

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung

Kreditaufnahme durch den Bund



4. Mai 2026



Geschäftszeichen: III 5 - 0002413

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	4
1	Einführung	7
2	Einnahmen aus Krediten.....	8
2.1	Sachverhalte.....	8
2.2	Vorläufige Würdigung	14
2.3	Stellungnahme.....	15
2.4	Abschließende Würdigung	16
3	Umbuchung und Verwahrung von Kreditermächtigungen.....	18
3.1	Sachverhalte.....	18
3.2	Vorläufige Würdigung	28
3.3	Stellungnahme.....	30
3.4	Abschließende Würdigung	32
4	Abschließende Empfehlungen.....	33

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium der Finanzen (BMF)

- Einnahmen aus Krediten verbuchte,*
- Umbuchungen einsetzt, um den Haushalt auszugleichen und*
- Kreditermächtigungen für Kreditaufnahmen über den Bundeshaushalt nachhält.*

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMF stellt der Bundesrechnungshof abschließend Folgendes fest:

0.2

Das BMF führte den aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen Mittel teils nur buchmäßig zu. Diese waren weder Barmittel, noch entsprach ihnen eine Kreditaufnahme am Kapitalmarkt. Gleichwohl erhöhten sie die im Bundeshaushalt ausgewiesene Nettokreditaufnahme. Schon zuvor sah der Bundesrechnungshof diese Verbuchung nicht mit der Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz in Einklang stehend.

Auch weiterhin entsprechen die verbuchten „Krediteinnahmen“ nicht den Kreditaufnahmen am Kreditmarkt. Ein Teil der Krediteinnahmen war fiktiv: Das BMF verbuchte sie in so genannte Bestände. Um aus diesen Beständen in späteren Haushaltsjahren Mittel auszahlen zu können, muss das BMF jedoch zunächst noch Kredite am Kreditmarkt aufnehmen. Die Bestände bezeichnet das BMF auch als „Kreditermächtigungen“. Im Jahr 2024 zog es 25,4 Mrd. Euro aus solchen Beständen heran, um Kredite für Auszahlungen aufzunehmen. Für die Jahre ab 2025 stehen für weitere Kreditaufnahmen noch Bestände von 35,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Über den Umfang dieser Bestände berichtet das BMF öffentlich nicht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Kreditaufnahme stets am Kreditmarkt erfolgen muss. Die Buchung überschüssiger buchmäßiger Beträge in Bestände für eine spätere Kreditaufnahme ist nicht zulässig.

Das BMF hat eingewandt, dass das grundsätzliche Vorgehen zur Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen nicht zu beanstanden sei. So hätten die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und der kassenmäßigen Fälligkeit keine absolute Gültigkeit. Das Bundesverfassungsgericht habe „spezifische Modifikationen“ zugelassen, die nach Auffassung des BMF eine überjährige Nutzung der Mittel erlaubten.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass Kreditermächtigungen nicht in Sondervermögen und Rücklagen „geparkt“ werden dürfen. Für eine überjährige Mittelbereitstellung stellt das Haushaltsrecht andere Instrumente zur Verfügung. (Tz. 2)

0.3

Der Haushaltsvermerk zum Kapitel 3201 („Kreditaufnahme“) erlaubt dem BMF zum Haushaltsabschluss Ausgleichsbuchungen. Das BMF nutzt diese Möglichkeit, um die Bestände an so genannten Kreditermächtigungen von Jahr zu Jahr vorzuwälzen. Die Beträge sind erheblich. Ende 2022 erreichten sie mit 165,8 Mrd. Euro ihren Höchstwert. Sie überschreiten um ein Vielfaches die in den Berichten des BMF angegebenen Ausgleichsumbuchungen. Im Zeitraum der Haushaltsjahre 2018 bis 2025 betrugen sie kumuliert über 522 Mrd. Euro.

Die Umbuchungen der Bestände zum Haushaltsausgleich haben sich als fehleranfällig erwiesen. Über den Bestand und die Auslastung dieser so genannten Kreditermächtigungen wird der Haushaltsgesetzgeber nicht unterrichtet.

