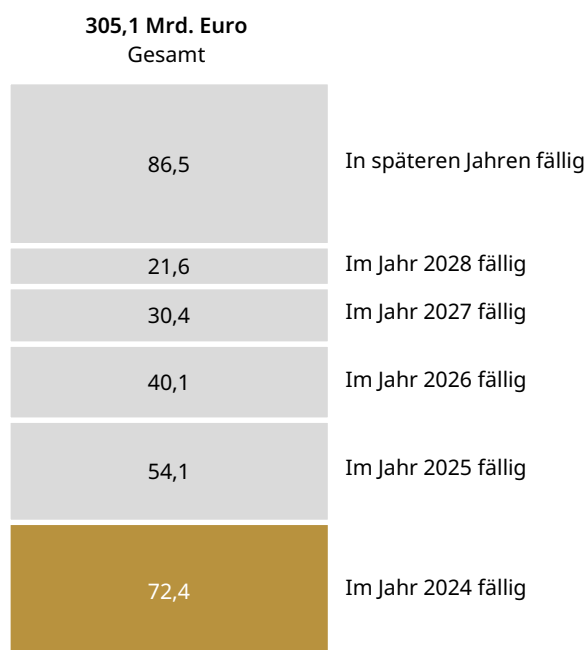
Zum 31. Dezember 2023 lag der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen bei 305,1 Mrd. Euro und damit auf dem hohen Niveau der Vorjahre. Davon entfallen 72,4 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2024 und 54,1 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2025 (vgl. Abbildung 1.8). Die im Haushaltsjahr 2024 eingegangenen Verpflichtungen sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

²¹ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2023 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrags von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) oder 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 2023 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 305,1 Mrd. Euro. Davon führen 72,4 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2024 zu Ausgaben, die übrigen 232,7 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab 2025.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

1.8 Weitere Haushaltsvorbelastungen

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

Für das Haushaltsjahr 2024 hätte sich infolge der Schuldenregel rechnerisch ein maximales Ausgabevolumen von rund 450 Mrd. Euro ergeben.²²

Der Bundesrechnungshof hat überschlägig untersucht, inwieweit dieses Ausgabevolumen durch Verbindungen belegt ist, auf die der Haushaltsgesetzgeber zumindest

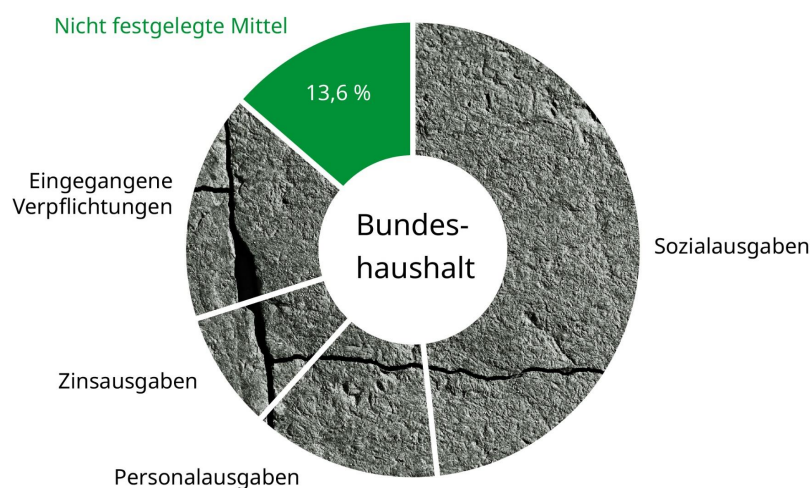
²² Zur Ermittlung des rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsplan 2024 um Sondereffekte bereinigt. Er hat die Einnahmen um die Entnahme aus der Rücklage und die im Bundeshaushalt vereinnahmte Rücklage des Sondervermögens Digitalfonds verringert und die zulässige Nettokreditaufnahme um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt. Damit ergäben sich Einnahmen von 423 Mrd. Euro und eine zulässige Nettokreditaufnahme von 22 Mrd. Euro. Das zulässige Ausgabevolumen (ohne finanzielle Transaktionen) läge dann bei 445 Mrd. Euro.

kurzfristig keinen Einfluss hat. Hierzu hat er die Sozialausgaben (einschließlich BAföG-Ausgaben)²³ um die durch eingegangene Verpflichtungen gebundenen Ausgaben²⁴ bereinigt. Gemeinsam mit den Personalausgaben²⁵, den eingegangenen Verpflichtungen²⁶ sowie den Zinsausgaben²⁷ machen sie einen Anteil von über 86 % des nach der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus.²⁸ Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen (vgl. Abbildung 1.9).

Abbildung 1.9

Bundeshaushalt weitgehend versteinert

Über 86 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Haushaltsvolumens sind im Jahr 2024 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; Bundeshaushaltsplan 2024; eigene Berechnungen.

Künftig werden die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2023 sowie aus dem Sondervermögen Bundeswehr den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

²³ Ausgaben der Hauptfunktion 2 zuzüglich Ausgaben bei Kapitel 3002 Titelgruppe 50.

²⁴ Eingegangene Verpflichtungen bei Titeln der Hauptfunktion 2 überwiegend im Einzelplan 11 (geschätzt 3,5 Mrd. Euro).

²⁵ Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie Ausgaben bei Titel 6002 685 01.

²⁶ Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023 S. 106.

²⁷ Ausgaben bei Kapitel 3205.

²⁸ Der leichte Rückgang dieses Anteils gegenüber dem Vorjahr ist der Berechnungsmethode geschuldet. Da die Ausgaben im Jahr 2024 zu einem höheren Anteil durch „echte“ Einnahmen und z. B. nicht aus Rücklagen finanziert werden, steigt das rechnerisch zulässige Ausgabevolumen in dieser Berechnung. Bei gleichbleibenden Vorbelastungen sinkt damit der Grad der Versteinerung. Der finanzpolitische Handlungsspielraum erhöht sich dadurch jedoch zunächst nicht.

Auch die in den letzten Jahren stark ausgeweiteten Finanzhilfen schränken diesen Spielraum zusätzlich ein. Die Mittel sind seit dem Jahr 2019 sowohl absolut als auch im Verhältnis zum Gesamthaushalt deutlich angestiegen.²⁹

Die Bundesregierung sollte eine durchgreifende strukturelle Konsolidierung der Bundesfinanzen angehen. Angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage muss sie finanzpolitische Prioritäten setzen. Das BMF sollte zu den jährlichen Haushaltsberatungen detailliert darlegen, welche Gestaltungsspielräume für den Haushaltsgesetzgeber bestehen.

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 Haushaltsgesetz³⁰ oder in spezialgesetzlichen Regelungen³¹ ausgewiesen. Einen Überblick über den Gewährleistungsrahmen und dessen Ausnutzung zum Jahresende 2023 zeigt Tabelle 1.8.

²⁹ Vgl. 28. und 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

³⁰ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2023 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

³¹ 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 1.8

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2023

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
<i>in Mrd. Euro^a</i>				
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2023				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	150,0	119,1	113,1	-6,0
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland u. a.	60,0	39,7	39,8	0,0
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	650,0	341,6	355,7	14,1
Internationale Finanzinstitutionen	85,0	75,5	75,5	0
Sonstiges	55,5	47,5	47,6	0,1
Summe Haushaltsgesetz	1 000,5	623,5	631,6	8,1
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	90,3	89,2	-1,2
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	0,8	0	-0,8
Summe weitere Gesetze	240,6	119,9	118,0	-2,0
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 StFG ^d	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a StFG	0,3	0,3	0,3	0
Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	100,0	-	-	-
Sonstiges	3,6	0	0	0
Summe Sondervermögen	503,9	0,3	0,3	0
Gesamtsumme	1 744,9	743,6	749,8	6,2

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 dem Jahr 2016 können keine Garantieermächtigungen nach § 6 StFG mehr in Anspruch genommen werden.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

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 Exportkreditgarantien bildete das BMF Rückstellungen von 9,3 Mrd. Euro. Für Inlandsgewährleistungen sah es Rückstellungen von 0,6 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2023 insgesamt 2,7 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 1,5 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 waren zum Jahresende 2023 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,8 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 7 %.

