

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024 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 %.

Der Bundesrechnungshof stellte in den vergangenen Jahren einen deutlichen Anstieg von Unstimmigkeiten in den Haushaltsrechnungen fest. Diese Entwicklung weist auf die zunehmende Komplexität und Anfälligkeit in der Rechnungslegung hin. Oberste Bundesbehörden nahmen zentral veranschlagte Personalverstärkungsmittel in Anspruch, obwohl in ihren Einzelplänen noch Mittel zur Verfügung standen. Außerdem konnte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bereits das zweite Haushaltsjahr in Folge nicht die globale Minderausgabe erbringen, da alle Mittel im Einzelplan ausgeschöpft waren. Dies weist auf eine strukturelle Unterdeckung des Einzelplans hin.

Das Haushaltsgesetz 2024 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 39,0 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage von 10,2 Mrd. Euro vorgesehen.

Der Bundeshaushalt 2024 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 33,3 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 474,8 Mrd. Euro um 2,1 Mrd. Euro unter dem Soll. Die geplante Entnahme aus der Rücklage war nicht notwendig (vgl. Tabelle 1.1).

Die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme wies das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Ist 2024 ebenfalls mit 33,3 Mrd. Euro aus. Die zulässige Nettokreditaufnahme lag bei 38,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Anfang 2025 hat der Verfassungsgesetzgeber eine Grundgesetzänderung beschlossen, die eine Ausweitung der Regelgrenzen für die Neuverschuldung des Bundes an zwei Stellen vorsieht. Die Änderung ermöglicht die Einrichtung eines Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität in Höhe von 500 Mrd. Euro außerhalb der Schuldenregel. Außerdem werden die erweiterten Verteidigungsausgaben, soweit sie 1 % der Wirtschaftsleistung eines Jahres übersteigen, von der auf die Schuldenbremse angerechneten Nettokreditaufnahme abgesetzt. Zu den erweiterten Verteidigungsausgaben nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz gehören auch die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.

Durch die Bereichsausnahme der Schuldenbremse für erweiterte Verteidigungsausgaben steigt der Spielraum für die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts erheblich. Zudem erwartet der Bund im Finanzplanungszeitraum deutlich steigende Steuereinnahmen. Dennoch klappt in der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 eine Lücke von 172 Mrd. Euro. Dies verdeutlicht noch einmal, dass der Bundeshaushalt kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem hat.

Für das Haushaltsjahr 2024 weist das BMF Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 4,3 Mrd. Euro aus. Davon entfallen 0,7 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien (vgl. Tabelle 1.4). Der Bundesrechnungshof hat die Einnahmeausfälle aus der Haushaltsrechnung mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er erneut zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 130,1 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes 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. Das BMF beabsichtigt, zur Rechnungslegung 2025 die obersten Bundesbehörden bei der Plausibilisierung ihrer Meldungen über die Einnahmeausfälle zu unterstützen. Hierzu wird es ihnen zentrale Auswertungen aus dem Zahlungsüberwachungsverfahren und dem IT-Verfahren Darlehen zur Verfügung stellen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2024 bei 7,5 Mrd. Euro und damit über denen des Vorjahres (vgl. Abbildung 1.3). Der Betrag bewegt sich im mehrjährigen Vergleich weiterhin auf hohem Niveau.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2024 betrugen die übertragbaren Mittel 43,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Damit waren sie immer noch doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie. Von den 3,7 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln (vgl. Abbildung 1.5) bildeten die Ressorts im Haushaltsjahr 2025 Ausgabereste von 3,0 Mrd. Euro. Damit wollten sie über rund 80 % der nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2024 waren Verpflichtungsermächtigungen von 169,7 Mrd. Euro verfügbar (vgl. Abbildung 1.6). Sie lagen damit deutlich über dem Niveau des Vorjahres. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 110,5 Mrd. Euro. 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 2024 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 353,7 Mrd. Euro zu leisten (vgl. Abbildung 1.7). Sie lagen damit fast 50 Mrd. Euro höher als im Vorjahr und stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes waren zum Jahresende 2024 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 3,6 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Abbildung 1.8). Der Gesamtbestand verringerte sich damit gegenüber dem Vorjahr um 37 %. Die Mittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden weiterhin das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) 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.

Das Vermögen verringerte sich im Haushaltsjahr 2024 um 7,1 Mrd. Euro. Die Schulden stiegen um 114,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.7). Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+110,2 Mrd. Euro). Ursache für die Differenz zur ausgewiesenen Nettokreditaufnahme des Bundes von 33,3 Mrd. Euro sind insbesondere Kreditaufnahmen von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Diese wirken sich nicht auf die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme aus, stellen aber Verbindlichkeiten des Bundes dar und sind in der Vermögensrechnung auszuweisen.

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Diesen sah er in den letzten Jahren – vor allem bei unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden – oft als nicht erfüllt an. Das BMF hat inzwischen den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Energiekrise und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ aufgelöst. Der Bundesrechnungshof wertet dies als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings verbleibt mit dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) noch ein gewichtiges unechtes Sondervermögen. Auch darüber hinaus werden weiterhin Ausgaben in erheblichem Umfang außerhalb des Bundeshaushalts aus Sondervermögen mit eigenen Vermögen und

Schulden geleistet. Dies beeinträchtigt die Transparenz und die Einheit des Haushalts weiterhin in hohem Maße.

1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2024 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.

Der Bundesrechnungshof stellte dies durch eine stichprobenweise Prüfung fest. Er 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 2 000 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

- Auszahlungen in unzutreffender Höhe und
- Auszahlungen bei falscher Haushaltsstelle.

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

¹ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,18 und 2,34 %. 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 1,18 und 2,34 %) liegt.

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung für das Jahr 2024 stellte der Bundesrechnungshof vermehrt fest, dass die obersten Bundesbehörden zentral veranschlagte Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 in Anspruch nahmen, obwohl in ihren Einzelplänen noch Mittel zur Deckung des Mehrbedarfs zur Verfügung standen. Das BMF ließ dies zu, obwohl die Ressorts damit nicht seinen Vorgaben zur Inanspruchnahme dieser „echten“ Personalverstärkungsmittel entsprachen.

Überdies sparten die obersten Bundesbehörden die veranschlagten globalen Minderausgaben zunehmend in investiven Bereichen ein, obwohl in anderen Bereichen ausweislich der Haushaltsrechnung noch verfügbare Mittel vorhanden waren. Auch dies widerspricht den Vorgaben des BMF, sofern die Mittel nicht bereits anderweitig gebunden waren, und weist zudem auf eine mangelnde Priorisierung investiver Ausgaben hin. Das BMAS konnte – wie bereits im Vorjahr – die globale Minderausgabe nicht erbringen, da alle Mittel im Einzelplan ausgeschöpft waren. Dies lässt auf eine nicht sachgerechte Mittelveranschlagung in diesem Einzelplan schließen.

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 Haushaltsabschluss 2024

1.2.1 Überblick

Das Haushaltsgesetz 2024 vom 10. Februar 2024 sah Einnahmen und Ausgaben von 476,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 39,0 Mrd. Euro vor.

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024 von 39,0 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2023 von 0,2 Mrd. Euro² zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2024.

Der Bundeshaushalt 2024 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 33,3 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 474,8 Mrd. Euro um 2,1 Mrd. Euro unter dem Soll (vgl. Tabelle 1.1). Für den Bundeshaushalt 2025 verbleibt eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2024 von 5,7 Mrd. Euro.

² Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Tabelle 1.1

Haushaltsabschluss 2024: Vergleich mit Soll und Vorjahr

	Ist 2024	Soll 2024	Abweichung Soll/Ist 2024	Ist 2023	Abweichung Ist 2024/2023
	<i>in Mrd. Euro^a</i>				
Ausgaben	474,8	476,8	-2,1	457,7	17,1
→ Personalausgaben	42,4	45,0	-2,5	40,1	2,3
→ Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	38,0	39,6	-1,6	40,0	-2,0
→ Zinsausgaben	34,3	37,5	-3,2	37,6	-3,3
→ Nicht-strukturelle Tilgungsausgaben	8,5	-	8,5	-	8,5
→ Zuweisungen und Zuschüsse ^b	294,4	294,9	-0,5	284,4	10,0
→ Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,6	-10,6	11,2	0,5	0,1
→ Zuführung an Rücklagen	-	-	-	-	-
→ Investitionsausgaben	56,7	70,5	-13,9	55,0	1,7
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklage)	441,2	427,5	13,8	392,8	48,4
→ Steuereinnahmen	375,0	377,6	-2,6	356,1	18,9
→ Sonstige Einnahmen ^d	66,2	49,8	16,4	36,7	29,5
Entnahme aus Rücklage	-	10,2	-10,2	37,5	-37,5
Münzeinnahmen	0,2	0,2	0	0,2	0
Nettokreditaufnahme	33,3	39,0	-5,7	27,2	6,1
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-33,5	-49,4	15,8	-64,9	31,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen, nicht-strukturelle Mehreinnahmen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024.

Da die geplante Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig war, bildeten die Nettokreditaufnahme und die Münzeinnahmen den Finanzierungssaldo. Dieser lag damit bei -33,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2024^a

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklage, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	441 232 224 547,15 Euro
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklage und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	474 753 727 609,58 Euro
Finanzierungssaldo	-33 521 503 062,43 Euro
Münzeinnahmen	201 343 200,60 Euro
Entnahme aus Rücklage	-
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	33 320 159 861,83 Euro
Deckung Finanzierungssaldo	33 521 503 062,43 Euro