Zur Verbuchung der so genannten Kreditermächtigungen hat das BMF eine komplexe und fehleranfällige Haushaltspraxis entwickelt. Diese Haushaltspraxis resultiert u. a. aus dem Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit und ruft somit Folgeprobleme hervor:

- Der Haushaltsvermerk zum Haushaltsausgleich bezieht sich auf den Ausgleich zwischen zwei Haushaltsjahren. Ein zeitlich unbefristetes Vorwälzen von Buchungsbeständen an Kreditermächtigungen erlaubt das Haushaltsrecht nicht.*
- Bei der laufenden Überwachung der fiktiven Bestände der so genannten Kreditermächtigungen fällt das BMF hinter qualitätsgesicherte Prozesse zurück. Hieraus können Unwägbarkeiten für die gesamte Kreditaufnahme des Bundes entstehen.*
- Die Bestände werden im Kassenbereich verwahrt. Der Kassenbereich steht außerhalb der Haushaltspläne und der parlamentarischen Kontrolle. Er ist lediglich ein Durchgangsbereich für Zahlungen, jedoch nicht ihr Bestimmungsort.*

Das BMF hat entgegnet, dass es bei den mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen keine Kreditermächtigungen außerhalb des Haushaltsgesetzes gibt. Auch seien die Kreditermächtigungen bereits im Jahr der Buchung in Anspruch genommen worden. Durch den Haushaltsvermerk in Kapitel 3201 werde die „Inanspruchnahme der Kreditermächtigung“ (Buchung ohne Kreditaufnahme) mit der späteren Kreditaufnahme am Kapitalmarkt gekoppelt. Der Haushaltsvermerk habe Gesetzesrang. Der Gesetzgeber könne ihn anpassen oder die Ergänzung streichen.

Das BMF will prüfen, inwiefern der Prozess zur Abfrage der Umbuchungsbeträge der mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen weniger fehleranfällig gestaltet werden kann.

Fehlerhafte Meldungen bei den Umbuchungsbeträgen könnten aber nicht dazu führen, dass die Kreditaufnahme die gebuchten Mittel überschreitet.

Bei den Verwahrungen im Kassenbereich des Bundes bestehen nach Auffassung des BMF hohe Transparenz und parlamentarische Kontrolle. Es hat hierzu auf sechs unterschiedliche Informationsquellen verwiesen.

Der Bundesrechnungshof ist hingegen der Meinung, dass der Haushaltsvermerk in einem vom Haushaltsgesetzgeber nicht vorgesehenen erheblichen Umfang genutzt wird.

Die Überwachung der für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen gebuchten Mittel führt während des Monats zu Ungenauigkeiten in der Berichterstattung über die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen. Der Bundesrechnungshof sieht die Möglichkeit, dass sich diese Ungenauigkeiten auf die Kreditaufnahme für den Kernhaushalt auswirken könnten.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMF nicht, dass es eine hohe Transparenz und parlamentarische Kontrolle der Bestände gebe. So zeigt keine der genannten Quellen die Bestände vollständig. Auch ist nicht zu erkennen, welche Kreditaufnahmen noch bevorstehen. (Tz. 3)

0.4

Das BMF darf nur die tatsächliche Kreditaufnahme am Kreditmarkt als solche verbuchen. Die Obergrenze der Nettokreditaufnahme bestimmt das Parlament im jeweils gültigen, jährlichen Haushaltsgesetz. Sie umfasst auch die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen, die keine eigenen Kreditermächtigungen haben, und Rücklagen.

Die Kreditaufnahme aus „geparkten“ Kreditermächtigungen bzw. zur Auszahlung schon gebuchter, aber fiktiver Krediteinnahmen ist erheblich: In einzelnen Haushaltsjahren überstieg sie die Obergrenze der Nettokreditaufnahme aus dem jeweils gültigen, jährlichen Haushaltsgesetz. Mit dieser Buchungspraxis gehen Transparenz und Vertrauen hinsichtlich der gesetzlich bestimmten Nettokreditaufnahme verloren. Der Bundesrechnungshof hat die Sorge, dass dies das Ansehen des Bundes als Kreditnehmer beeinträchtigen kann.