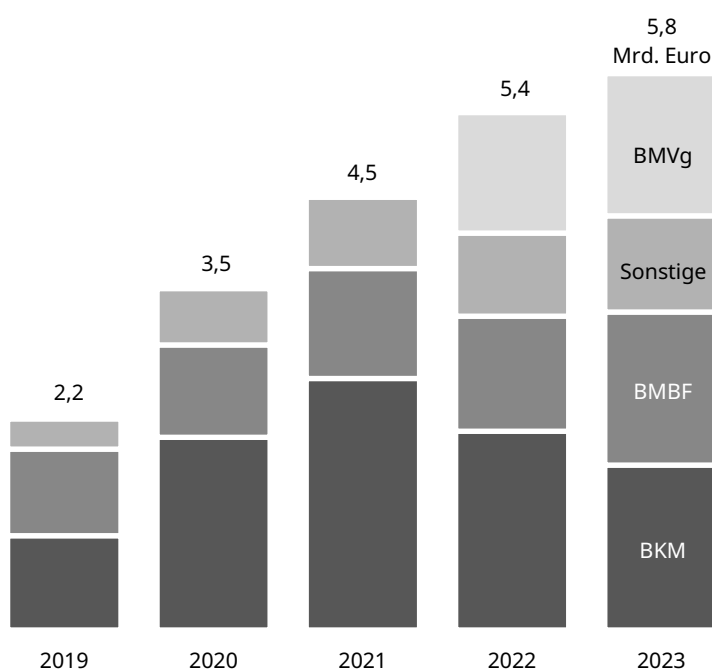
Die Selbstbewirtschaftungsmittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln haben die BKM (Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Ebenfalls über große Bestände verfügen die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen³² und das BMVg (Einzelplan 14) für Rüstungsinvestitionen (vgl. Abbildung 1.10).

³² Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss. Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (BMBF) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 1. September 2023, Gz. III 2 – 0001475, Teilziffer 3.1.2.

Abbildung 1.10

Neuer Höchststand bei nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln

Zum Jahresende 2023 lagen 5,8 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Das sind noch einmal 0,4 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Den höchsten Anteil haben weiterhin die BKM, das BMBF und das BMVg.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2023.

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.

Nach dem erheblichen, u. a. pandemiebedingten Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der BKM in den Jahren 2020 und 2021 (bis auf 2,6 Mrd. Euro), ging der Bestand seitdem wieder etwas zurück. Ende 2023 betrug er noch 1,7 Mrd. Euro.

Der Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel war hauptsächlich auf die Veranschlagung von 2,0 Mrd. Euro für das Programm „Neustart Kultur“ zurückzuführen. Mit dem

Ziel, die Bestände abzubauen, sind 100 Mio. Euro im Jahr 2022 und 163 Mio. Euro im Jahr 2023 als Einnahmen an den Bundeshaushalt zurückgeflossen.

Die Bundeswehr durfte erstmals im Jahr 2022 für mehrjährige Rüstungsvorhaben das Instrument der Selbstbewirtschaftung nutzen. Ende 2023 lag der Bestand bei 1,5 Mrd. Euro.

Nachweise, dass durch das Instrument der Selbstbewirtschaftung eine sparsame Bewirtschaftung im Sinne von § 15 Absatz 2 BHO gefördert wird, fehlen nach wie vor.

1.11 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden 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 stellt das BMF die Vermögensrechnung nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem auf. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).³³ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den handelsrechtlichen Vorgaben zur Gliederung einer Bilanz, die an die staatlichen Besonderheiten angepasst wurde (vgl. Tabelle 1.9).³⁴

³³ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

³⁴ Vgl. Standards staatlicher Doppik Anlage 1.

Tabelle 1.9

Übersicht über Vermögen und Schulden

		Stand: 01.01.2023	Stand: 31.12.2023	Veränderung
		in Mrd. Euro ^a		
Aktiva				
A.	Anlagevermögen	356,9	397,2	40,3
I.	Immaterielle Vermögensgegenstände	„b	„b	
II.	Sachanlagen	„b	„b	-
III.	Finanzanlagen	356,9	397,2	40,3
	Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	29,0	37,8	8,8
	Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Einrichtungen	12,3	20,9	8,6
	Beteiligungen	23,3	24,3	1,0
	Wertpapiere des Anlagevermögens	187,5	190,7	3,2
	Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	52,5	59,8	7,3
	Sonstige Ausleihungen	52,4	63,7	11,3
B.	Umlaufvermögen	86,5	90,2	3,7
I.	Vorräte	„b	„b	-
II.	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	12,8	12,1	-0,7
III.	Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	73,7	78,1	4,4
Vermögen gesamt		443,4	487,4	44,0
Passiva				
A.	Rückstellungen	969,5	1 010,2	40,7
I.	Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	871,0	866,7	-4,3
II.	Sonstige Rückstellungen	98,5	143,6	45,1
B.	Verbindlichkeiten	1 649,8	1 717,7	67,9
I.	Anleihen und Obligationen	1 527,0	1 628,9	101,9
II.	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	72,4	32,4	-40,0
III.	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	26,8	29,5	2,7
IV.	Sonstige Verbindlichkeiten	23,6	26,9	3,3
Schulden gesamt		2 619,3	2 727,9	108,6
Vermögens-/Schuldensaldo		-2 175,9	-2 240,5	-64,6

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig nicht ausgewiesen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

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 aber weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören 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. Hinzu kommt, dass Forderungen in der Vermögensrechnung bisher nur teilweise berücksichtigt werden. Auch der Schuldenausweis ist noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen.

In die Vermögensrechnung 2023 nahm das BMF erstmals Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligung des Bundes auf. Damit kam es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Die Grundlage seiner Entscheidung bildeten verschiedene Prüfkriterien (z. B. selbstständige Bewertbarkeit, beherrschender Einfluss des Bundes) und eine Abfrage bei allen Ressorts. Im Ergebnis nahm es folgende Anstalten des öffentlichen Rechts in die Vermögensrechnung auf:

- BImA mit einem Beteiligungswert von 12,5 Mrd. Euro.
- Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost mit einem Beteiligungswert von 162 Mio. Euro.
- Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben mit einem Beteiligungswert von 297 Mio. Euro.

Mit der Aufnahme der BImA in die Vermögensrechnung wird nunmehr auch das ihr übertragene Liegenschaftsvermögen des Bundes in der Vermögensrechnung berücksichtigt. Der Gesamtwert der Grundstücke und Gebäude ist zwar nicht gesondert ausgewiesen, angesetzt ist aber der Beteiligungswert des Bundes an der BImA mit 12,5 Mrd. Euro.

Das Vermögen des Bundes erhöhte sich im Haushaltsjahr 2023 um 44,0 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem ein Zuwachs bei den Finanzanlagen um 40,3 Mrd. Euro. Dieser ergab sich insbesondere durch die erstmalige Einbeziehung der mittelbaren Bundesverwaltung und eine Erhöhung der Darlehen an verbundene Unternehmen.

Die Schulden des Bundes erhöhten sich um 108,6 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+101,9 Mrd. Euro).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2023 weist 29 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2023 bietet Tabelle 1.10.

Tabelle 1.10

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	darunter: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2023	2023	2023	2023	Ende 2023	Ende 2023
	<i>in Mio. Euro</i>					
Investitions- und Tilgungsfonds	-	392	392	-	982	17 800
Finanzmarktstabilisierungsfonds	-	17 487	17 487	-	58 514	80 115
ERP-Sondervermögen	20	938	512	-	24 623	794
Bundeseisenbahnvermögen	5 511	869	6 386	-	541	21
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	30 390	30 390	-	37 622	37 461
WSF Energiekrise	-	41 519	41 519	-	20 562	71 744
Klima- und Transformationsfonds	-	49 150 ^a	49 150	29 013	-	-
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-	2 109 ^a	2 109	1 512	-	-
Digitale Infrastruktur	256	5 660 ^a	5 916	4 072	-	-
Aufbauhilfe 2021	1 365	1 365	1 365	-	-	-
Sondervermögen Bundeswehr	-	5 808	5 808	-	-	5 808

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

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 unzulässig. Er sieht sich hierin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 bestätigt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen werden tragende Haushaltsgrundsätze, wie die Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (Etatreife), verletzt. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch, wenn Zuführungen zu den Sondervermögen nicht durch Notlagenkredite finanziert werden. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Ausgaben dieser unechten Sondervermögen in den Kernhaushalt des Bundes gehören.

Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur wurde zum 30. März 2024 aufgelöst, und seine Aufgaben werden künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Allerdings hält der Bundesrechnungshof die Zuweisung der Rücklage von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zur Finanzierung des Bundeshaushalts für nicht vereinbar mit maßgeblichen Haushaltsgrundsätzen (vgl. Nummer 1.3.4 und Nummer 1.12.8).