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

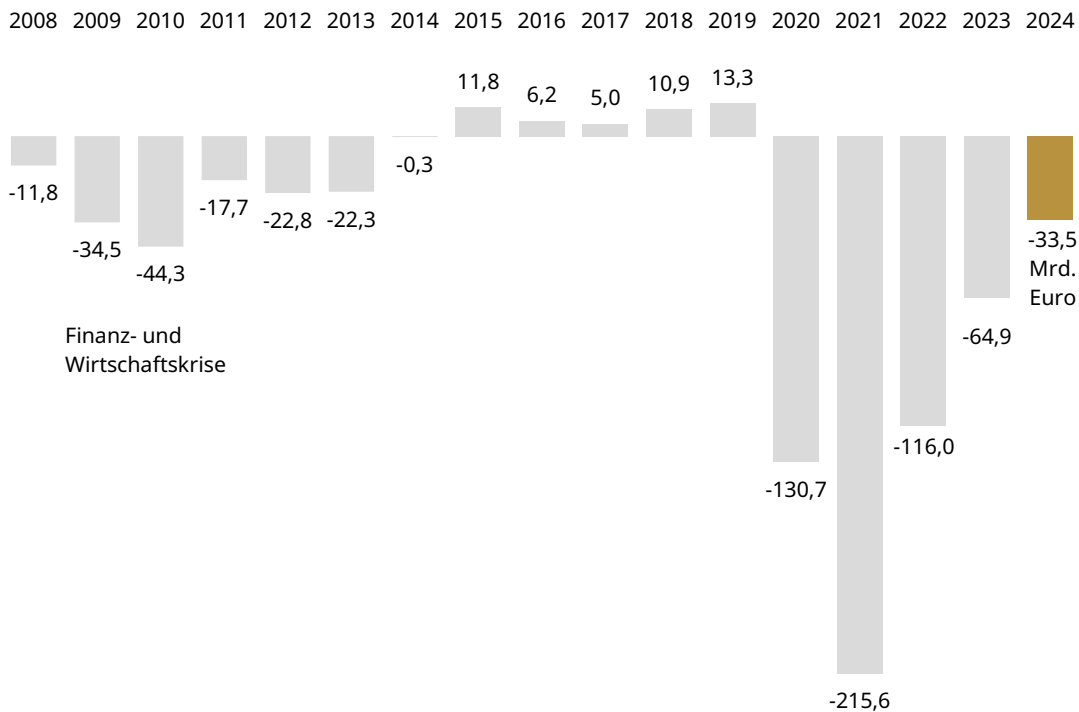
Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Die negativen Finanzierungssalden der letzten fünf Jahre summieren sich inzwischen auf insgesamt mehr als 560 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Weiterhin negativer Finanzierungssaldo verdeutlicht die schlechte Finanzposition des Bundes

Die hohen Ausgaben des Bundes ab 2020 haben hohe negative Finanzierungssalden verursacht. Trotz einer deutlichen Verbesserung in 2024 liegen sie immer noch auf dem Niveau der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2024.

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, lagen die Ausgaben auch im Jahr 2024 weiterhin deutlich über dem Niveau des Jahres 2019 (+117,7 Mrd. Euro).

1.2.2 Ausgaben

Gemessen am Haushaltsplan lagen die Ausgaben insgesamt um 2,1 Mrd. Euro unter dem Soll. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Das im Haushalt vorgesehene verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung kam nicht zur Auszahlung (-12,0 Mrd. Euro).

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Zinsausgaben (-3,2 Mrd. Euro),
- Verteidigungsausgaben (-1,7 Mrd. Euro) sowie
- Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (-1,3 Mrd. Euro).

Demgegenüber fielen Mehrausgaben insbesondere in folgenden Bereichen an:

- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bürgergeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, sonstige Leistungen (4,9 Mrd. Euro) sowie
- Bundesfernstraßen (1,3 Mrd. Euro)³.

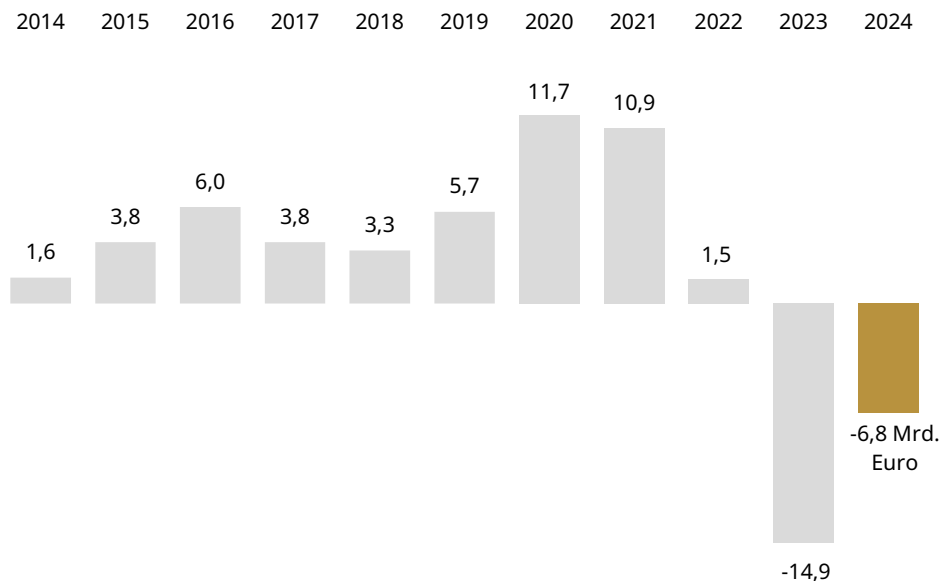
Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben war seit dem Jahr 2014 durch Agio-Einnahmen geprägt.⁴ Diese wurden nach den Regeln der kameralen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Die saldierten Agio/Disagio-Einnahmen beliefen sich in den letzten neun Jahren bis zum Jahr 2022 auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro und überzeichneten die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. In den Jahren 2023 und 2024 waren dagegen Disagio-Ausgaben von 14,9 und 6,8 Mrd. Euro zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1.2).

³ Kapitel 1201 Titelgruppe 01 (Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen).

⁴ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Disagio-Ausgaben belasteten den Bundeshaushalt 2024

In einem veränderten Zinsumfeld wurden aus saldierten Agio/Disagio-Einnahmen in 2023 wieder saldierte Disagio-Ausgaben. In 2024 lagen sie bei -6,8 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2024; 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.

In einem 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.

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 veranschlage. 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.

Im Jahr 2024 hat es seine Auffassung geändert und die notwendigen Gesetzesänderungen angestoßen. Sie sind inzwischen in Kraft getreten.⁵ Der Bundeshaushalt 2025 und die Finanzplanung sehen nun erstmals eine periodengerechte Veranschlagung und Verbuchung von Zinsausgaben vor. Das BMF erwartet, dass durch diese Umstellung Planungspuffer für den Zinstitel künftig deutlich niedriger ausfallen und Freiräume für künftige Haushaltsplanungen entstehen.

1.2.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme, Münzeinnahmen und Entnahme aus Rücklagen) lagen um 13,8 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um 48,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1).

Während die Steuereinnahmen 2,6 Mrd. Euro unter dem Soll lagen, waren die sonstigen Einnahmen 16,4 Mrd. Euro höher als geplant. Diese Steigerung lag vor allem an höheren Privatisierungserlösen (3,5 Mrd. Euro) sowie an sogenannten nicht-strukturellen Einnahmen (8,5 Mrd. Euro). Diese nicht-strukturellen Einnahmen ergaben sich durch Rückflüsse aus der Abwicklung des WSF-Energie, der Corona-Soforthilfen sowie der Corona-Unternehmenshilfen, bei denen das BMF nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 einen Bezug zu früheren Notlagenkreditermächtigungen festgestellt hatte. Diese Mittel vereinnahmte es daher nicht-strukturell im Bundeshaushalt und verwendete sie zweckgebunden zur Tilgung von Notlagenkrediten.

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wurde im Laufe des Jahres 2024 aufgelöst. Der mit dem Sondervermögen verbundene Förderzweck wird nunmehr unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Fonds diente im Jahr seiner Abwicklung lediglich dem Zweck, die Rücklagen aufzulösen und an den Bundeshaushalt zu überweisen.

Einen Anteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank erhielt der Bund im Jahr 2024 nicht, da die Bundesbank im Jahr 2023 keinen Gewinn erwirtschaftet hatte. Dies war bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan 2024 auch schon bekannt.

⁵ Vgl. Gesetz zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 21. November 2024, BGBl. 2024 I Nummer 361.

1.2.4 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 bei der Haushaltsaufstellung mit 14,4 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 39,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2024

		Soll 2024	Ist 2024
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		in Mrd. Euro ^a	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	4 121,2	
3	Abbauverpflichtung	-	
4	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2024 (Zeile 1 * Zeile 2 - Zeile 3)	14,4	
5	Konjunkturkomponente	-7,7	-22,9
6	Saldo der finanziellen Transaktionen	-16,9	-1,4
7	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 4 - Zeile 5 - Zeile 6)	39,0	38,7
8	Für Schuldenregel relevante NKA	39,0	33,3
9	Strukturelle NKA (Zeile 8 + Zeile 5 + Zeile 6)	14,4	9,0
10	Über-/Unterschreitung der zulässigen NKA (Zeile 9 - Zeile 4 oder Zeile 8 - Zeile 7)	-	-5,4
11	Zu tilgender Betrag aufgrund Beschluss Ausnahmeregelung	-	-
12	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 4 - Zeile 9 oder Zeile 7 - Zeile 8)	-	5,4
13	Gesamtsaldo Kontrollkonto (Vorjahr)		58,0 (52,6)

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: BMF-Monatsbericht September 2025.

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 für die Schuldengrenze relevante Nettokreditaufnahme wies das BMF im Ist 2024 mit 33,3 Mrd. Euro aus.⁶ Sie unterschritt die zulässige Nettokreditaufnahme von 38,7 um 5,4 Mrd. Euro. Der Differenzbetrag wird auf dem Kontrollkonto verbucht. Der Saldo auf dem Kontrollkonto erhöht sich damit auf 58,0 Mrd. Euro.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht über die Klage zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021⁷ entschieden. Es hat u. a. 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.⁸ Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, dass der Kernhaushalt und unechte Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nach der Schuldenregel als Einheit zu betrachten sind.⁹

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 aus Sicht des Bundesrechnungshofes u. a. auch kreditfinanzierte Entnahmen aus der nicht werthaltigen Rücklage sowie die Rücklage des aufgelösten Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 betroffen. Gleiches gilt für kreditfinanzierte Ausgaben weiterer Sondervermögen – insbesondere des KTF –, die auf den in den Sondervermögen aufbewahrten Kreditermächtigungen beruhen. Unter Anlegung dieses Maßstabs hätte die Kreditaufnahme des Jahres 2024 den nach der Schuldenregel zulässigen Rahmen überschritten.

⁶ In den Ausgaben enthalten ist ein Tilgungsbetrag von 8,5 Mrd. Euro aufgrund sogenannter nicht-struktureller Rückflüsse von notlagenkreditfinanzierten Ausgaben. Dieser verringert den zukünftigen Rückführungsbetrag pro Jahr aus Notlagenkrediten.

⁷ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – 2 BvF 1/22.

⁸ Ebenda, Randnummer 167.

⁹ 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 1.11).