Der Bundesrechnungshof fordert,

- die im Jahr 2022 vorgenommene „Ergänzung“ des Haushaltsvermerks zu streichen und somit das Vorwälzen von Buchungsbeständen einzustellen und*
- die Buchungsbestände für weitere Kreditaufnahmen – unbeschadet der Feststellung ihrer Unzulässigkeit – transparent zu machen. (Tz. 4)*

1 Einführung

Die Kreditaufnahme dient dazu, fällig werdende Schulden des Bundes erneut zu finanzieren und den Haushaltsausgleich herzustellen.¹ Die Aufnahme von Krediten erfolgt in erster Linie durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen und die Aufnahme von Darlehen an den Finanzmärkten,² nachfolgend: Kreditmärkte.³

Für den Bundeshaushalt bestimmt das jährliche Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das BMF Kredite aufnehmen darf. Für die Sondervermögen gelten hinsichtlich der Kreditaufnahme teils eigene Regelungen. Hierbei wird unterschieden zwischen

- echten Sondervermögen⁴, die unabhängig vom Bundeshaushalt Kredite aufnehmen und
- unechten Sondervermögen, die über den Bundeshaushalt mitfinanziert werden.⁵

Über den Bundeshaushalt werden nicht nur die unechten Sondervermögen und ihre Rücklagen mitfinanziert, sondern auch noch buchmäßige Rücklagen [des Bundeshaushaltes].

Prüfungsanlass, Vorgehen

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMF

- Einnahmen aus Krediten verbuchte,
- Umbuchungen einsetzt, um den Haushalt auszugleichen und
- Kreditermächtigungen für Kreditaufnahmen über den Bundeshaushalt nachhält.

Er hat insbesondere die Kreditaufnahme über den Bundeshaushalt und für die daraus mitfinanzierten Sondervermögen und buchmäßigen Rücklagen [des

¹ Siehe Vorbemerkung zum Kapitel 3201.

² § 4 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (Bundesschuldenwesengesetz). Der Begriff „Aufnahme von Krediten“ umfasst die Begründung von Finanzschulden zur Geldbeschaffung. Wesentliches Merkmal des Kreditbegriffs ist die unbedingte Rückzahlungspflicht der aufgenommenen Mittel zu einem späteren Zeitpunkt. Siehe Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Artikel 115 Grundgesetz, Randnummer 8. Bei der Emission von Bundeswertpapieren hält die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) in der Regel einen Teil des jeweiligen Emissionsbetrags als so genannte „Marktpflegequote“ zurück und führt sie dem Eigenbestand zu. Wertpapiere aus Eigenbeständen verkauft sie teils erst später an den Kredit- oder Finanzmärkten. Erst mit dem Verkauf von Eigenbeständen kommt insoweit eine Kreditaufnahme zustande.

³ Kreditmärkte als Begriff gemäß Bundeshaushaltsplan.

⁴ Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Dies sind der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) das Sondervermögen Bundeswehr (SV BW) sowie das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

⁵ Die unechten Sondervermögen bezeichnet das BMF als „aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierte Sondervermögen“. BMF, Finanzbericht 2022, S. 128.

Bundeshaushaltes] untersucht. Die echten Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Prüfung knüpft an vorherige Feststellungen des Bundesrechnungshofes an. Im Jahr 2023 wies er auf den erheblichen Umfang der Sondervermögen hin. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF Sondervermögen und Rücklagen [des Bundeshaushaltes] buchmäßig Mittel zuführte, denen keine Kreditaufnahme am Kreditmarkt entsprach. Diese Zuführungen erhöhten gleichwohl buchmäßig die Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof kam bereits zu der Auffassung, dass diese Buchungspraxis nicht mit der Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz in Einklang steht.⁶

Das BMF hat Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme berücksichtigt und in seine abschließenden Würdigungen und Empfehlungen einbezogen.