Der WSF Energiekrise wurde zum 31. Dezember 2023 aufgelöst. Gesetzliche oder bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen, die in den Jahren ab 2024 fällig werden, müssen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Investition- und Tilgungsfonds (ITF) wurde im März 2009 durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)³⁵ 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 von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF

³⁵ 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).

(0,45 Mrd. Euro) ist verfallen, da das Sondervermögen nach dem Jahr 2011 keine Fördermittel mehr auszahlen darf.

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.³⁶

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 2023 rund 3,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen nur noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von rund 1,4 Mrd. Euro.

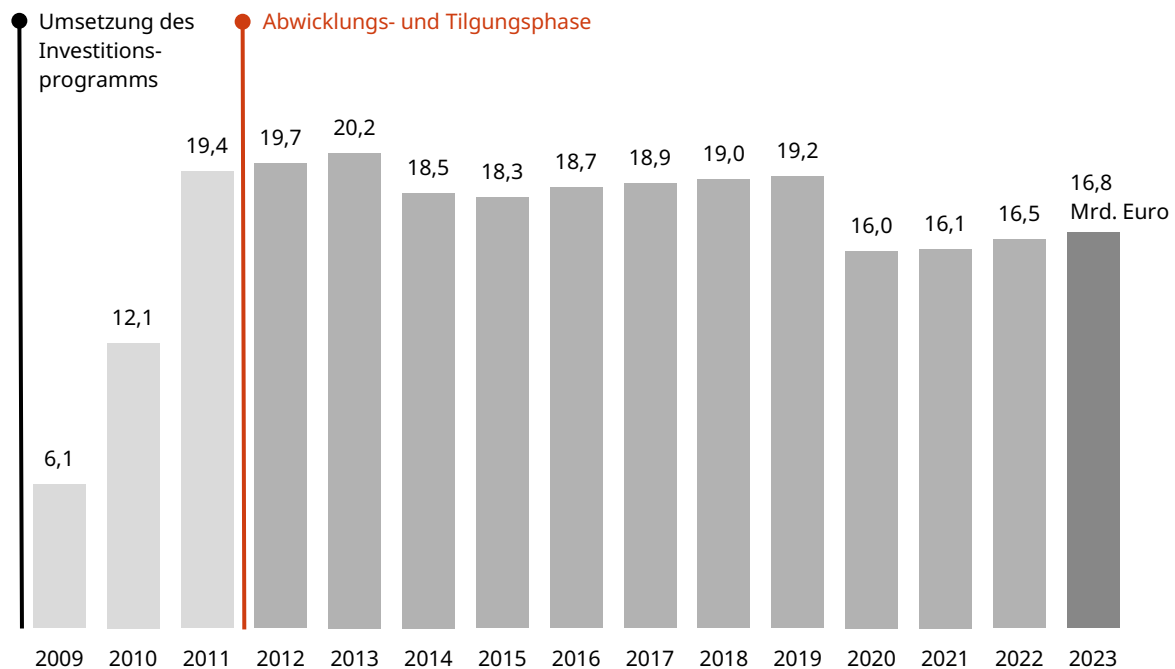
Es war das erklärte Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang 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 Vermögen und Schulden) in einer Größenordnung von rund 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 sie um 3,2 auf 16 Mrd. Euro. Seitdem steigt das negative Eigenkapital des ITF aufgrund von kreditfinanzierten Zinszahlungen stetig wieder an.

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

Abbildung 1.11

Zügige Tilgung der Gesamtschulden des ITF weiterhin nicht absehbar

Entgegen der politischen Absichtserklärungen, die Schulden des ITF ab dem Jahr 2012 zügig zu tilgen, liegen die Gesamtschulden im Jahr 2023 immer noch bei rund 16,8 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar gestiegen. Der Trend der Vorjahre setzt sich fort.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2023; eigene Berechnungen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Auch im Jahr 2023 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2022 – wie bereits in den beiden Vorjahren – 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 seit dem Jahr 2020 mit hohen Finanzierungsdefiziten ab. Überschüsse, mit denen die Verbindlichkeiten des ITF hätten getilgt werden können, standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital stieg durch kreditfinanzierte Zinszahlungen weiter auf 16,8 Mrd. Euro. Das BMF hat in der Vermögensrechnung des Bundes hierfür Rückstellungen erfasst.

Die Ausgaben des Sondervermögens für Zinsen stiegen gegenüber dem Vorjahr (168 Mio. Euro) auf mehr als das Doppelte (392 Mio. Euro) an. Diesen Ausgaben

standen Einnahmen von 0,07 Mio. Euro³⁷ gegenüber (Vorjahr: 0,12 Mio. Euro). Die Einnahmen und Ausgaben des ITF im Jahr 2023 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

Tabelle 1.11

Haushaltsrechnung des ITF

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	168	392	224
davon:			
Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,05	0,02	-0,03
Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	168	392	224
Ausgaben	168	392	224
davon:			
Zinsen für Kreditaufnahmen	168	392	224
Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-0,07	-0,05	0,02
Nachrichtlich: Eigenkapital	-16.480	-16.818	-338

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 auf dem Einnahmetitel.

^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.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Bewertung/Ausblick

Die Einnahmen des ITF aus Erstattungen bewegen sich weiterhin auf sehr niedrigem Niveau. Zudem sind sie nicht beeinflussbar und ihre Höhe ist schwankend. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs

³⁷ Vermischte Einnahmen (0,02 Mio. Euro) und Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (0,05 Mio. Euro).

gegen die Ukraine ist die Verschuldung des Bundes stark gestiegen. Ab dem Jahr 2028 beginnen Tilgungsverpflichtungen, insbesondere aus den in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkrediten. Mit einer signifikanten Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF ist daher in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Der Schuldenabbau im Jahr 2020 wird sich zwar auch in kommenden Jahren dämpfend auf die Zinsbelastungen auswirken. Die Zinswende im Jahr 2022 wirkt sich jedoch auch auf den ITF aus. Die Zinszahlungen haben sich im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Die Gesamtschulden des ITF sind um 338 Mio. Euro gestiegen. Mit wachsendem negativen Eigenkapital erhöht sich das Zinsrisiko weiter.

Die Chance, in haushaltswirtschaftlich guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, wurde verpasst. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden immer geringer und sind in absehbarer Zeit verbraucht. Dann werden die Zinsausgaben in den Bundeshaushalt verlagert. Der ITF ist ein Beleg dafür, dass Nebenhaushalte in Form von kreditfinanzierten Sondervermögen, selbst bei guten Tilgungsvorsätzen, zu dauerhaften Zusatzlasten führen. Mit Ausschöpfung der Kreditermächtigung des ITF wird dem Bundeshaushalt eine weitere Zukunftsbelastung aufgebürdet.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)³⁸ 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).³⁹ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.⁴⁰

³⁸ 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.

³⁹ § 2 Absatz 1 StFG.

⁴⁰ § 13 Absatz 1 StFG.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100,0 Mrd. Euro.⁴¹

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.⁴²

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium⁴³ 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 Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur (Finanzagentur) aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Zum Jahresende 2023 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 GmbH⁴⁴.

Als Abwicklungsanstalt hatte die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AöR (EAA) in den Jahren 2009, 2010 und 2012 Teile des Portfolios der ehemaligen WestLB, 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 2023

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2023 sind in Tabelle 1.12 dargestellt.

⁴¹ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60,0 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS-WM Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10,0 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).

⁴² § 13 Absatz 2 StFG.

⁴³ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

⁴⁴ FMS Vermögensverwaltungs-GmbH.

Tabelle 1.12

Jahresabschluss des FMS

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen ^b	5 870	17 487	11 671
Ausgaben ^b	5 870	17 487	11 671
Vermögen ^c	63 020	58 514	-4 506
Schulden ^c	84 532	80 115	-4 417
nicht gedeckter Fehlbetrag	21 512	21 601	89
nachrichtlich:			
Erträge ^d	1 610	501	-1 109
Aufwendungen ^d	303	590	287
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	1 307	-89	-1 396
Bilanzsumme ^e	84 532	80 115	-4 417
Finanzanlagen ^f	2 558	2 168	-390

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Der Anstieg der Einnahmen und Ausgaben ist hauptsächlich auf Kreditaufnahmen für und Kredittilgungen durch die FMS-WM zurückzuführen. Kreditaufnahmen (Einnahmen) werden an die FMS-WM weitergeleitet (Ausgabe). Tilgungen durch die FMS-WM (Einnahme) werden zugleich am Kapitalmarkt getilgt (Ausgabe). Durch die verschiedenen Kreditlaufzeiten ist mit Schwankungen bei den Kreditaufnahmen und -tilgungen und damit bei den Einnahmen und Ausgaben zu rechnen.