1.2.5 Grundgesetzänderung im Jahr 2025

Nach der Bundestagswahl vom 23. Februar 2025 hat der 20. Deutsche Bundestag noch vor der Konstituierung des neu gewählten 21. Deutschen Bundestages eine Grundgesetzänderung beschlossen. Der Bundesrat hat dieser am 21. März 2025 zugestimmt.¹⁰ Sie sieht eine Ausweitung der Regelgrenzen für die Neuverschuldung des Bundes an zwei Stellen vor:

- Die Änderung ermöglicht die Einrichtung eines Sondervermögens für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität in Höhe von 500 Mrd. Euro außerhalb der Schuldenregel.¹¹ 100 Mrd. Euro aus dem Gesamttopf für zusätzliche Investitionen sind für Länder und Kommunen reserviert.¹² Weitere 100 Mrd. Euro werden dem Sondervermögen KTF zugeführt. Die verbleibenden Mittel von 300 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen stehen dem Bund für zusätzliche Investitionen zur Verfügung. Zusätzlichkeit wird unterstellt, wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 % der Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigt.
- Die erweiterten Verteidigungsausgaben werden, soweit sie 1 % der Wirtschaftsleistung eines Jahres übersteigen, von der auf die Schuldenbremse angerechneten Nettokreditaufnahme abgesetzt, was den Verschuldungsspielraum vergrößert. Zu den erweiterten Verteidigungsausgaben nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz gehören auch die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.

Durch die Bereichsausnahme der Schuldenbremse für die erweiterten Verteidigungsausgaben steigt der Spielraum für die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts erheblich. Im Bundeshaushalt 2025 ist eine Nettokreditaufnahme von 81,8 Mrd. Euro vorgesehen, davon für die Bereichsausnahme 32,0 Mrd. Euro. Damit soll die zulässige Kreditaufnahme nach der Obergrenze der Schuldenregel komplett ausgenutzt werden.

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2026 ist eine Nettokreditaufnahme von 89,9 Mrd. Euro geplant, davon entfallen auf die Bereichsausnahme 54,3 Mrd. Euro. Wie bereits im Haushaltsjahr 2025, soll auch im Haushaltsjahr 2026 und in den folgenden Finanzplanungsjahren die zulässige Nettokreditaufnahme nach der Obergrenze der Schuldenregel in jedem Jahr vollständig ausgeschöpft werden.

¹⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 24. März 2025, BGBl. 2025 I Nummer 94.

¹¹ Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 21. August 2025 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)“ (V 1 - 0003279).

¹² Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 8. September 2025 zum „Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)“ (I 4 - 0003302).

Trotz dieser massiv erhöhten Kreditfinanzierungsspielräume und erwarteter Steuerrekordeinnahmen klafft in der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 eine Lücke von 172 Mrd. Euro¹³. Dies verdeutlicht noch einmal, dass der Bundeshaushalt kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem hat. Die Bundesregierung bleibt daher aufgefordert, den Bundeshaushalt zukunftssicher zu gestalten und einen weiteren Anstieg der konsumtiven Ausgaben durch Reformen zu verhindern. Eine weitere Lockerung der Schuldenregel hingegen würde die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden.

1.3 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁴ 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. 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.¹⁵

Für das Haushaltsjahr 2024 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 4,3 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.4). Davon entfallen 0,7 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien.

¹³ Im Finanzplanjahr 2027 beläuft sich die Finanzierungslücke aktuell auf 34 Mrd. Euro. In den Jahren 2028 und 2029 steigt sie auf 64 bzw. 74 Mrd. Euro.

¹⁴ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

¹⁵ Vgl. Bemerkungen 2022 Nummer 21; Bundestagsdrucksache 20/6530.

Tabelle 1.4

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
02	BT	22,0	811,9	210,3	1 044,2
06	BMI	0,1	3 076,6	12 127,8	15 204,5
07	BMJ	2,6	136 217,9	213,7	136 434,2
08	BMF	395,2	59 399,6	3 383,2	63 178,0
09	BMWK	12,0	11 725,3	3 005,5	14 742,8
11	BMAS	52,3	81 814,7	4 238,9	86 105,9
12	BMDV	58,0	1 143,6	10 387,1	11 588,7
14	BMVg	0,1	2 809,4	589,6	3 399,2
17	BMFSFJ	20,4	6 255,0	210,7	6 486,1
30	BMBF	104 903,2	50 731,1	156 761,7	312 396,0
32	Bundesschuld	-	37 273,9	5 012,3	42 286,2
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^e	437 174,3	3 159 072,6	26 296,1	3 622 543,0
	Gesamt	542 856,1	3 551 149,8	222 618,2	4 316 624,1
	darunter: Bundesministerien	105 681,8	354 803,3	191 309,8	651 794,9

Erläuterung:

^a Oberste Bundesbehörden, die keine Einnahmeausfälle gemeldet haben oder deren gemeldete Einnahmeausfälle insgesamt unter 1 Mio. Euro liegen, sind in der Tabelle nicht aufgeführt. In der Gesamtsumme sind diese aber enthalten.

^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.

^c Einnahmeausfälle aus Vergleichen und Vertragsänderungen und Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde.

^d Differenzen durch Rundungen.

^e Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrssteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2024 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024; eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat die für das Haushaltsjahr 2024 veröffentlichten Einnahmeausfälle mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er erneut zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2024 enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 130,1 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 sei.

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.¹⁶ Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

Das BMF beabsichtigt, zur Rechnungslegung 2025 die obersten Bundesbehörden bei der Plausibilisierung ihrer Meldungen über die Einnahmeausfälle zu unterstützen. Hierzu wird es ihnen zentrale Auswertungen aus dem Zahlungsüberwachungsverfahren und dem IT-Verfahren Darlehen zur Verfügung stellen. Damit kommt es einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach.

1.4 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁷ 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.¹⁸

Im Haushaltsjahr 2024 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 7,5 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 600 Euro. Der Gesamtbetrag entspricht 1,6 % des Haushaltssolls. Er bewegt sich im mehrjährigen Vergleich weiterhin auf hohem Niveau (vgl. Abbildung 1.3).

¹⁶ Vgl. Leitsatz Nummer 01/23 des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Thema „Buchung und Ausweis von Einnahmeausfällen des Bundes“.

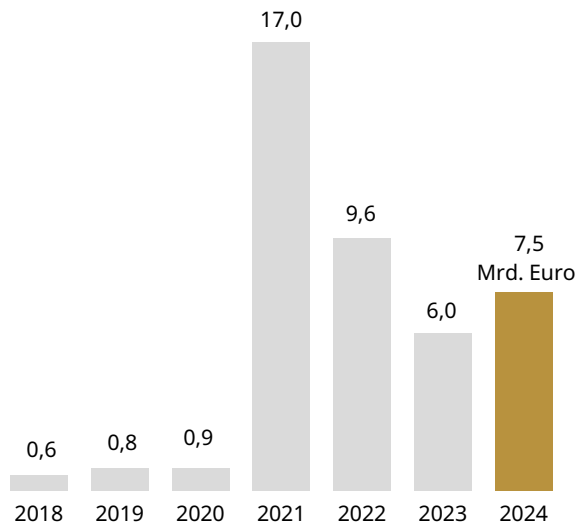
¹⁷ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

¹⁸ Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024.

Abbildung 1.3

Gesamtbetrag der über- und außerplanmäßigen Ausgaben weiterhin auf hohem Niveau

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen in 2024 über denen des Vorjahres. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sie sich vervielfacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2024.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim BMAS, beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, beim Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) und beim BMVg an:

- 2 651 Mio. Euro für Bürgergeld,
- 1 260 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- 620 Mio. Euro für Ausgaben und Finanzierungskosten im Zusammenhang mit dem Erwerb einer Wandelanleihe von Northvolt durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW),
- 586 Mio. Euro für den Kinderzuschlag für Anspruchsberechtigte nach § 6 a Bundeskindergeldgesetz sowie
- 496 Mio. Euro für die Beschaffung der U-Boot Klasse 212 Common Design.

Die einzige außerplanmäßige Ausgabe von 600 Euro leistete das BMBF wegen verzögerter Restzahlungen nach dem Studierenden-Energiepreispauschalengesetz.

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁹ 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 2024 in allen Fällen nach.

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

- 9,7 Mio. Euro als Erstattung des Bundes nach § 18 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz (BMAS) sowie
- 10,2 Mio. Euro für Kindergeld für Anspruchsberechtigte nach § 1 Bundeskindergeldgesetz (BMBFSFJ).

In den beiden übrigen Fällen konnte das BMF eine solche Erklärung nicht abgeben, da die Voraussetzungen für eine überplanmäßige Ausgabe gemäß Artikel 112 Grundgesetz nicht gegeben waren. Diese betrafen:

- 0,2 Mio. Euro als Zuschuss an die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (BMBFSFJ). Die ungenehmigte überplanmäßige Ausgabe kam zustande, da eine Einnahmebuchung in entsprechender Höhe nicht mehr rechtzeitig vor dem Jahresabschluss gebucht wurde.
- 400 Euro für Einrichtung und Betrieb einer zentralen Koordinierungs- und Kommunikationsstelle der zentralen IT-Architektur für den gesundheitlichen Verbraucherschutz (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit).

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.

1.5 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).

¹⁹ 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 2024).

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.

1.5.1 Übertragbare Mittel im Haushaltsjahr 2024

Am Ende des Haushaltsjahres 2023 waren Mittel von 39,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2024 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts im Jahr 2024 Ausgabereste von 29,8 Mrd. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2024 betrugen die übertragbaren Mittel 43,7 Mrd. Euro. Hieraus bildeten die Ressorts bis zum August 2025 Ausgabereste von 17,8 Mrd. Euro.²⁰

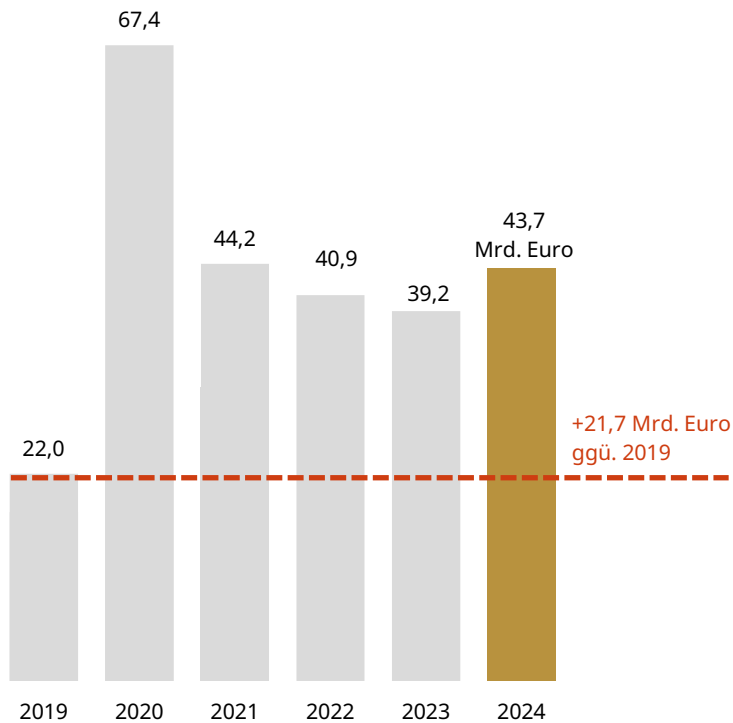
Der Anstieg der übertragbaren Mittel gegenüber dem Haushaltsjahr 2023 ist auf den nicht flexibilisierten Bereich zurückzuführen. Da das im Haushalt vorgesehene verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (Generationenkapital) nicht zur Auszahlung kam, fielen hier 8,2 Mrd. Euro an neuen übertragbaren Mitteln an. Das BMF hat dem Haushaltsausschuss mitgeteilt, dass es hieraus keine Ausgabereste bilden will. Die übertragbaren flexibilisierten Mittel gingen dagegen zurück. Insgesamt lagen die übertragbaren Mittel weiterhin fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.4).

²⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/600 und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel weiterhin auf hohem Niveau

Die übertragbaren Mittel stiegen in 2024 wieder an, weil das für das Generationenkapital vorgesehene Darlehen nicht zur Auszahlung kam. Mit 43,7 Mrd. Euro lagen sie weiterhin fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie in 2019.



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

Die in das Jahr 2025 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.5.

Tabelle 1.5

In das Jahr 2025 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2024	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kapitel 6002 Titel 861 01	Verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung	8 249
Kapitel 6002 Titelgruppe 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	5 885
Kapitel 3205	Verzinsung	3 959
Kapitel 1202	Bundesschienenwege	2 135
Kapitel 2502	Stadtentwicklung und Raumordnung	1 809
Kapitel 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 690
Kapitel 1503 Titel 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	1 574
Kapitel 1204	Digitale Infrastruktur	1 461
Kapitel 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 439
Kapitel 2501	Bau- und Wohnungswesen	1 006
Kapitel 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	829
Kapitel 0903	Energie und Nachhaltigkeit	630
Kapitel 1405	Militärische Beschaffungen	569
Gesamt		31 235

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

1.5.2 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. Im Bundeshaushalt 2024 wurden keine Ausgabemittel zur Restedeckung vorgehalten. Die Ressorts konnten die in Anspruch genommenen Ausgabereste kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in ihren jeweiligen Einzelplänen decken.

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.²¹ 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 2024 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 4,6 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 3,9 Mrd. Euro Ausgabereste (85 %). Im Haushaltsjahr 2025 bildeten sie von den 3,7 Mrd. Euro übertragbaren flexibilisierten Mitteln Ausgabereste von 3,0 Mrd. Euro.

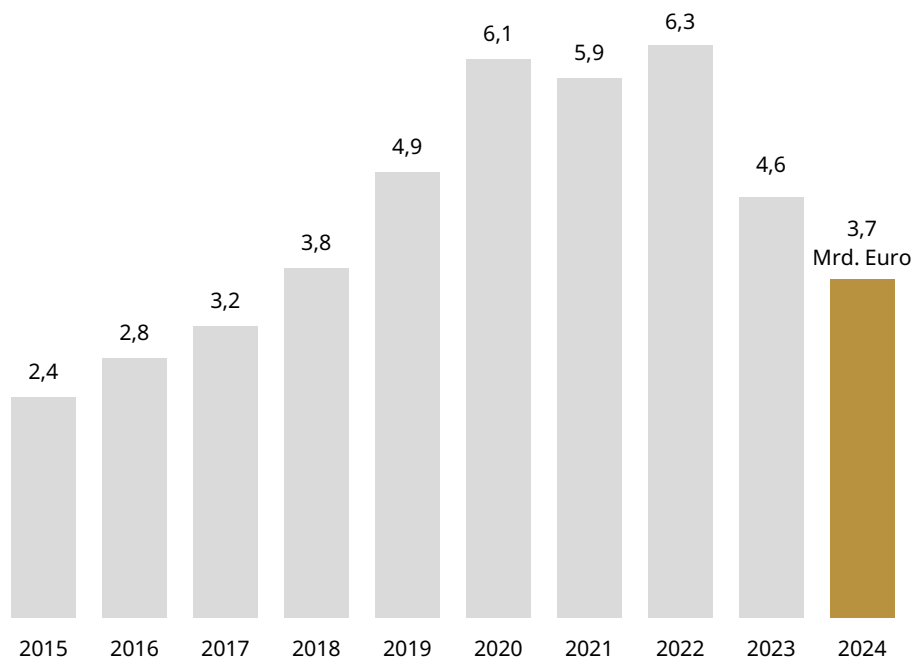
Im Jahr 2025 wollten die Ressorts über rund 80 % der im Jahr 2024 nicht abgeflossenen Mittel in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses deutlicher eingehalten als in den Vorjahren. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts dennoch weiterhin bezweifelt werden. Allerdings lagen die übertragbaren flexibilisierten Mittel im Jahr 2024 wieder auf dem Niveau der Jahre vor der Corona-Pandemie. Der dynamische Anstieg der vergangenen Jahre scheint gebrochen.

Die Entwicklung der übertragbaren flexibilisierten Mittel in den letzten zehn Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

²¹ 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.

Übertragbare flexibilisierte Mittel rückläufig

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2024 sind 3,7 Mrd. Euro flexibilisiert. Nach einem Höchststand in 2022, 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 2024.

1.6 Verpflichtungsermächtigungen

1.6.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

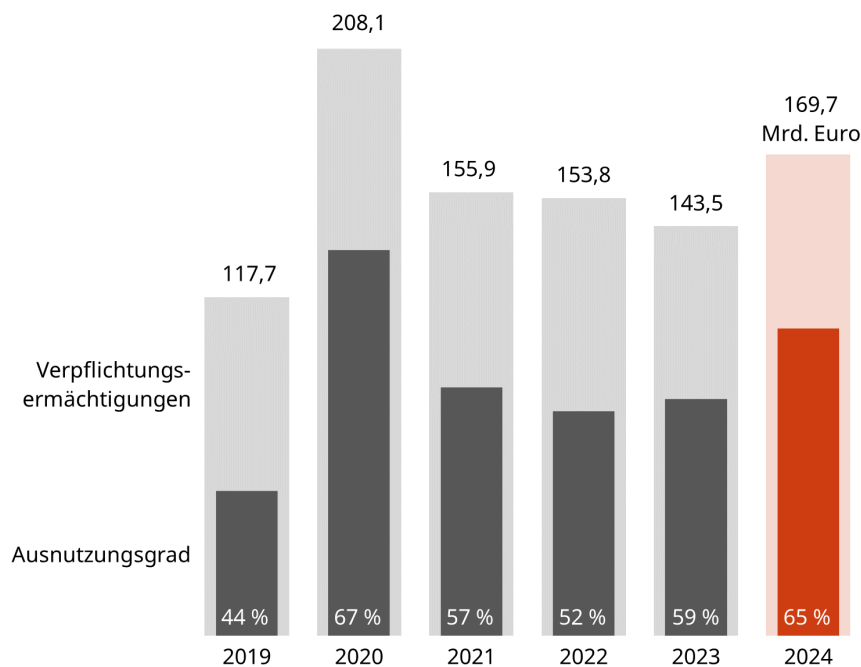
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushalt 2024 waren Verpflichtungsermächtigungen von 169,7 Mrd. Euro verfügbar.²² Sie lagen damit über dem Niveau der drei Vorjahre (vgl. Abbildung 1.6).

²² Im Haushaltsplan 2024 veranschlagte sowie über- und außerplanmäßig bewilligte Verpflichtungsermächtigungen.

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen wieder gestiegen

Die Verpflichtungsermächtigungen stiegen in 2024 erstmals wieder an und lagen über dem Niveau der vorangegangenen drei Jahre. Der Ausnutzungsgrad von 65 % lag zwar ebenfalls über dem Niveau der vorangegangenen drei Jahre, zeugt aber weiterhin von fehlender Etatreife.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2024.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 110,5 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 1,8 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.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²³

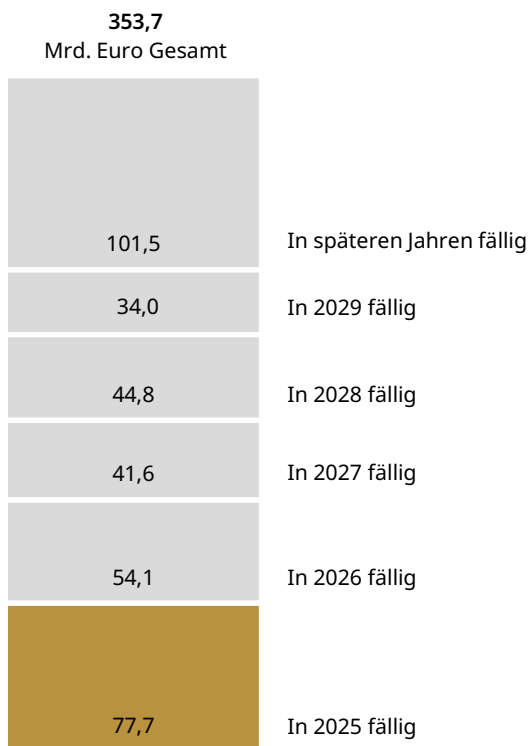
1.6.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2024 lag der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen bei 353,7 Mrd. Euro und damit fast 50 Mrd. Euro höher als in den Vorjahren. Einen Überblick über deren Fälligkeiten zeigt Abbildung 1.7. Die im Haushaltsjahr 2025 eingegangenen Verpflichtungen sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

²³ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2024 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.

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Jahresende 2024 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 353,7 Mrd. Euro. Davon führen 77,7 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2025 zu Ausgaben, die übrigen in den Haushaltsjahren ab 2026.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

1.7 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. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Zinsausgaben – auch aufgrund des ab dem Jahr 2025 steilen Schuldenanstiegs – in den kommenden Jahren erheblich steigen werden. Nach der Finanzplanung der Bundesregierung bis zum Jahr 2029 sollen sie zum Ende des Planungszeitraums bereits bei 66,5 Mrd. Euro liegen.

Hinzu kommt, dass die Finanzplanung für die Jahre 2027 bis 2029 eine Finanzierungslücke von mehr als 170 Mrd. Euro aufweist.

Die Bundesregierung muss eine durchgreifende strukturelle Konsolidierung der Bundesfinanzen angehen. Dies verlangt, Prioritäten und Posterioritäten zu setzen und sich auf die verfassungsmäßigen Kernaufgaben des Bundes zu fokussieren.²⁴

1.8 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 Haushaltsgesetz²⁵ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁶ ausgewiesen. Einen Überblick über den Gewährleistungsrahmen und dessen Ausnutzung zum Jahresende 2024 zeigt Tabelle 1.6.

²⁴ Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 17. September 2025 „Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026“ (I 2 - 0003192).