2 Einnahmen aus Krediten

2.1 Sachverhalte

Kreditaufnahme am Kreditmarkt

Das jährliche Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das BMF zur Finanzierung des Bundeshaushaltes Kredite aufnehmen darf.⁷ Verbucht werden aufgenommene Kredite als Krediteinnahmen in dem Haushaltstitel „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ im Einzelplan 32 des Bundeshaushaltes.⁸

Die Summe der verbuchten Krediteinnahmen entsprach in den letzten Jahren allerdings nicht den tatsächlichen „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“. Ein Grund hierfür ist, dass das BMF auch Krediteinnahmen verbuchte, denen keine Kreditaufnahme am Markt zugrunde lag. Es verblieb eine Differenz („Buchungsdifferenz“). Die

⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel (Gz.: I 2 - 0002060 vom 25. August 2023).

⁷ Siehe § 2 Haushaltsgesetz. Wesentlich sind die Kreditermächtigungen zur „Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr“ (darunter die zur Tilgung von im Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten). Die weiteren im Haushaltsgesetz aufgeführten Kreditermächtigungen (Vorgriffsermächtigung, Kreditermächtigung zum Aufbau von Eigenbeständen, Restkreditermächtigung) nutzte der Bund in den letzten Jahren nicht. Im Weiteren ermächtigt das Haushaltsgesetz den Bund zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten und zur Aufnahme von Krediten zur Veränderung der Verschuldungsstruktur (darunter Zinsswapgeschäfte). Diese Kredite waren nicht Gegenstand der Prüfung.

⁸ Haushaltstitel 3201/325 11.

Buchungsdifferenz war in den letzten Jahren mitunter positiv (wie in den Jahren 2023 und 2024) wie auch mitunter negativ (wie in den Jahren 2021 und 2022, siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Die verbuchten Krediteinnahmen entsprechen nicht den Kreditaufnahmen am Kreditmarkt

	2021	2022	2023	2024
	<i>in Mrd. Euro</i>			
Kreditaufnahme am Kreditmarkt	463,03	429,20	404,09	381,84
Verbuchte Krediteinnahmen	535,25	480,61	371,16	366,46
Buchungsdifferenz	-72,22	-51,40	32,93	15,38

Erläuterung: In den Jahren 2021 und 2022 wurden mehr Krediteinnahmen verbucht, als per Kreditaufnahme am Kreditmarkt für die Nettokreditaufnahme und die Kredite für Tilgungen (Umschuldungen) aufgenommen wurden. Buchmäßig gab es in diesen Jahren einen Überschuss an Krediteinnahmen (als negative Buchungsdifferenz angegeben). In den Jahren 2023 und 2024 war die Buchungsdifferenz positiv, d. h. das BMF nahm am Kreditmarkt mehr Kredite auf, als es für die Nettokreditaufnahme und die Kredite für Umschuldungen verbuchte.

Quelle: Abrechnung der Kreditfinanzierungspläne (Ist-Werte) aus den Berichten des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2021 bis 2023; Werte für das Jahr 2024 vom BMF.⁹

Wie im Weiteren ausgeführt wird, geht die Buchungsdifferenz bei der Kreditaufnahme auf Sondervermögen und Rücklagen zurück, die das BMF aus dem Bundeshaushalt mitfinanziert. Für diese gelten teils spezifische Regelungen, die zunächst erläutert werden.

Rücklagen von Sondervermögen, die aus dem Bundeshaushalt mitfinanziert werden

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet. Das Grundgesetz sieht vor, dass Sondervermögen, die seit dem Jahr 2011 neu errichtet werden, grundsätzlich in die Schuldenregel einzubeziehen sind.¹⁰

⁹ Ohne buchmäßige Einnahmen aus der „Rückabwicklung von Zuführungen an Sondervermögen in Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts“ im Jahr 2023 (76,3 Mrd. Euro) und „Nicht-strukturelle Einnahmen aus zurückgezahlten Notlagemitteln“ im Jahr 2024 (8,5 Mrd. Euro).