^c Die Entwicklung des Vermögens und der Schulden des FMS im Jahr 2023 war durch den Rückgang der an die FMS-WM ausgereichten Darlehen um 4,0 Mrd. Euro sowie andererseits einer Kapitalabspaltung seitens der HRE (807,0 Mio. Euro) geprägt.

^d In den Jahren 2022 und 2023 sind die Werte bereinigt um durchlaufende Beträge aus der für die FMS WM geleisteten Refinanzierung von 283,8 bzw. 150,3 Mio. Euro.

^e In den Werten sind die sonstigen Ausleihungen in Form von Darlehensforderungen (59,4 Mrd. Euro [im Jahr 2022] sowie 55,4 Mrd. Euro [im Jahr 2023]) für die Refinanzierung der FMS-WM enthalten.

^f Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung von 59,4 Mrd. Euro (im Jahr 2022) sowie 55,4 Mrd. Euro (im Jahr 2023) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023; Pressemitteilung Nummer 6 der Finanzagentur vom 28. Juni 2024 zum Jahresabschluss 2023 des FMS; Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2023 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2023.

Das handelsrechtliche Jahresergebnis des FMS ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die Zuschreibungen auf die Beteiligung an der Commerzbank AG (375,8 Mio. Euro),
- die Erträge aus Beteiligungen von 70,4 Mio. Euro, darunter 39,1 Mio. Euro an Dividendenzahlungen der Commerzbank AG,
- die Zuführung zur Rückstellung für vertragliche Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG von 37,0 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (550,7 Mio. Euro).

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2023 wie folgt dar:

Tabelle 1.13

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ausstehende Kapitalhilfe FMS	Bilanzwert zum 31.12.2022 ^a	Bilanzwert zum 31.12.2023
<i>in Mrd. Euro</i>			
Commerzbank AG	5,1	1,7	2,1
HRE	6,7	0,8	0,07
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	13,8	2,5	2,2

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

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2023⁴⁵; Bericht über das Geschäftsjahr 2023 des FMS.

Die Beteiligung an der HRE war abweichend zu den Vorjahren zum 31. Dezember 2023 mit 65,0 Mio. Euro bewertet. Ursächlich für den Rückgang ist die Kapitalabspaltung von 807,0 Mio. Euro an die FMS VV GmbH.

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA ausgewiesen. Deren Gesamthaftungsrahmen betrug 1,0 Mrd. Euro. Die Rückstellung für die Ausgleichsverpflichtung EAA/Portigon AG belief sich zum

⁴⁵ Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds FMS (SoFFin), Abruf vom 22. Juli 2024.

Ende des Geschäftsjahres 2023 auf 470,0 Mio. Euro. Die verbliebenen Eventualverbindlichkeiten wurden zum Bilanzstichtag auf 530,0 Mio. Euro reduziert.⁴⁶

Die Kreditermächtigung des FMS war zum Jahresende 2023 mit 80,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen.⁴⁷

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.⁴⁸ Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Beide Abwicklungsanstalten setzen zurzeit Projekte um, die darauf abzielen, die Abwicklungspläne vorzeitig und mit geringeren Kosten zu realisieren. Diese und weitere Abwicklungsstrategien werden regelmäßig auf Effizienz und Durchführbarkeit überprüft.

Die Commerzbank AG hat im Mai 2024 für das Geschäftsjahr 2023 eine Dividende von 35 Cent pro Aktie ausgeschüttet. Das von der Commerzbank AG im November 2023 angekündigte Aktienrückkaufprogramm endete am 5. März 2024. Nachdem sich der FMS daran nicht beteiligt hatte, stieg dessen Anteil an der Commerzbank AG auf 16,5 % (bisher: 15,7 %).⁴⁹ Die Commerzbank AG plant, im Jahr 2024 ein weiteres Aktienrückkaufprogramm bei der Europäischen Zentralbank zu beantragen. Angenommen wurden bei dieser Planung eine milde Rezession in Deutschland und keine weiteren finanziellen Belastungen aus einer Beteiligung.

Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Jahresüberschüsse vor. Künftige Ausschüttungen werden weiterhin von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen.

Für das Geschäftsjahr 2024 ist – ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte – aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen zunächst von einem negativen Ergebnis des FMS auf Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Jahr 2024 Wertkorrekturen bei den vom FMS gehaltenen Beteiligungen sowie Zuführungen zu Rückstellungen für Verlustausgleichspflichten anfallen werden.⁵⁰

⁴⁶ Lagebericht für den FMS für das Geschäftsjahr 2023, S. 6.

⁴⁷ Im Jahresabschluss des FMS zum 31. Dezember 2023 wurde dabei die Kreditermächtigung des FMS von 25,1 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung für die Refinanzierung der FMS-WM von 55,4 Mrd. Euro genutzt.

⁴⁸ Lagebericht, S. 14.

⁴⁹ Prüfungsbericht Jahresabschluss und Lagebericht 2023 FMS vom 23. Mai 2024 (Prüfungsbericht 2023 FMS), Randziffer 7.

⁵⁰ Lagebericht, S. 15.

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 insbesondere durch zinsverbilligte Unternehmensdarlehen 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 2023

Die Einnahmen des Sondervermögens betrugen 0,9 Mrd. Euro und resultieren überwiegend aus Beteiligungen am Gewinn der KfW (0,6 Mrd. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (0,3 Mrd. Euro). Dem standen Ausgaben von 0,5 Mrd. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 0,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 0,5 Mrd. Euro) führte bei dem Sondervermögen zu einer Substanzstärkung.

Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.14 abgebildet.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	897	945	937	-8	40
davon:					
Einnahmen aus Vermögen	448	394	623	229	175
Tilgung von Darlehen	421	474	284	-190	-137
Zinszuschüsse Bundeshaushalt	26	51	20	-31	-6
sonstige Einnahmen	2	26	10	-16	8
Ausgaben	415	945	512	-433	97
davon:					
Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	34	60	60	0	26
Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	63	136	136	0	73
deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	299	720	291	-429	-8
sonstige Ausgaben	19	29	25	-4	6
Einnahmeüberschuss	482	-	425	425	-57
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	594	-	754	-	160
Eigenkapital	23 075	-	23 829	-	754

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2022 und 2023.

Im Jahr 2023 leistete das Sondervermögen Ausgaben von 196 Mio. Euro, um Zinsverbilligungen einerseits für neue und andererseits für aus früheren Jahren stammende ERP-Darlehen zu finanzieren. Des Weiteren sind der Förderleistung Refinanzierungskosten der KfW Capital (19 Mio. Euro), Verwaltungskosten des Europäischen Investitionsfonds

(5 Mio. Euro) sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen (6 Mio. Euro) zuzurechnen.⁵¹ Da in einzelnen Ausgabetiteln Rückflüsse verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen im Jahr 2023 bei 242 Mio. Euro. Die zu erbringende Förderleistung betrug 413 Mio. Euro.

Nach der vom BMWK für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2023 auf 23,8 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 5,6 Mrd. Euro (31 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁵² von 18,3 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

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

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2023 unter der im Jahr 2023 zu erbringenden Förderleistung von 413 Mio. Euro (-171 Mio. Euro). Die Förderleistung war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Jedoch ist eine Steigerung der Förderleistung seit dem Jahr 2021 von 174 auf nunmehr 242 Mio. Euro zu verzeichnen.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWK mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleisteten Förderungen in den letzten Jahren jeweils deutlich unter den Zielgrößen lagen. Das BMWK hatte die Kritik zum Anlass genommen, Maßnahmen zur Steigerung der Förderleistung zu entwickeln. Damit sollen die Effekte der ERP-Förderung besser mess- und sichtbar gemacht werden können. Einzelne Maßnahmen hat das Ressort bereits im Jahr 2024 umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bestrebungen des BMWK, neue Förderzielgrößen festzulegen, da bisherige offenbar nicht mehr zeitgemäß sind. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass bei einem Festhalten an der vor über zehn Jahren festgelegten Förderzielgröße auch weiterhin Abweichungen zur tatsächlich erbrachten Förderleistung auftreten werden.