²⁵ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2024 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

²⁶ 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 1.6

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2024

	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro^a</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2024	1 000,5	631,6	504,9	-126,8
darunter:				
→ Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	140,0	113,1	111,0	-2,1
→ Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	650,0	355,7	225,7	-130
Gewährleistungen gemäß weiteren Gesetzen	239,8	117,9	115,6	-2,4
darunter:				
→ Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	89,2	86,8	-2,4
Gewährleistungen der Sondervermögen	505,4	0,3	1,1	0,8
Gesamtsumme	1 745,7	749,8	621,5	-128,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.10). Für den Teilbereich der Exportkreditgarantien bildete das BMF Rückstellungen von 10,9 Mrd. Euro. Für Inlandsgewährleistungen sah es Rückstellungen von 0,7 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2024 insgesamt 1,9 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 1,5 Mrd. Euro gegenüber.

1.9 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). 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.

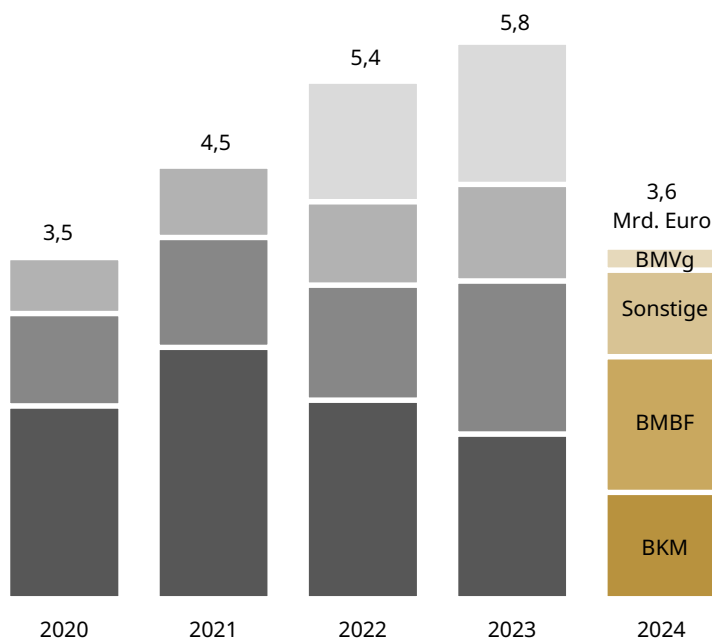
Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes waren zum Jahresende 2024 nicht in Anspruch genommene Selbstbewirtschaftungsmittel von 3,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Gesamtbestand verringerte sich damit gegenüber dem hohen Niveau des Vorjahres um 37 %.

Die Selbstbewirtschaftungsmittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln haben die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen. Ebenfalls über große Bestände verfügen der BKM (Kapitel 0452) und die von ihm unterstützten Kulturinstitutionen. Die Bestände des BMVg (Einzelplan 14) für Rüstungsinvestitionen gingen gegenüber dem Vorjahr stark zurück (vgl. Abbildung 1.8).

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel gehen erstmals seit Jahren zurück

Zum Jahresende 2024 lagen 3,6 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Das sind 2,1 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Den höchsten Anteil haben weiterhin der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das BMBF.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2024.

Nach dem erheblichen, u. a. pandemiebedingten Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel bei dem BKM in den Jahren 2020 und 2021 (bis auf 2,6 Mrd. Euro), ging der Bestand seitdem wieder etwas zurück. Ende 2024 betrug er noch 1,1 Mrd. Euro. Der seinerzeitige Anstieg 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, 163 Mio. Euro im Jahr 2023 und 565 Mio. Euro im Jahr 2024 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. Er sank im Jahr 2024 auf 238 Mio. Euro.

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

1.10 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. Seit 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).²⁷ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den Standards staatlicher Doppik.

Einen Überblick über die wesentlichen Vermögens- und Schuldenpositionen bietet Tabelle 1.7.

²⁷ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.7

Übersicht über Vermögen und Schulden

	Stand: 01.01.2024	Stand: 31.12.2024	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro^a</i>		
Vermögen gesamt	487,4	480,3	-7,1
Anlagevermögen	397,2	412,0	14,9
Finanzanlagen	397,2	412,0	14,9
davon:			
→ Kapitalbeteiligungen ^b	83,0	85,0	2,0
→ Wertpapiere des Anlagevermögens	190,7	190,8	0,1
→ Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	59,8	66,4	6,6
→ Sonstige Ausleihungen	63,7	69,9	6,2
Umlaufvermögen	90,2	68,3	-21,9
darunter:			
→ Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	78,1	54,5	-23,6
Schulden gesamt	2 727,9	2 842,3	114,4
Rückstellungen	1 010,2	1 013,6	3,4
darunter:			
→ Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen ^c	866,6	903,0	36,4
Verbindlichkeiten	1 717,7	1 828,6	110,9
darunter:			
→ Anleihen und Obligationen	1 628,9	1 739,1	110,3
Vermögens-/Schuldensaldo	-2 240,5	-2 361,9	-121,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Abhängig von der Beteiligungsquote werden die Kapitalbeteiligungen als Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen (mehr als 50 %), Beteiligungen (mindestens 20 % und maximal 50 %) sowie sonstige Anteilsrechte (weniger als 20 %) in der Vermögensrechnung ausgewiesen.

^c Der Anfangsbestand 2024 weicht gegenüber dem Endbestand 2023 ab (-42,4 Mio. Euro). Grund sind Änderungen in den Berechnungsgrundlagen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

Das Vermögen des Bundes verringerte sich im Haushaltsjahr 2024 um 7,1 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem eine Abnahme bei den Bankgutgaben und Wertpapieren des Umlaufvermögens um 23,6 Mrd. Euro.

Gegenläufig wirkte sich der Zuwachs bei den Finanzanlagen um 14,9 Mrd. Euro aus. Dieser ergab sich insbesondere durch die Zunahme des Vermögens bei den Sondervermögen um 6,6 Mrd. Euro und den sonstigen Ausleihungen von 6,2 Mrd. Euro. Bei den Kapitalbeteiligungen ergaben sich gegenläufige Entwicklungen, die zum Jahresende 2024 insgesamt zu einem Zuwachs von 2 Mrd. Euro führten.

Die Schulden des Bundes erhöhten sich um 114,4 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+110,3 Mrd. Euro). Ursache für die Differenz zur ausgewiesenen Nettokreditaufnahme des Bundes von 33,3 Mrd. Euro sind insbesondere Kreditaufnahmen von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Diese wirken sich nicht auf die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme aus, stellen aber Verbindlichkeiten des Bundes dar und sind in der Vermögensrechnung auszuweisen.

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.

Das BMF nahm in die Vermögensrechnung 2023 erstmals Anteile des Bundes an Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung als Kapitalbeteiligung des Bundes auf. Damit kam es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Seitdem weist das BMF u. a. auch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Kapitalbeteiligung des Bundes aus. Damit wird 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 13,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 12,5 Mrd. Euro).

Mit der Vermögensrechnung 2024 pilotierte das BMF erstmals die Erfassung der Meldedaten für die Vermögensrechnung ressortweit im neu entwickelten Webtool Rechnungslegung. Hierdurch sind einerseits Medienbrüche bei der Erstellung der

Vermögensrechnung weggefallen und andererseits verringerte sich das Risiko von Übertragungsfehlern.

1.11 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2024 weist 28 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftlichen Eckwerte im Jahr 2024 bietet Tabelle 1.8.

Tabelle 1.8

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

	Zuführung aus dem Bundes- haushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	darunter: Zuführung an Rückla- gen	Vermögen	Schulden
	2024	2024	2024	2024	Ende 2024	Ende 2024
	in Mio. Euro					
Investitions- und Tilgungsfonds	-	276	276	-	1 034	18 120
Finanzmarktstabilisierungsfonds	-	22 889	22 889	-	59 129	80 228
ERP-Sondervermögen	36	844	624	-	25 126	922
Bundeseisenbahnvermögen	5 703	771	6 472	-	536	19
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	15 384	15 384	-	22 596	22 344
Klima- und Transformationsfonds	-	47 535 ^a	47 535	5 958	-	-
Kommunalinvestitionsförderungs- fonds	-	1 512 ^a	1 512	985	-	-
Sondervermögen Bundeswehr	-	17 172	17 172	-	0	22 978

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2024.

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.

Zudem stellen Sondervermögen 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. Dies sah der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren – vor allem bei unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden – oft als nicht gegeben an. Das BMF hat inzwischen den WSF Energiekrise und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ aufgelöst. Der Bundesrechnungshof wertet dies als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings hält er es mit maßgeblichen Haushaltsgrundsätzen für nicht vereinbar, dass das BMF die nicht werthaltige Rücklage des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ von 4,1 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung herangezogen hat. Zudem verbleibt mit dem KTF noch ein gewichtiges unechtes Sondervermögen. Darüber hinaus werden weiterhin Ausgaben in erheblichem Umfang außerhalb des Bundeshaushalts aus Sondervermögen mit eigenen Vermögen und Schulden geleistet. Dies beeinträchtigt die Transparenz und die Einheit des Haushalts weiterhin in hohem Maße.

1.11.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) wurde im März 2009 durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)²⁸ errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen, 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.²⁹

Mit dem Haushaltsjahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Seitdem bestehen seine Ausgaben ausschließlich aus Zinszahlungen für Kredite zu seiner

²⁸ 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).

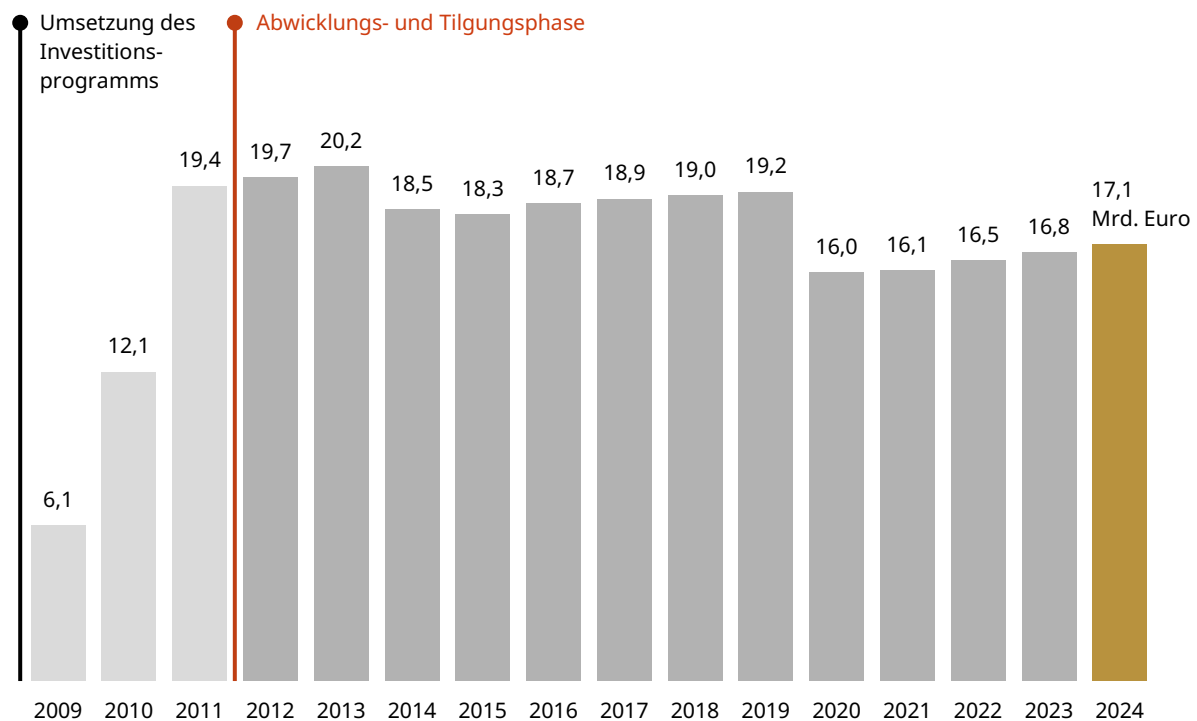
²⁹ § 5 Absatz 1 ITFG i. d. F. des Artikels 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

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 2024 rund 3,6 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen nur noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von rund 1,2 Mrd. Euro.