¹⁰ Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz und Begründung des Fraktionsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 13 (zu Nummer 7). Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurde am 29. Juli 2009 bekanntgegeben.

Die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen können aus Mitteln, die sie nicht verbraucht haben, Rücklagen bilden.¹¹ Die unverbrauchten Mittel verfallen damit zum Ende des Haushaltsjahres nicht. Ansonsten gelten auch für diese Sondervermögen die gleichen haushaltsrechtlichen Bestimmungen wie für den Bundeshaushalt.¹² Eigene Kreditermächtigungen haben sie nicht.

Weitere Rücklagen, die aus dem Bundeshaushalt finanziert werden

Aus dem Bundeshaushalt mitfinanziert wird seit dem Jahr 2015 die (allgemeine) Rücklage.¹³ Sie wurde buchmäßig aus rechnerischen Haushaltsüberschüssen gebildet.¹⁴

Aus Minderausgaben des Bundeshaushaltes wurde im Jahr 2019 die Rüstungsrücklage gebildet.¹⁵ Im Jahr 2022 war sie verwendet (siehe Anlage 1 zu Tz. 3.1.2).

Haushaltsrechtliche Vorgabe: Nur den Mittelbedarf veranschlagen

Die Haushaltsführung des Bundes und damit auch das Haushaltsrecht folgen dem kameralen Prinzip (auch „Cash-Accounting“). Danach kommt es für die Buchung von Vorgängen auf deren Kassenwirksamkeit an.¹⁶ Dem entspricht der Haushaltsgrundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit.¹⁷ Er besagt, dass nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich auch kassenwirksam werden.

Auch Sondervermögen und Rücklagen, die aus dem Bundeshaushalt mitfinanziert werden, unterliegen dem kameralen Prinzip und dem Haushaltsgrundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit.

¹¹ Die Errichtungsgesetze sehen überwiegend bei Sondervermögen mit Wirtschaftsplänen Rücklagentitel vor. Beim Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ ist hingegen kein Rücklagentitel vorgesehen, sondern ein Verbleib der „zugeführten Beträge“ im „Kassenbereich des Bundes“, siehe Tz. 3.1.3.

¹² § 113 BHO sieht vor, dass andere Teile der BHO entsprechend anzuwenden sind, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist.

¹³ Ursprünglich als „Asylrücklage“ vorgesehen (als „Vorsorge für die Finanzierung von Kosten des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Geflüchteten“). Im Ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zweckbestimmung aufgelöst. Aus der „Asylrücklage“ wurde eine „allgemeine Rücklage“, die das BMF zum Haushaltsausgleich verwendet.

Entsprechend der Zusammenstellung 3 „NKA, Umbuchungen und Veränderung des Schuldenstands des Bundeshaushaltes in den Jahren 2018 bis 2022“ im Finanzbericht 2024 des BMF, S. 138 (Nummern 5.10 und 5.11).

Die Haushaltsgesetze der entsprechenden Jahre ermächtigten das BMF zur Bildung der Rücklagen (z. B. § 9 im Haushaltsgesetz für das Jahr 2018).

¹⁴ In den Jahren 2015 bis 2019 nahm der Bund weniger Kredite auf als veranschlagt waren. Das BMF führte die Differenz, d. h. den Rest der veranschlagten Soll-Einnahmen, buchmäßig der Rücklage zu.

¹⁵ Der vollständige Titel lautete: „Rücklage zur Gewährleistung überjähriger Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen“ (Titel 1405/919 01). Diese Rücklage diente dazu, um Ausgabereste (nicht ausgeschöpfte Soll-Ansätze) im Kapitel 1405 überjährig für die Finanzierung von Rüstungsausgaben verfügbar zu machen.

¹⁶ Vgl. z. B. Pünder in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 110 Randnummer 14; Gröpl in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 110 Randnummer 123; Kube in: Maunz-Dürig, Kommentar Grundgesetz, Artikel 110 Randnummer 24; Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Artikel 110 Grundgesetz Randnummer 39; Dittrich, BHO, § 7 Randnummer 11.1.