⁵¹ Diese Förderleistungen sind in den deutschen und europäischen Fondsfinanzierungen und den sonstigen Ausgaben enthalten.

⁵² Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2023.

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 Deutschen Bahn AG (DB AG) zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszu zahlen,
- die Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2023

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2023 sind in Tabelle 1.15 dargestellt.

Tabelle 1.15

Jahresrechnung des BEV

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 357	6 414	6 380	-34	23
davon:					
Zuführungen Bundeshaushalt	5 352	5 530	5 511	-19	159
Eigene Einnahmen	1 005	884	869	-15	-136
Ausgaben	6 353	6 414	6 386	-28	33
davon:					
Personalausgaben	5 818	5 842	5 864	22	46

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023; Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2022 und 2023.

Das BEV leistete im Jahr 2023 Ausgaben von 6,4 Mrd. Euro.⁵³ Es erzielte eigene Einnahmen von 0,9 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,5 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2024 sind hierfür erneut 5,5 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2023⁵⁴ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 541,5 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (239,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (8,8 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (277,6 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2023 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 20,5 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (10,1 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,2 Mio. Euro).

Der Buchwert des Immobilienbestandes verringerte sich von 243,8 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 239,4 Mio. Euro im Jahr 2023. Der Rückgang von 1,8 % folgt 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 93,0 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 30 Personen und damit um 5,3 %. Die Zahl der der DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist 30 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 12 105 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 89,6 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2023 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 126 070 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 115 409 Personen und damit um 47,8 % zurück.

Bewertung/Ausblick

Das BEV wurde im Jahr 1994 durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz) errichtet. Seine Aufgaben sind seitdem rückläufig. Das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz

⁵³ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

⁵⁴ Vgl. S. 109 der Vermögensrechnung.

ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat sie bisher nicht Gebrauch gemacht. Das BMDV gab an, dass das BEV vorerst nicht aufgelöst werden könne. Dies stehe erst an, wenn die Aufgaben soweit zurückgegangen seien, dass eine eigene Behörde nicht mehr gerechtfertigt sei. Das BMDV hielt es auch mittelfristig für wirtschaftlich vorteilhaft, dass das BEV die Aufgaben fortführt. Einen Nachweis dazu legte es nicht vor.

Der Bundesrechnungshof fordert seit Jahren ein planvolles Vorgehen, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMDV im Dezember 2020 auf, dem Bundesrechnungshof jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Darin soll das BMDV darlegen, wie es die Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden vorbereitet. Die Fortschrittsberichte sollen alle Aufgabenbereiche des BEV umfassen.

In seinen bisherigen Fortschrittsberichten informierte das BMDV im Wesentlichen nur über den Immobilienbereich und den Personalbestand des BEV. Die Bereiche „Versorgungsbezüge“ und „Sozialeinrichtungen“ betrachtete es bislang nicht. Das BEV wollte bis zum Sommer 2022 umfassend darstellen, welche Aufgaben es wahrnimmt. Es kündigte auch eine Prognose an, welche Aufgaben bis Ende 2025 abgewickelt sein werden und welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen sind. Es hat diesen Bericht trotz mehrfacher Aufforderungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht vorgelegt.

Das BMDV gab an, der angekündigte Bericht sei von der aktuellen Entwicklung überholt worden. Es sei aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Übertragung der nicht bahnotwendigen Immobilien des BEV auf die BImA vorzulegen. Erst danach werde es die Bearbeitung des Berichts unter Berücksichtigung der neuen Sachlage wieder aufnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat im April 2024 dem Rechnungsprüfungsausschuss erneut berichtet.⁵⁵ Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMDV daraufhin aufgefordert, einen Fahrplan zu erstellen, wie die einzelnen Aufgabenbereiche des BEV auf andere Behörden übertragen werden können und einen Zeitpunkt festzulegen, zu dem das BEV aufgelöst werden kann. Das BMDV soll dem Rechnungsprüfungsausschuss bis Ende Mai 2026 berichten.

⁵⁵ Vgl. Bemerkungen 2023, Nummer 30, Bundestagsdrucksache 20/11000.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds und WSF Energiekrise

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

WSF infolge der Corona-Krise

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

In den Jahren 2020 bis 2022 wirkte der WSF nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Das Gesetz sah für den WSF in dieser Zeit folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

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

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen konnte der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen waren temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen. Nach § 23 Absatz 1 StFG konnte der WSF der KfW Darlehen gewähren, um die Sonderprogramme zu refinanzieren, die die Bundesregierung der KfW in der Corona-Krise zugewiesen hatte. Am 24. Oktober 2022 wurde der § 23 StFG um einen Absatz 2 erweitert. Danach kann der WSF der KfW auch Darlehen gewähren, um die Geschäfte zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft zu refinanzieren, die ihr von der Bundesregierung zugewiesen wurden. Dies gilt insbesondere zur Sicherung der Energieversorgung oder zum Erhalt der dazu notwendigen Infrastruktur.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF infolge der Corona-Krise am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Der Deutsche Bundestag verlängerte diese Frist am 16. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2022. 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.

Bislang stellte die Finanzagentur nach § 1 Absatz 3 Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung (WSF-DV) nach Abschluss eines Geschäftsjahres für den

WSF einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) auf. Anfang 2024 wurde die WSF-DV geändert. Seitdem stellt die Finanzagentur innerhalb der ersten vier Monate nach Abschluss eines Geschäftsjahres für den WSF eine Jahresrechnung auf, deren Inhalte durch das BMF festgelegt werden (vgl. Tabelle 1.16).

Tabelle 1.16

Jahresabschluss des WSF infolge der Corona-Krise

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	52 918	30 390	-22 528
Ausgaben	52 918	30 390	-22 528
Vermögen	53 004	37 623	-15 381
Schulden	52 952	37 461	-15 491
Vermögens-/Schuldensaldo	52	162	110
nachrichtlich:			
Erträge ^b	714	385	-329
Aufwendungen ^b	740	276	-464
Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	-26	110	136
Bilanzsumme	53 004	37 623	-15 381
Finanzanlagen ^b	33 346	33 571	225

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes und Vermögensrechnungen für die Jahre 2022 und 2023; Finanzagentur, Pressemitteilung vom 15. Mai 2024 – Jahresabschluss 2023 des WSF.

WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise

Im Oktober 2022 richtete der Bund den WSF neu aus. Nach § 16 Absatz 4 StFG diene der WSF danach auch dazu, die Folgen der Energiekrise abzufedern (WSF Energiekrise). Hierfür wurde im StFG in Abschnitt 2 ein Teil 3 „Abfederung der Folgen der Energiekrise“ aufgenommen.

Der WSF Energiekrise war ein Teil des Sondervermögens WSF und verfügte ursprünglich über ein Finanzvolumen von 200 Mrd. Euro. Anders als der WSF infolge der Corona-Krise wurde dieser Teilbereich des WSF in einem eigenen Wirtschaftsplan abgebildet. Das BMF nahm im Jahr 2022 Kredite von 200 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise auf. Die davon in Anspruch genommenen Mittel sind entsprechend des vom Deutschen Bundestag beschlossenen Tilgungsplans ab dem Jahr 2031 zurückzuführen.

Ausgaben des WSF Energiekrise sollten ursprünglich bis Mitte 2024 möglich sein. Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit seinem Urteil vom 15. November 2023 die zeitverzögerte Inanspruchnahme von Notlagenkrediten für das Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds für unzulässig. Aus dem Urteil ergaben sich mittelbar Folgen auch für den WSF Energiekrise. Er wurde mit Ablauf des 31. Dezember 2023 aufgelöst. Für gesetzliche oder bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen, die in den Jahren ab 2024 fällig werden, wurden in verschiedenen Einzelplänen insgesamt neun Nachfolgetitel geschaffen. Weiterhin änderte der Haushaltsgesetzgeber im Wirtschaftsplan 2023 die Soll-Ansätze des WSF Energiekrise durch einen Nachtragshaushalt im Dezember 2023.

Aus dem WSF Energiekrise sind für das Jahr 2023 einschließlich der Zinsen für die Kreditaufnahme 41,5 Mrd. Euro abgeflossen (vgl. Tabelle 1.17).