Es war das erklärte – mit gesetzlicher Tilgungsregelung untermauerte – 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 1.9). Erst im Jahr 2020 verringerte sich die Verschuldung des ITF signifikant. Aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sank sie um 3,2 Mrd. Euro auf 16 Mrd. Euro. Seitdem steigt das negative Eigenkapital des ITF aufgrund von kreditfinanzierten Zinszahlungen stetig wieder an.

Zügige Tilgung der Gesamtschulden des ITF weiterhin nicht absehbar

Entgegen der ursprünglichen – mit gesetzlicher Tilgungsregelung untermauerten – Absichtserklärung, die Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) ab 2012 zügig zu tilgen, liegen die Gesamtschulden in 2024 immer noch bei rund 17,1 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 2024; eigene Berechnungen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Auch im Jahr 2024 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2023 erneut 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 zur Tilgung von Verbindlichkeiten standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital des ITF stieg durch kreditfinanzierte Zinszahlungen weiter auf 17,1 Mrd. Euro. Das BMF hat in der Vermögensrechnung des Bundes hierfür Rückstellungen erfasst.

Die Einnahmen und Ausgaben des ITF im Jahr 2024 sind in Tabelle 1.9 dargestellt.

Tabelle 1.9

Haushaltsrechnung des Investitions- und Tilgungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	392	276	-116
davon:			
→ Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,02	0,02	0
→ Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt	392	276	-116
Ausgaben	392	276	-116
davon:			
→ Zinsen für Kreditaufnahmen	392	276	-116
→ Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^b	-0,05	-0,07	-0,02
Nachrichtlich: Eigenkapital	-16 818	-17 086	-268

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Rückzahlungen aus nicht zweckentsprechend verwendeten Mitteln fließen 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 2024.

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 gegen die Ukraine ist die Verschuldung des Bundes bereits stark gestiegen. Mit den verfassungsrechtlichen Änderungen der Schuldenregel im Jahr 2025 und dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sind weitere Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet. 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.

Die Chance, in haushaltswirtschaftlich guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, wurde verpasst. Die Gesamtschulden des ITF steigen seit dem Jahr 2021 wieder

kontinuierlich an. 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.

1.11.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)³⁰ 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).³¹ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.³²

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.³³

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.³⁴

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium³⁵ 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

³⁰ 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.

³¹ § 2 Absatz 1 StFG.

³² § 13 Absatz 1 StFG.

³³ 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).

³⁴ § 13 Absatz 2 StFG.

³⁵ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

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 2024 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 GmbH³⁶.

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 2024

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2024 sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

³⁶ FMS Vermögensverwaltungs-GmbH.

Tabelle 1.10

Jahresabschluss des Finanzmarktstabilisierungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	17 487	22 889	5 402
Ausgaben	17 487	22 889	5 402
Vermögen	58 514	59 129	615
Schulden	80 115	80 228	113
nicht gedeckter Fehlbetrag	21 601	21 099	-502
nachrichtlich:			
Erträge	501	875	374
Aufwendungen	590	373	-217
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	-89	503	592
Bilanzsumme	80 115	80 228	113
Finanzanlagen ^b	2 168	2 206	38

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung von 55,4 Mrd. Euro (im Jahr 2023) sowie 55,9 Mrd. Euro (im Jahr 2024) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024; Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2024 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2024.

Der Jahresabschluss des FMS wird im Wesentlichen durch folgende Vorgänge geprägt:

- Der Anstieg der Einnahmen und Ausgaben, zurückzuführen hauptsächlich auf Kreditaufnahmen für und Kredittilgungen durch die FMS-WM,
- Erhöhung der an die FMS-WM ausgereichten Darlehen um 0,5 Mrd. Euro sowie der Zuschreibung auf die nach der Veräußerung verbliebene Beteiligung an der Commerzbank AG (0,6 Mrd. Euro),
- Veräußerung eines Aktienpakets der Commerzbank AG (129,7 Mio. Euro),
- Zuschreibungen auf die Beteiligung an der Commerzbank AG (585,8 Mio. Euro),
- Erträge aus Beteiligungen von 98,5 Mio. Euro, darunter 68,4 Mio. Euro an Dividendenzahlungen der Commerzbank AG,
- Teilweise Auflösung der Rückstellung für vertragliche Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG von 19,0 Mio. Euro sowie
- Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (362,6 Mio. Euro).

Den ausstehenden Kapitalhilfen für die Commerzbank AG, die HRE und die Portigon AG von insgesamt 13,1 Mrd. Euro standen zum Jahresende 2024 Beteiligungswerte des FMS von insgesamt 2,2 Mrd. Euro gegenüber.

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 544,0 Mio. Euro ausgewiesen.³⁷

Die Kreditermächtigung des FMS war zum Jahresende 2024 mit 80,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen.³⁸

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.³⁹ 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.

Der Anteil des FMS an der Commerzbank AG lag Ende 2024 bei 12,0 %. Die Commerzbank AG hat für das Geschäftsjahr 2024 eine Dividende von 65 Cent pro Aktie ausgeschüttet.⁴⁰ Die für das Jahr 2025 und die Folgejahre angekündigten bzw. geplanten Kapitalausschüttungen in Form von Dividenden und Aktienrückkäufen bilden weitere Ertragschancen für den FMS. Die weitere Geschäftsentwicklung der Commerzbank AG hängt sowohl von internen als auch externen Faktoren ab.⁴¹

Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Jahresüberschüsse vor. Künftige Ausschüttungen werden weiterhin von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen.⁴²

Für das Geschäftsjahr 2025 ist – ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte – aufgrund von zu erwartenden Erträgen unter dem Niveau der Zinsaufwendungen von einem negativen Ergebnis des FMS auf dem Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Jahr 2025 Wertkorrekturen bei den vom

³⁷ Lagebericht für den FMS für das Geschäftsjahr 2024 (Lagebericht), S. 6.

³⁸ Im Jahresabschluss des FMS zum 31. Dezember 2024 wurden dabei die Kreditermächtigung des FMS von 24,6 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung für die Refinanzierung der FMS-WM von 55,9 Mrd. Euro genutzt.

³⁹ Lagebericht, S. 16.

⁴⁰ Lagebericht, S. 12.

⁴¹ Lagebericht, S. 15.

⁴² Lagebericht, S. 14.

FMS gehaltenen Beteiligungen sowie Zuführungen zu Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen anfallen werden.⁴³

1.11.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen (ERP-SV) wurde im Jahr 1953 aus Mitteln des European Recovery Program (ERP) gegründet. Die Verwaltung liegt beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE). Die ERP-Mittel dienen der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands.

Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die 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 2024

Die Einnahmen des Sondervermögens betrugen 844 Mio. Euro und resultieren überwiegend aus Beteiligungen am Gewinn der KfW (447 Mio. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (361 Mio. Euro). Dem standen Ausgaben von 624 Mio. Euro gegenüber. Den Bilanzgewinn nutzte das Sondervermögen zu einer Substanzstärkung.

Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.11 abgebildet.

⁴³ Lagebericht, S. 16.

Tabelle 1.11

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	937	1 092	844	-248	-93
davon:					
→ Einnahmen aus Vermögen	623	409	447	38	-176
→ Tilgung von Darlehen	284	474	361	-113	77
→ Zinszuschüsse Bundeshaushalt	20	51	36	-15	16
→ sonstige Einnahmen	10	11	0,1	-10,9	-9,9
Ausgaben	512	1 092	624	-468	112
davon:					
→ Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	60	65	86	21	26
→ Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	136	219	130	-89	-6
→ deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	291	770	380	-390	89
→ sonstige Ausgaben	25	34	28	-6	3
Einnahmeüberschuss	425	-	220	220	-205
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	754	-	375	375	-379
Eigenkapital	23 829	-	24 204	24 204	375

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2023 und 2024.

Im Jahr 2024 leistete das Sondervermögen Ausgaben von 216 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 (29 Mio. Euro), Verwaltungskosten des Europäischen Investitionsfonds (5 Mio. Euro) sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen (6 Mio. Euro) zuzurechnen.⁴⁴ Da in einzelnen Ausgabetiteln Rückflüsse verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen im Jahr 2024 bei 248 Mio. Euro. Die Zielgröße der zu erbringenden Förderleistung betrug 424 Mio. Euro.

⁴⁴ Diese Förderleistungen sind in den deutschen und europäischen Fondsfinanzierungen und den sonstigen Ausgaben enthalten.

Nach der vom BMW für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2024 auf 24,2 Mrd. Euro. Für den gesetzlich vorgeschriebenen Substanzerhalt wäre ein fortgeschriebenes Gegenwertaufkommen⁴⁵ von 18,7 Mrd. Euro erforderlich. Das Vermögen lag um 5,5 Mrd. Euro (30 %) darüber.

Bewertung/Ausblick

Das BMW hat den gesetzlichen Auftrag zum Substanzerhalt übererfüllt, da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen, wie auch in den vergangenen Jahren, deutlich überschreitet.