¹⁷ Nummer 1 der Verwaltungsvorschrift zu § 11 BHO.

Kassenwirksamkeit traf bei den oben aufgeführten buchmäßigen Zuführungen in den Jahren 2021 und 2022 nicht zu (Tabelle 1, Zeile „Buchungsdifferenz“). Die Zuführungen überstiegen den Mittelbedarf für Auszahlungen aus den Sondervermögen und Rücklagen bei weitem.¹⁸

Kreditermächtigungen aus fiktiven Einnahmen

Den aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen ist gemeinsam, dass das BMF für sie in erheblichem Umfang fiktive Krediteinnahmen verbuchte. Entsprechende Kredite nahm es am Kreditmarkt allerdings (noch) nicht auf.¹⁹

Die fiktiven Krediteinnahmen buchte das BMF in so genannte Bestände.²⁰ Um daraus in späteren Haushaltsjahren Mittel auszahlen zu können, wird es noch Kredite am Kreditmarkt aufnehmen lassen. Bis dahin führt das BMF Bestände, die es auch als „Kreditermächtigungen“ bezeichnet.²¹

Im Jahr 2024 zog das BMF 25,4 Mrd. Euro aus den buchmäßigen Beständen heran, um Kredite für Auszahlungen aufzunehmen.²² Diese Kredite rechnete es nicht den für das Jahr 2024 veranschlagten Kreditermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz an.²³ Mit anderen Worten: Das BMF nahm sie außerhalb der Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes auf. Vielmehr verwendete es dafür alte Bestände an so genannten Kreditermächtigungen, die im Jahr 2024 nicht mehr zulässig waren.

¹⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, (Gz.: I 2 - 0002060 vom 25. August 2023), S. 20.

¹⁹ Siehe Tabelle 1, Zeile „Buchungsdifferenz“ in den Jahren 2021 und 2022.

²⁰ BMF, Finanzbericht 2025, Tabelle 16, S. 81.

²¹ BMF, Finanzbericht 2025, S. 140. („... die für die mitfinanzierten Sondervermögen vorhandenen Kreditermächtigungen...“).

²² Summe der jeweiligen Positionen „Kassenwirksame, nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Auszahlungen aus dem Sondervermögen“ aus der Abrechnung des Kreditfinanzierungsplans für das Jahr 2024 (BMF, Stand: 19. Februar 2025). (Aus der allgemeinen Rücklage gab es im Jahr 2024 keine Entnahme.)

²³ Die Kreditermächtigung „zur Deckung von Ausgaben“ (Nettokreditaufnahme) lag im Jahr 2024 bei 39 Mrd. Euro – hier-von nutzte das BMF 33,3 Mrd. Euro.

Tabelle 2

Buchungsbestände der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen

	Errichtung	Auflösung	Volumen	(Geldwerte) Kreditaufnahme 2024	Bestände an so genannten Kreditermächtigungen (2025)
				in Mrd. Euro	
Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“	2011			23,06	5,96
Sondervermögen „Aufbauhilfe“ (2013)	2013	(2033)	8	0,12	0,61
Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“	2021	(2050)	30	1,42	0
Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“	2020	2028	3,5	0,05	1,948
Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“	2007	2026	5,41	0,23	0
Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“	2015	2027	7	0,53	0,98
Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“	2009	(2046)		0	15,62
Rücklage	2015			0	10,69
Summen				25,4	35,8

Erläuterung: Ein freies Feld in der Spalte bei „Auflösung“ bedeutet: unbefristet. Ein freies Feld in der Spalte „Volumen“ bedeutet: nicht festgelegt. Stehen Jahresangaben in Klammern, ist damit angegeben, wie lange sich die Länder beteiligen, beim Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“: wann die letzten Auszahlungen erwartet werden. Die Angaben zu „Volumen“ stammen aus den Errichtungsgesetzen der Sondervermögen bzw. bei der Rücklage aus dem Haushaltsgesetz. Bei „Kreditermächtigungen“ handelt es sich um die „Bestände“ an „Kreditermächtigungen“ für Kreditaufnahmen im Jahr 2025 oder später. Weitere „Bestände“ können aufgebaut werden.