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des WSF Energiekrise

	Ist 2023
	<i>in Mio. Euro^a</i>
Einnahmen	41 519
davon:	
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	41 519
Ausgaben	41 519
davon:	
Finanzierung einer Gaspreisbremse	14 337
Liquidität und Zuschüsse für die Strompreisbremse	16 287
Härtefallregelung KMU	11
Härtefallregelungen Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	8 000
Härtefallregelungen soziale Dienstleister	54
Härtefallregelungen soziale Träger	0
Härtefallregelungen außeruniversitäre Forschung	104
Härtefallregelung Kultur	21
Härtefallregelung für private Haushalte	297
Bundesbeteiligung UNIPER SE	0
Zinsen für Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt	2 407

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Bewertung/Ausblick

WSF infolge der Corona-Krise

Wenn der WSF seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Erst dann werden die mit den Stabilisierungsmaßnahmen verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes

abschließend sichtbar. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen bei einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen. Der Bund haftet für Schulden des WSF.

Die Entwicklung der noch vom WSF unterstützten Unternehmen ist nach wie vor mit hohen Unsicherheiten behaftet. Es ist weiterhin nicht gewiss, dass alle Unternehmen die Stabilisierungsmaßnahmen planmäßig zurückzahlen können. In der Vergangenheit haben die laufenden Zinserträge nicht ausgereicht, um die Abschreibungen auszugleichen. Dies gelang lediglich durch hohe außerordentliche Erträge. Diese sind nicht mehr zu erwarten. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass Abschreibungen wieder rückgängig gemacht werden können (Wertaufholungen).

WSF Energiekrise

Mit der Auflösung des WSF Energiekrise zum 31. Dezember 2023 müssen gesetzliche oder bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen, die in den Jahren ab 2024 fällig werden, aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Hierfür hat die Bundesregierung im Haushalt 2024 neun neue Titel eingerichtet. Der Bundesrechnungshof hält dies für folgerichtig. Ob diese Titel mit Blick auf den voraussichtlichen Mittelabfluss bedarfsgerecht veranschlagt sind, ist offen.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung verpflichtet, für die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Energiekrise Erfolgskontrollen durchzuführen. Diese sollen die Zielerreichung, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Stabilisierungsmaßnahmen untersuchen. Die Erfolgskontrollen sollen unabhängige wissenschaftliche Institutionen vornehmen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrollen soll die Bundesregierung spätestens im Folgejahr veröffentlichen. Zudem ist die Bundesregierung aufgefordert, die zugrundeliegenden Daten sowie Analyseschritte in anonymisierter Form zu veröffentlichen, sodass die Ergebnisse von Dritten nachvollzogen werden können.

Mit dieser Vorgabe hat der Gesetzgeber die grundsätzliche Verpflichtung von Erfolgskontrollen nach § 7 BHO für den WSF-Energiekrise konkretisiert. Eine abschließende Bewertung des WSF Energiekrise sollte somit nach der Veröffentlichung der Erfolgskontrollen möglich sein.

1.12.6 Klima- und Transformationsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Zum 1. Januar 2011 wurde das Sondervermögen Energie- und Klimafonds errichtet.⁵⁶ Es wurde im Juli 2022 zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“ weiterentwickelt. Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz dienen. Als zusätzlich gelten Maßnahmen, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung berücksichtigt sind. Die Bundesregierung betrachtet den KTF als ihr zentrales Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz mit dem Fokus auf Treibhausgasminderungen.⁵⁷ Im Jahr 2023 bewirtschafteten sechs Ressorts die Titel des Sondervermögens.

Zur Finanzierung seiner Ausgaben fließen dem KTF die Erlöse aus der Versteigerung bzw. aus der Veräußerung von Emissionsrechten⁵⁸ zu, soweit diese nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden. Außerdem kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁵⁹ Bei den Rücklagen handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre, die das BMF im Jahr der Zuweisung auf die Schuldenregel anrechnet (vgl. Nummern 1.2 und 1.12).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Im Jahr 2023 hat sich das Volumen des KTF signifikant verringert. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 15. November 2023 entschieden, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 der Bundesregierung mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist. Infolgedessen wurde die Rücklage des KTF um den mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zugeführten Betrag in Höhe von 60 Mrd. Euro verringert. Zum Jahresende 2023 beliefen sich die Einnahmen und Ausgaben auf 49,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 104,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung des KTF ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

⁵⁶ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I 2023 Nummer 412) geändert worden ist.

⁵⁷ Klimaschutzprogramm 2030, Nummer 2.3, S. 15.

⁵⁸ Hierbei handelt es sich um die Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Europäischer Emissionshandel) sowie die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂ Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz.

⁵⁹ § 5 KTF-Gesetz.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des KTF

	Ist 2022	Ursprüng- liches Soll 2023	Soll Nachtrag 2023	Ist 2023	Abweichung Ist 2023 ggü. Soll Nachtrag
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	104 454	100 769	40 769	49 151	8 382
davon:					
Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel	6 789	7 298	7 298	7 646	345
Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO ₂ -Bepreisung	6 389	8 631	8 631	10 728	2 097
übrige Einnahmen	91 276	84 840	24 840	30 777	5 937
Ausgaben	104 454	100 769	40 769	49 151	8 382
davon:					
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 665	8 860	8 860	4 896	-3 964
Investitionen	11 038	27 098	27 098	15 241	-11 857
Zuführung an die Rücklage	90 751	64 810	4 810	29 013	24 202

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023; KTF-Jahresrechnung 2022.

Die Einnahmen bestanden im Wesentlichen aus der Entnahme aus der Rücklage (30,8 Mrd. Euro) sowie Erlösen aus dem Europäischen Emissionshandel⁶⁰ (7,6 Mrd. Euro) und aus der nationalen CO₂-Bepreisung⁶¹ (10,7 Mrd. Euro). Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung lagen etwa 24 % über dem Soll (8,6 Mrd. Euro). Die Bundesregierung führt dies auf den Beschluss des Gesetzgebers zurück, die ursprünglich für das Jahr 2023 vorgesehene CO₂-Preissteigerung auf 35 Euro je Zertifikat auszusetzen. Infolgedessen sei es im Jahr 2022 zu einer Dämpfung des Kaufverhaltens und entsprechenden Nachholeffekten im Jahr 2023 gekommen. In der Gesamtbetrachtung habe sich der entsprechende Teil der für das Jahr 2022 erwarteten Verkaufserlöse auf das Jahr 2023 verschoben.

⁶⁰ Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (Titel 132 02).

⁶¹ Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandels-gesetz (Titel 132 03).

Die Ausgaben von 49,2 Mrd. Euro bestanden im Wesentlichen aus der Zuführung zur Rücklage (29,0 Mrd. Euro) und den Programmausgaben. Diese setzen sich aus Investitionsausgaben (15,2 Mrd. Euro) und Zuweisungen/Zuschüssen (4,9 Mrd. Euro) zusammen. Von den Investitionsausgaben entfielen 11,0 Mrd. Euro auf die „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“⁶² und 2,6 Mrd. Euro auf „Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge“ (sog. Umweltbonus)⁶³. Die Ausgaben für Zuschüsse dienten überwiegend den „Zuschüssen an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“⁶⁴ (1,6 Mrd. Euro) und den „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken“⁶⁵ (0,7 Mrd. Euro).

Wie in den vergangenen Jahren gaben die Ressorts auch im Jahr 2023 deutlich weniger als die veranschlagten Mittel aus. Gleiches gilt für die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen. Zur Begründung gab die Bundesregierung an, dass Minderausgaben von 5,8 Mrd. Euro auf die grundlegende Reform der „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ zurückzuführen seien. Zudem gab sie Liefer- und Kapazitätsengpässe als Begründung für nicht abgeflossene Mittel an. Infolge der Minderausgaben belief sich die Rücklage Ende 2023 auf 29,0 Mrd. Euro. Sie lag damit um 24,2 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert.

Aktuelle finanzielle Entwicklung des KTF im Haushaltsjahr 2024

Die Rücklage des KTF zum Stand Ende 2023 (29 Mrd. Euro) steht zur Finanzierung der Programmausgaben im laufenden Haushaltsjahr 2024 zur Verfügung. Dazu kommen die Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel (Soll: 8,2 Mrd. Euro) und aus der nationalen CO₂-Bepreisung (Soll: 12,3 Mrd. Euro). Der Wirtschaftsplan 2024 sieht Programmausgaben von 49,5 Mrd. Euro vor. Als Reaktion auf die Verringerung der Rücklage des KTF um 60 Mrd. Euro infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurden die Ansätze bei 21 Titeln des KTF im Wirtschaftsplan 2024 auf die Ausfinanzierung bereits eingegangener Verpflichtungen reduziert. Den voraussichtlichen Stand der Rücklage zum Jahresende 2024 beziffert der Wirtschaftsplan auf 0,3 Mrd. Euro.