Gleichzeitig verfehlte das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2024 die Zielgröße der zu erbringenden Förderleistung von 424 Mio. Euro um 176 Mio. Euro. Die Förderleistung war bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Seit dem Jahr 2021 ist allerdings eine Steigerung der Förderleistung von 174 auf nunmehr 248 Mio. Euro zu verzeichnen.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMW mehrmals darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleisteten Förderungen in den letzten Jahren jeweils deutlich unter den Zielgrößen lagen. Das BMW hatte die Kritik zum Anlass genommen, Maßnahmen zur Steigerung der Förderleistung zu entwickeln. Es bleibt immer noch offen, ob und in welcher Höhe diese Maßnahmen zu einer Verbesserung der Förderleistung führen. Der Bundesrechnungshof wird dies bei seinen Prüfungen weiter im Blick behalten.

1.11.4 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 auszahlen,
- die Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

⁴⁵ Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2024.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2024

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2024 sind in Tabelle 1.12 dargestellt.

Tabelle 1.12

Jahresrechnung des Bundeseisenbahnvermögens

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	6 380	6 292	6 474	182	94
davon:					
→ Zuführungen Bundeshaushalt	5 511	5 492	5 703	211	192
→ Eigene Einnahmen	869	799	771	-28	-98
Ausgaben	6 386	6 292	6 472	180	86
davon:					
→ Personalausgaben	5 864	5 666	5 920	254	56

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024; Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2023 und 2024.

Die zum 31. Dezember 2024⁴⁶ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 535,6 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (236,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (8,8 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (279,1 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2024 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 18,9 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (10,8 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,3 Mio. Euro).

Der Buchwert des Immobilienbestandes verringerte sich von 239,4 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 236,4 Mio. Euro im Jahr 2024. Der Rückgang von 1,3 % folgt aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von

⁴⁶ Vgl. S. 111 der Vermögensrechnung.

3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 93,0 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 17 Personen und damit um 3,2 %. Die Zahl der der DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist mehr als 30 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 10 415 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 91,1 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2024 zahlte das BEV 3,6 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 121 961 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 119 518 Personen und damit um 49,5 % zurück.

Bewertung/Ausblick

Obwohl die Aufgaben des BEV rückläufig sind, wird es auch künftig auf Zuführungen in mehrstelliger Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt angewiesen sein. Im Haushaltsentwurf 2025 sind dafür 5,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat sie bisher nicht Gebrauch gemacht. Das Bundesministerium für Verkehr (BMV)⁴⁷ gab an, dass das BEV vorerst nicht aufgelöst werden könne.

Der Bundesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Entwicklungsauftrags und der demografischen Entwicklung für unerlässlich, eine Zukunftsstrategie für das gesamte BEV zu entwickeln. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMV im Dezember 2020 auf, dem Bundesrechnungshof jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Darin soll das BMV darlegen, wie es die Übertragung von sämtlichen Teilaufgaben an andere Behörden vorbereitet.

Das BMV informierte in seinen bisherigen Fortschrittsberichten im Wesentlichen nur über den Immobilienbereich und den Personalbestand des BEV. Die Bereiche „Versorgungsbezüge“ und „Sozialeinrichtungen“ betrachtete es bislang nicht.

Der Bundesrechnungshof hat im April 2024 dem Rechnungsprüfungsausschuss erneut berichtet.⁴⁸ Dieser hat das BMV daraufhin aufgefordert, einen Fahrplan zu erstellen, wie sämtliche Aufgabenbereiche des BEV auf andere Behörden übertragen werden können und einen Zeitpunkt festzulegen, zu dem das BEV aufgelöst werden kann. Das BMV soll dem Rechnungsprüfungsausschuss bis Ende Mai 2026 berichten.

⁴⁷ Bis zum 6. Mai 2025 Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV).

⁴⁸ Vgl. Bemerkungen 2023, Nummer 30, Bundestagsdrucksache 20/11000.

1.11.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

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

Zweck des WSF ist nach § 16 Absatz 1 StFG die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die 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. Er konnte mit den Garantien und Rekapitalisierungen Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen waren temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen.

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. Die noch laufenden Stabilisierungsmaßnahmen haben ein Volumen von 700 Mio. Euro.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2024

Die Einnahmen und Ausgaben des WSF im Haushaltsjahr 2024 sind in Tabelle 1.13 dargestellt.

Tabelle 1.13

Jahresabschluss des Wirtschaftsstabilisierungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	30 390	15 384	-15 006
Ausgaben	30 390	15 384	-15 006
Vermögen	37 623	22 596	-15 027
Schulden	37 461	22 344	-15 117
Vermögens-/Schuldensaldo	162	252	90
nachrichtlich:			
Erträge ^b	385	142	-243
Aufwendungen ^b	276	51	-225
Jahresfehlbetrag/Jahresüberschuss	110	90	-20
Bilanzsumme	37 623	22 596	-15 027
Finanzanlagen ^b	33 571	21 912	-11 659

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 2023 und 2024; Finanzagentur, Jahresabschluss 2024 des WSF.

Bewertung/Ausblick

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.

1.11.6 Klima- und Transformationsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Zum 1. Januar 2011 wurde das Sondervermögen Energie- und Klimafonds errichtet.⁴⁹ Es wurde im Juli 2022 zum „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“ weiterentwickelt. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen ermöglichen, 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. Das BMF verwaltet federführend den KTF. Im Jahr 2024 bewirtschafteten sechs weitere Ressorts die Titel des Sondervermögens.

Zur Finanzierung seiner Ausgaben fließen dem KTF die Erlöse aus der Versteigerung bzw. aus der Veräußerung von Emissionsrechten⁵⁰ 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.⁵¹ Bei den Rücklagen handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um Ausgabeermächtigungen, die das BMF im Jahr der Zuweisung und nicht erst im Jahr der Inanspruchnahme auf die Schuldenregel anrechnet.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Der Wirtschaftsplan 2024 des KTF sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 49,5 Mrd. Euro vor.⁵² Der KTF schloss das Haushaltsjahr 2024 mit einem nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Ergebnis ab (jeweils 47,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung des KTF ist in Tabelle 1.14 abgebildet.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Hierbei handelt es sich um die Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Europäischer Emissionshandel) sowie die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz.

⁵¹ § 5 KTF-Gesetz.

⁵² Einschließlich Entnahme aus und Zuführung zu der Rücklage.

Tabelle 1.14

Haushaltsrechnung des Klima- und Transformationsfonds

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung Ist 2024 ggü. Soll Nachtrag
	<i>in Mio. Euro^a</i>			
Einnahmen	49 151	49 454	47 535	-1 920
davon:				
→ Erlöse aus dem europäischen Emissionshandel	7 646	8 187	5 505	-2 682
→ Erlöse aus dem nationalen Emissionshandels- system zur CO ₂ -Bepreisung	10 728	12 255	12 988	733
→ übrige Einnahmen	30 777	29 013	29 013	0
Ausgaben	49 151	49 454	47 535	-1 920
davon:				
→ Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitio- nen)	4 896	19 285	23 759	4 474
→ Investitionen	15 241	29 853	17 818	-12 035
→ Zuführung an die Rücklage	29 013	317	5 958	5 641

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2024; KTF-Jahresrechnung 2023.

Die Einnahmen bestanden im Wesentlichen aus der geplanten Entnahme aus der Rücklage (29 Mrd. Euro).⁵³ Die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel⁵⁴ (5,5 Mrd. Euro) lagen deutlich unterhalb des Solls von 8,2 Mrd. Euro. Die Bundesregierung führt dies insbesondere auf einen niedrigeren Zertifikatspreis als erwartet zurück. Die Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung⁵⁵ (13 Mrd. Euro) lagen leicht über dem Soll von 12,3 Mrd. Euro. Dies begründete die Bundesregierung mit der etwas höheren Menge an verkauften Zertifikaten. Eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt erhielt der KTF im Jahr 2024 nicht.

Die Ausgaben bestanden aus der Zuführung zur Rücklage (6 Mrd. Euro) sowie den Programmausgaben (Investitionsausgaben und Zuweisungen/Zuschüsse). Von den Investitionsausgaben (17,8 Mrd. Euro) entfielen allein 14,1 Mrd. Euro auf die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG).⁵⁶ Die Ausgaben für Zuweisungen/Zuschüsse

⁵³ Zu Jahresbeginn wird die Rücklage vollständig aufgelöst und verstärkt die Einnahmen. Am Jahresende wird wieder eine Rücklage gebildet. Ihr werden die Einnahmen zugeführt, die die Programmausgaben übersteigen.

⁵⁴ Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Titel 132 02).

⁵⁵ Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz (Titel 132 03).

⁵⁶ Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich (Titel 893 10).

(23,8 Mrd. Euro) dienten überwiegend für „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“⁵⁷ (EEG-Förderung, 18,5 Mrd. Euro) und für „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“⁵⁸ (2,4 Mrd. Euro). Die höheren Programmausgaben im Vergleich zum Vorjahr (+21,4 Mrd. Euro) führt die Bundesregierung auf die gestiegenen Ausgaben für die EEG-Förderung (+18,5 Mrd. Euro) und für die BEG (+3,1 Mrd. Euro) zurück. Die außerplanmäßigen Mehrausgaben für die EEG-Förderung (7,9 Mrd. Euro) konnten durch Einsparungen bei anderen KTF-Programmausgaben gedeckt werden.

Die Ressorts haben für das Jahr 2024 – wie schon in den Vorjahren – die geplanten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen unrealistisch hoch geplant. Die im Vergleich zu den Vorjahren hohen Gesamtausgaben waren hauptsächlich auf die hohen Ausgaben für die gesetzlich geregelte EEG-Förderung zurückzuführen. Nicht sachgerecht ermittelte Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 Nummern 2 und 3 BHO). Dies erschwert es dem Parlament im Wirtschaftsplan des KTF sachgerecht von seinem Budgetrecht Gebrauch zu machen.

Aktuelle finanzielle Entwicklung des KTF im Haushaltsjahr 2025

Zusammen mit dem Bundeshaushalt 2025 hat der Deutsche Bundestag den Wirtschaftsplan 2025 für den KTF beschlossen. Der Wirtschaftsplan sieht Einnahmen und Ausgaben von jeweils 36,7 Mrd. Euro vor.

U. a. sind Erlöse aus dem europäischen (5,3 Mrd. Euro) und nationalen Emissionshandel (15,4 Mrd. Euro) vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bei Prüfungen festgestellt, dass die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel nicht verlässlich prognostizierbar und sehr volatil sind. Sie hängen u. a. von der Wirtschaftslage sowie dem EU-weiten Angebot an Zertifikaten und der EU-weiten Nachfrage nach ihnen ab. Aus der Auflösung der Rücklage sind deutlich niedrigere Einnahmen als in den Vorjahren vorgesehen (6 Mrd. Euro). Erstmals sollen dem KTF 10 Mrd. Euro aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zufließen.

Wie in den Vorjahren sind erneut hohe Ausgaben für die BEG vorgesehen (15,3 Mrd. Euro). Der Wirtschaftsplan 2025 sieht außerdem Kompensationszahlungen an Privatpersonen und Unternehmen von insgesamt 4 Mrd. Euro vor. In den Vorjahren flossen die für solche Kompensationszahlungen vorgesehenen Mittel größtenteils ab.