Im März 2024 legte das BMF dem Haushaltsausschuss seinen jährlichen Bericht zum KTF⁶⁶ vor. Darin führte es aus, dass zu diesem frühen Zeitpunkt noch kaum belastbare Aussagen möglich seien, inwieweit die Ressorts für das Jahr 2024 veranschlagte Programmausgaben ausschöpfen. Bei großen Ausgabepositionen wie den Zuschüssen zur Entlastung beim Strompreis und bei der BEG zeichneten sich jedoch bereits erhebliche Mehrausgaben ab.

⁶² Kapitel 6092 Titel 893 10.

⁶³ Kapitel 6092 Titel 893 01.

⁶⁴ Kapitel 6092 Titel 683 03.

⁶⁵ Kapitel 6092 Titel 697 01.

⁶⁶ Bericht des BMF vom 27. März 2024 über die Tätigkeit des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) im Wirtschaftsjahr 2023 und über die im Wirtschaftsjahr 2024 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

Neben den Zuschüssen zur Entlastung beim Strompreis sieht der Wirtschaftsplan 2024 des KTF weitere Kompensationszahlungen von insgesamt 4,9 Mrd. Euro vor. Diese fließen in den Vorjahren größtenteils ab. Auch die Ansätze bei den 21 Titeln, die nur noch zur Ausfinanzierung eingegangener Verpflichtungen dienen sollen, dürften weitestgehend abfließen.

Im Juni 2024 unterrichtete das BMF den Haushaltsausschuss über die beabsichtigte Einwilligung in den Antrag des BMWK auf eine überplanmäßige Ausgabe von 8,8 Mrd. Euro für die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis. Eine Verstärkung aus anderen Titeln sei wegen fehlender Deckungsvermerke nicht möglich. Darüber hinaus seien absehbar auch keine Mehreinnahmen zur Deckung der Mehrausgaben vorhanden. Nach Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses hat das BMF dem BMWK die Einwilligung erteilt. Die Gegenfinanzierung der überplanmäßigen Ausgabe soll über eine Bundeszuweisung in einem Nachtragshaushalt sichergestellt werden. Die Bundeszuweisung von insgesamt 10,4 Mrd. Euro umfasst neben den 8,8 Mrd. Euro weitere 1,6 Mrd. Euro zur Deckung der Mindereinnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel (Soll: 8,2 Mrd. Euro, erwartet: 6,6 Mrd. Euro). Der Regierungsentwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushalt 2024 wurde im Juli 2024 vom Bundeskabinett beschlossen. Gemäß Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 und Finanzplan bis 2028 werden ab dem Jahr 2025 die Zahlungen für die EEG-Finanzierung nicht mehr im KTF, sondern im Kernhaushalt etatisiert.

Bewertung/Ausblick

Die erheblichen Minderausgaben im Jahr 2023 begründeten mehrere Ressorts mit denselben Argumenten wie schon in den Vorjahren, darunter dem hohen Zeitbedarf für die Einführung neuer Förderrichtlinien oder der erforderlichen beihilferechtlichen Abstimmung mit der Europäischen Kommission. Wenn diese Probleme den Ressorts bekannt sind, sollten sie die Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen realistisch veranschlagen.

Bis zum Jahr 2023 hat die Bundesregierung im Durchschnitt jährlich lediglich etwa 60 % der Programmmittel des KTF verausgabt. Infolgedessen standen zur Finanzierung der Programmausgaben neben den nicht zuverlässig planbaren Erlösen aus den beiden Emissionshandelssystemen erhebliche Mittel aus der Rücklage zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich dies ab dem Jahr 2024 ändern wird. Die Bundesregierung selbst erwartet hohe, deutlich über den Mittelansätzen liegende Mittelabflüsse bei großen Ausgabepositionen. Die Ansätze für „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“⁶⁷ und die BEG belaufen sich mit dem geplanten Nachtragshaushalt zusammen auf 36,1 Mrd. Euro. Das entspricht 62 % der vorgesehenen

⁶⁷ Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“ (Titel 683 07).

Programmausgaben im Jahr 2024. Eine hohe Inanspruchnahme der Ansätze ist außerdem bei Titeln des KTF zu erwarten,

- aus denen weitere Kompensationszahlungen geleistet werden sollen,
- bei denen die beihilferechtlichen Verfahren für die geplanten Förderungen abgeschlossen sind oder
- aus denen ausschließlich bereits eingegangene Verpflichtungen ausfinanziert werden sollen.

Schmilzt die Rücklage zum Jahresende 2024 auf die vorgesehenen 0,3 Mrd. Euro ab, sind die Spielräume zur Finanzierung bestehender und neuer Vorhaben aus dem KTF im Jahr 2025 nur noch sehr gering. Insofern sollten – wie vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren gefordert – notwendige Maßnahmen künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

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)⁶⁸ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert.⁶⁹ Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015. Das KInvFErrG wurde zuletzt im September 2021⁷⁰, das KInvFG zuletzt im Dezember 2022⁷¹ geändert. Das KInvFG gliedert sich in Regelungen zur Förderung der Infrastruktur finanzschwacher Kommunen und solchen zur Sanierung von Schulen. Für das Infrastrukturprogramm⁷² endete der Förderzeitraum grundsätzlich mit Ablauf des Jahres 2023 (für ÖPP 2024) und für das Schulsanierungsprogramm⁷³ endet der Förderzeitraum grundsätzlich mit Ablauf des Jahres 2025 (für ÖPP 2026). Geförderte Maßnahmen müssen innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen sein. Dies gilt nicht für Maßnahmen, die aufgrund von durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 unmittelbar verursachten Schäden nicht innerhalb des Förderzeitraums

⁶⁸ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. September 2021, BGBl. I S. 4147.

⁶⁹ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022, BGBl. I S. 2142.

⁷⁰ Artikel 3 und 4 des Gesetzes 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, S. 4147, 4148 f.

⁷¹ Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022, BGBl. I 2022, S. 2142, 2145.

⁷² Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁷³ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

abgeschlossen werden können. In diesen Fällen müssen die Bundesmittel nicht zurückgezahlt werden.

Der Bund stattete den KInvF mit Ausgabebewilligungen von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro ist je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die bewilligten Ausgaben wurden in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an den KInvF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später im Zeitpunkt des Mittelabrufs durch die Länder.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.19 abgebildet.

Tabelle 1.19

Haushaltsrechnung des KInvF

	Ist 2022	Ist 2023	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	2 847	2 109	-738
davon:			
Entnahme aus der Rücklage	2 847	2 109	-738
Ausgaben	2 847	2 109	-738
davon:			
Infrastrukturprogramm	259	123	-136
Schulsanierungsprogramm	480	474	-6
Zuführung an die Rücklage	2 109	1 512	-597

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2022 und 2023.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2023 Finanzhilfen von insgesamt rund 597,2 Mio. Euro ab. Davon entfielen 123,4 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 473,8 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 1 511,7 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 21,6 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2023 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Auch für den KInvF gilt die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit 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“ (Digitalinfrastrukturfondsgesetz – DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.⁷⁴ Mit ihm wurden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum;
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus;
- 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 Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).⁷⁵ Hinzu kamen die

⁷⁴ Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2525), das durch Artikel 1 des Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683) geändert worden ist.

⁷⁵ § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G).⁷⁶ Das Ergebnis der Frequenzauktion im Jahr 2019 belief sich auf 6,5 Mrd. Euro. Außerdem beabsichtigte der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds weitere 5 Mrd. Euro zum vollständigen Ausbau des Mobilfunknetzes zur Verfügung zu stellen.⁷⁷ Durch Verstärkungsmittel von 1,5 Mrd. Euro verfügte der Digitalinfrastrukturfonds insgesamt über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 15,4 Mrd. Euro.⁷⁸

Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, konnte er Rücklagen bilden.⁷⁹ Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG konnte der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.20 abgebildet.

⁷⁶ § 4 Absatz 1 DIFG.