Aus dem KTF sollen andere Programme und Maßnahmen als bisher finanziert werden:

⁵⁷ Kapitel 6092 Titel 683 07.

⁵⁸ Kapitel 6092 Titel 683 03.

- Acht Titel sind entfallen. Im Wirtschaftsplan 2024 waren für sie insgesamt 0,2 Mrd. Euro vorgesehen. Es kommen fünf neue Titel hinzu.
- Insgesamt sind bei diesen neuen Titeln 4,1 Mrd. Euro vorgesehen, darunter allein 3,4 Mrd. Euro bei dem neuen Titel 683 01 (Ausgleich der Gasspeicherumlage). Um die gesetzlichen Füllstandsvorgaben für Gasspeicheranlagen zu erreichen, kann der Marktgebietsverantwortliche Trading Hub Europe (THE) Erdgas zum Zweck der Einspeicherung kaufen. Die Kosten solcher Käufe werden über eine Gasspeicherumlage auf alle Netznutzer verteilt. Mit dem neuen Ausgabenansatz im KTF will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Gasspeicherumlage nicht mehr erhoben werden muss. Dazu plant sie das Gesetz zum KTF dahingehend anzupassen, dass aus dem KTF Ausgleichszahlungen geleistet werden dürfen, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten.
- Für das Jahr 2025 und die Folgejahre sind erhebliche Ausgabenansätze im KTF infolge eingegangener Verpflichtungen vorgebunden. Die titelbewirtschaftenden Ressorts gingen bis zum 31. Dezember 2024 Verpflichtungen von 24,4 Mrd. Euro allein zulasten des Haushaltsjahres 2025 ein. Durch die Verlagerung von Titeln in den KTF dürften sich diese Verbindungen weiter erhöht haben.

Für das Jahr 2025 ist außerdem eine Globale Minderausgabe von 2 Mrd. Euro vorgesehen.

Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 für den KTF

Die Bundesregierung sieht in ihrem Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 Einnahmen und Ausgaben von jeweils 33,1 Mrd. Euro vor. Aus den beiden Emissionshandelssystem sollen Einnahmen von 21 Mrd. Euro erzielt werden, dazu ist erneut eine Zuführung von 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität vorgesehen. Die Bundesregierung geht zum Jahresbeginn 2026 von einer verbliebenen Rücklage von 2,1 Mrd. Euro aus, die bis zum Jahresende 2026 vollständig abgeschmolzen sein soll. Sie beabsichtigt weitere Titel aus dem Kernhaushalt in den KTF zu überführen. Ein neuer Titel ist für Ausgaben als Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten geplant (6,5 Mrd. Euro). Ausgaben als Ausgleich der Gasspeicherumlage sind – anders als in diesem Jahr – nicht mehr vorgesehen.

Bewertung/Ausblick

Die veranschlagten Programmausgaben (33,1 Mrd. Euro) im Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 sind bereits erheblich vorgebunden, sollten eingegangene Verpflichtungen zu Lasten des Jahres 2026 zu entsprechenden Auszahlungen führen und einzelne geplante Ausgaben vollständig abfließen:

- 14,4 Mrd. Euro sind zum 31. Juli 2025 aus eingegangenen Verpflichtungen aus den derzeitigen KTF-Titeln „gebunden“, darunter ein hoher einstelliger Milliardenbetrag aus der BEG.
- 0,7 Mrd. Euro an Verbindungen würden aus bereits eingegangenen Verpflichtungen aus dem Jahr 2025 dazukommen, falls Titel aus dem Kernhaushalt wie geplant verlagert werden.
- 2,2 Mrd. Euro sind als weitere Verpflichtungen zu Lasten des Jahres 2026 möglich, falls sich die eingegangenen Verpflichtungen bei den KTF-Titeln und den Titeln, die aus dem Kernhaushalt verlagert werden sollen, im bisherigen Tempo und Umfang im Jahr 2025 nach dem 31. Juli fortsetzen.

Dazu kommen voraussichtlich hohe Ausgaben für den Zuschuss an die Übertragungsnetzbetreiber (6,5 Mrd. Euro) und die Zahlungen an die Kohlekraftwerksbetreiber (0,8 Mrd. Euro). Darüber hinaus ist eine Globale Minderausgabe von 2,6 Mrd. Euro zu erwirtschaften

Abzuwarten bleibt allerdings, inwiefern für den KTF im Jahr 2026 eine höhere Entnahme aus der Rücklage zur Verfügung steht, als sie von der Bundesregierung im Entwurf des Wirtschaftsplans veranschlagt ist (2,1 Mrd. Euro). Im Hinblick auf die lange Zeit der vorläufigen Haushaltsführung im Jahr 2025 und den bisher geringen Mittelabflüssen zum Stichtag 31. Juli 2025 (9,5 Mrd. Euro) ist nicht auszuschließen, dass zum Jahresende 2025 eine deutlich höhere Zuführung zur Rücklage vorzunehmen ist als bisher geplant. Die höhere Rücklage stünde dann im Jahr 2026 zur Finanzierung von Programmausgaben zur Verfügung.

1.11.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErG)⁵⁹ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert⁶⁰. Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015. Das KInvFErG wurde zuletzt im September 2021⁶¹, das KInvFG zuletzt

⁵⁹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. September 2021, BGBl. I S. 4147.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

im Dezember 2022⁶² geändert. Das Gesamtvolumen des Fonds beträgt 7 Mrd. Euro und verteilt sich auf zwei Förderprogramme mit je 3,5 Mrd. Euro auf, die in den beiden Kapiteln des KInvFG geregelt sind. Das Infrastrukturprogramm (KInvFG I) endete mit Ablauf des Jahres 2023 (für ÖPP-Maßnahmen 2024), das Schulsanierungsprogramm (KInvFG II) endet mit Ablauf des Jahres 2025 (für ÖPP-Maßnahmen 2026).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2024 ist in Tabelle 1.15 abgebildet.

Tabelle 1.15

Haushaltsrechnung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds

	Ist 2023	Ist 2024	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	2 109	1 512	-597
davon:			
→ Entnahme aus der Rücklage	2 109	1 512	-597
Ausgaben	2 109	1 512	-597
davon:			
→ Infrastrukturprogramm	123	104	-19
→ Schulsanierungsprogramm	474	425	-49
→ Zuführung an die Rücklage	1 512	983	-529

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2023 und 2024.

Die Länder riefen im Haushaltsjahr 2024 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 529,0 Mio. Euro ab. Davon entfielen 104,1 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 424,9 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 982,6 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind rund 14 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2024 noch nicht verausgabt. Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms ist nunmehr beendet. Schlusszahlungen dürfen noch im Haushaltsjahr 2025 geleistet werden. Damit steht die

⁶² Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022, BGBl. I 2022, S. 2142, 2145.

verbleibende Rücklage im Wesentlichen noch für das Schulsanierungsprogramm zur Verfügung.

Bewertung/Ausblick

Der KInvF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.11 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.

1.11.8 Sondervermögen Bundeswehr

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen Bundeswehr im Juli 2022 mit Inkrafttreten einer Grundgesetzänderung⁶³ und des Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetzes⁶⁴ errichtet. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Während der Gesetzgeber mit dem Sondervermögen ursprünglich die vollständige Finanzierung der Ausrüstungsvorhaben sichern wollte, ist die Bundesregierung abweichend davon seit dem Jahr 2024 in eine „Mischfinanzierung“ übergegangen.⁶⁵ Damit will sie die im Wirtschaftsplan genannten Vorhaben höchstens bis Ende 2027 aus dem Sondervermögen finanzieren. Sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind, will sie nicht abgeschlossene Vorhaben aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren. Der Haushaltsgesetzgeber willigte mit dem Haushalt 2024 in das Vorgehen ein. Er ließ per Haushaltsvermerk zu, dass bis 31. Dezember 2023 zulasten des Sondervermögens eingegangene Verpflichtungen in den Einzelplan 14 übertragen werden dürfen.⁶⁶

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.

⁶³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), BGBl. 2022, Teil I, Nummer 22, S. 968.

⁶⁴ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz), BGBl. 2022, Teil I, Nummer 23, S. 1030 ff.

⁶⁵ Zur Kritik an der „Mischfinanzierung“ siehe Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 4. September 2023, Gz.: IV 1 - 0001649.

⁶⁶ Haushaltsvermerk Nummer 12 zu den Ausgaben im Einzelplan 14 des Haushalts 2024.

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 sind die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.⁶⁷

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2024

Die Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr für das Jahr 2024 ist in Tabelle 1.16 dargestellt.

Tabelle 1.16

Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr

	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro^a</i>			
Einnahmen	5 807,6	19 799,8	17 172,5	-2 627,3
Ausgaben	5 807,6	19 799,8	17 172,5	-2 627,3
davon:				
→ Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	5 633,4	24 024,5	16 905,1	-7 119,4
→ Schuldendienst	174,2	775,4	267,3	-508,1
→ Besondere Finanzierungsausgaben	-	-5 000,0	0,0	5 000,0
Verpflichtungsermächtigungen ^b	18 464,9	30 877,0	17 906,1	-12 970,9

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für die Jahre 2023 und 2024.

Gemäß den Haushaltsrechnungen 2022, 2023 und 2024 gab die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2024 aus dem Sondervermögen Bundeswehr 23 Mrd. Euro aus, davon 17,2 Mrd. Euro im Jahr 2024. Von den Verpflichtungsermächtigungen nahm sie im

⁶⁷ Mit der Rückzahlung des Sondervermögens Bundeswehr muss spätestens ab dem 1. Januar 2031 begonnen werden.

Jahr 2024 lediglich 58 % in Anspruch. Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die Jahre 2025 bis 2027.⁶⁸

Bewertung/Ausblick

Die bislang zulasten des Sondervermögens Bundeswehr eingegangenen Verpflichtungen werden bis in das Jahr 2027 zu weiteren Ausgaben führen. Die Bundesregierung plant, die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung bis Ende des Jahres 2027 vollständig in Anspruch zu nehmen.

⁶⁸ Laut BMVg seien in der Haushaltsrechnung 2024 aufgrund eines Büroversehens fälschlicherweise noch Verpflichtungen von insgesamt 51,2 Mio. Euro für die Jahre 2028 bis 2030 ausgewiesen. Tatsächlich habe das BMVg die bis 31. Dezember 2023 zulasten des Sondervermögens für die Jahre 2028 ff. bestehenden Verpflichtungen auf Grundlage des Haushaltsvermerks Nummer 12 zu den Ausgaben im Einzelplan 14 des Haushalts 2024 vollständig in den Einzelplan 14 übertragen.