⁷⁷ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁷⁸ Das Budget erhöhte sich im Jahr 2020 von 13,9 Mrd. Euro um weitere 1,5 Mrd. Euro auf 15,4 Mrd. Euro durch Verstärkungsmittel aus dem Bundeshaushalt für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (digitale Endgeräte an Schulen).

⁷⁹ § 5 DIFG.

Tabelle 1.20

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	7 400	4 778	5 916	1 137	-1 484
davon:					
Frequenzerlöse	519	518	519	1	0
Zuführung aus dem Bundeshaushalt	2 628	256	256	0	-2 372
Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetz- ausbau	2 173	1 925	2 260	335	87
Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 080	2 080	2 881	801	801
Ausgaben	7 400	4 778	5 916	1 137	-1 484
davon:					
Mobilfunkausbau	5	296	18	-278	13
Gigabitnetzausbau	272	1 456	788	-668	516
Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	749	1 750	1 038	-712	289
Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetz- ausbau	2 260	535	1 818	1 282	-442
Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	4 113	741	2 254	1 513	-1 859
nachrichtlich:					
Rücklagenbildung	6 374	1 276	4 072	2 795	-2 302
Zweckausgaben	1 026	3 502	1 844	-1 658	818

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Der geplante erhebliche Ausgabenanstieg wurde nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr um 818 Mio. Euro. Allerdings konnte nur die Hälfte der geplanten Ausgaben erreicht werden. Somit wurden im Jahr 2023 beabsichtigte Investitionen von 1,8 Mrd. Euro nicht

umgesetzt. Insgesamt flossen nicht verwendete Mittel von 4,1 Mrd. Euro den Rücklagen zu.

Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur wurde zum 30. März 2024 aufgelöst. Das vorhandene Vermögen wird an den Bundeshaushalt 2024 abgeführt.⁸⁰ Die Programmausgaben werden künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Betrag von 4,1 Mrd. Euro ist als Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur im Bundeshaushalt 2024 veranschlagt.⁸¹

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Ertüchtigung der Mittelzuweisungen. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt war nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Haushaltsjahr 2023 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen mehr als hinreichend gedeckt waren.

Die Zuweisungen an den Digitalinfrastrukturfonds wurden als tatsächliche Ausgaben im Bundeshaushalt gebucht, obwohl die Mittel kassenmäßig erst Jahre später abflossen. Damit wurden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Mit der Auflösung des Sondervermögens kommt das BMF daher grundsätzlich einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Die Zuweisung der nicht werthaltigen Rücklage von 4,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zur Finanzierung künftiger Haushalte hingegen hält der Bundesrechnungshof mit den maßgeblichen Haushaltsgrundsätzen für nicht vereinbar.⁸²

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. Die Katastrophe richtete an der Infrastruktur des

⁸⁰ Artikel 2 Satz 1 Nummer 2 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I Nummer 412).

⁸¹ Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 214 02 (Soll 4 071 844 000 Euro).

⁸² Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Gz.: I 2 – 0002340 vom 16. April 2024, Tz. 3.

Bundes sowie in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe an.

Der Bund will für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Bei dessen Errichtung im September 2021 hat er es zunächst mit Haushaltsmitteln von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Weitere Mittel werden bei Bedarf zugeführt. Einige der betroffenen Länder haben zwischenzeitlich dem BMF mitgeteilt, dass eine Revision der Schadensschätzung nach unten erfolgt sei. Eine neue Schätzung des zu erwartenden Gesamtbedarfs liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch nicht vor.

Von den bereits zugeführten 16 Mrd. Euro sind 2 Mrd. Euro ausschließlich für den Wiederaufbau der Infrastruktur des Bundes vorgesehen. Diesen Betrag übernimmt der Bund vollständig. Die restlichen 14 Mrd. Euro sind für die Schäden in den Ländern vorgesehen. Sie 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) von jährlich 233,3 Mio. Euro.

Die Liquidität des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ wird vom Bund sichergestellt. Die Zuführungen durch den Bund erfolgen jährlich auf Grundlage des Haushaltsgesetzes.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.21 abgebildet.

Tabelle 1.21

Haushaltsrechnung des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro^a</i>			
Einnahmen	15 612 ^b	1 600	1 365	-235
davon:				
Zuführung aus Bundeshaushalt	-	1 600	1 365	-235
Entnahme aus Rücklagen	15 612	-	-	-
Ausgaben	15 612	1 600	1 365	-235
davon:				
Infrastruktur des Bundes	257	375	148	-227
Zuführung an Rücklage für Infrastruktur des Bundes	1 616	-	-	-
Länderprogramme	1 315	1 224	1 217	-7
Zuführung an Rücklage für Länderprogramme	12 424	-	-	-

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 wurden Anpassungen beim Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ notwendig. Mit dem Nachtragshaushalt 2023 wurde die erforderliche Ermächtigung für die Zuführung aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ zur Deckung des Mittelbedarfs im Jahr 2023 geschaffen. Ab dem Jahr 2024 erfolgt die Zuführung jährlich auf Basis des Haushaltsgesetzes.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Im Jahr 2023 sind aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ 1 365 Mio. Euro abgeflossen. Damit blieb der Mittelabfluss um 235 Mio. Euro hinter den Planungen zurück. In den Ausgaben für die Länderprogramme ist als größter Einzelposten mit 565 Mio. Euro die Wiederaufbauhilfe für die Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden enthalten.

Bewertung/Ausblick

Bisher ist lediglich ein Teil der bereitgestellten Mittel aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ abgeflossen (insgesamt 3,75 Mrd. Euro bis zum 30. April 2024). Die Frist für die Antragstellung für Wiederaufbauhilfen ist um drei Jahre bis zum 30. Juni 2026 und die Frist für die Bewilligung bis zum 31. Dezember 2030 verlängert worden.

Offenbar rechnet der Bund damit, dass sich der Wiederaufbau weiter verzögert und damit mindestens fünf Jahre als Frist für die Antragstellungen sachgemäß sind. Die Frage, wie der Mittelabfluss und der Wiederaufbau beschleunigt werden könnten, sollte auch weiterhin hohes Gewicht haben.

1.12.10 Sondervermögen Bundeswehr

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen Bundeswehr im Juli 2022 mit Inkrafttreten einer Grundgesetzänderung⁸³ und des Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetzes⁸⁴ errichtet. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Mittel des Sondervermögens sollen der Finanzierung von Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr dienen.

Das Sondervermögen Bundeswehr ist vollständig kreditfinanziert. Das BMF ist ermächtigt, Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen, um die Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr zu decken. Die Kreditermächtigung ist durch die Grundgesetzänderung von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Kosten der Kredite hat das Sondervermögen Bundeswehr zu tragen.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Das Sondervermögen gilt am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen von 100 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft wurde. Verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens Bundeswehr werden in die allgemeine Bundesschuld integriert. Nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens ab dem 1. Januar 2031, sind die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2023

Die Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr für das Jahr 2023 ist in Tabelle 1.22 dargestellt.

⁸³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (BGBl. I S. 968) und Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff.).

⁸⁴ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff.).

Tabelle 1.22

Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr

	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro^a</i>			
Einnahmen	-	8 409,0	5 807,6	-2 601,4
Ausgaben	-	8 409,0	5 807,6	-2 601,4
davon:				
Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	-	8 130,7	5 633,4	-2 497,3
Schuldendienst	-	278,4	174,2	-104,1
Verpflichtungsermächtigungen ^b	8 291,6	65 610,5	18 464,9	-73 618,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023.

Die Bundesregierung nahm für das Sondervermögen Bundeswehr im Jahr 2023 erste Kredite auf. Sie gab aus dem Sondervermögen Bundeswehr 5,8 Mrd. Euro aus. Von den Verpflichtungsermächtigungen nahm sie lediglich 28 % in Anspruch. Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die Jahre 2024 bis 2038.

Bewertung/Ausblick

Nachdem die Bundesregierung im Jahr 2022 noch keine Ausgaben aus dem Sondervermögen Bundeswehr getätigt hatte, hat sie im Jahr 2023 begonnen, die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung in Anspruch zu nehmen und Ausgaben zu leisten. Die bislang zulasten des Sondervermögens Bundeswehr eingegangenen Verpflichtungen werden in den Folgejahren zu weiteren Ausgaben führen. Insgesamt bleibt abzuwarten, wie schnell und wirksam es der Bundesregierung gelingen wird, das Sondervermögen Bundeswehr zum vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu verwenden. Die Bundesregierung plant, die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung bis Ende des Jahres 2027 vollständig in Anspruch zu nehmen.