Quelle: Bundesrechnungshof gemäß Auskunft des BMF; Errichtungsgesetze der Sondervermögen, bezüglich der Rücklage: Haushaltsgesetze der betreffenden Jahre.

Gegenwärtig stehen für die Jahre ab 2025 noch buchmäßige Bestände für weitere Kreditaufnahmen in Höhe von 35,8 Mrd. Euro zur Verfügung.²⁴

²⁴ Summe des Umbuchungsbetrags 2024 für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen (Auskunft des BMF vom 12. Februar 2025).

Für den Bundeshaushalt legt das Haushaltsrecht fest:

- Das jährliche Haushaltsgesetz bestimmt die Höhe der Kreditermächtigungen.
- Kreditermächtigungen stehen im Grundsatz nur für ein Haushaltsjahr zur Verfügung. Danach verfallen sie.
- Ein Aufschieben oder Ansammeln sieht das Haushaltsrecht grundsätzlich nicht vor.²⁵

Zudem ist für die so genannten Kreditermächtigungen aus den Beständen festzuhalten: Im Haushaltsgesetz oder an anderen Stellen des Haushaltsplans weist das BMF sie nicht aus.²⁶

Das Haushaltsrecht fasst unter dem Begriff „Bestand“ den „Bestand des Vermögens und der Schulden“. ²⁷ Über die Bestände der Sondervermögen und Rücklagen hat das BMF in der Haushaltsrechnung des Bundes zu berichten.²⁸ Die Bestände der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen gibt das BMF dort mit „0“ an.²⁹ Vermögen oder Schulden haben sie demnach aus Sicht des BMF keine.

Nur buchmäßig aufgebaute „Bestände“, weder mit Vermögen noch mit Schulden, widersprechen dem kameralen Grundprinzip des Haushaltsrechts.

Das BMF führt Übersichten zur bisherigen und voraussichtlich weiteren Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen.³⁰ Die so genannten Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen führt es dort jedoch nicht auf. Das BMF erklärte hierzu, dass diese Übersichten nur die Sachverhalte des betreffenden Haushaltsjahres darstellten. Eine jahresübergreifende Berichterstattung zu den aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen sei bei der Berichterstattung zum Bundeshaushalt nicht vorgesehen.

²⁵ Nach § 18 Absatz 3 BHO gelten die Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres. Wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, gelten sie bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

²⁶ Zu den Bestandteilen des Haushaltsplans siehe § 13 BHO.

²⁷ § 85 Nummer 2 BHO sowie § 86 BHO und Nummer 1.1 Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (VV-ReVuS).

Die in Nummer 2.1.4 VV-ReVuS beschriebene Bestandsänderung trifft hier nicht zu. Dem Aufbau der hier vorliegenden Bestände lag eine haushaltsmäßige Buchung ohne Vermögens-/Schuldenzugang bzw. -abgang zugrunde.

²⁸ § 85 Nummer 2 BHO.

²⁹ Haushaltsrechnung des Bundes 2023, Band 1 Übersicht 3.4.2. (Übersicht über den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen des Bundes), S. 36 ff.

³⁰ Siehe Kapitel „Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen des Bundes“, Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2023, S. 59.

2.2 Vorläufige Würdigung

„Kreditaufnahme“ nicht im gesetzlichen Sinne

Mit seiner Auslegung von „Kreditaufnahme“ weicht das BMF vom Wortlaut des Gesetzes ab. Kredite werden durch Schuldverschreibungen an den Kreditmärkten aufgenommen (siehe Tz. 2.1). Nichts anderes drückt auch die Zweckbestimmung des Haushaltstittels aus, über den die Kredite vereinnahmt werden: „Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt“. Auch wenn es langjährige Praxis des BMF ist, unter „Krediteinnahme“ und „Kreditaufnahme“ auch Veränderungen buchmäßiger Bestände von Kreditermächtigungen zu verstehen, ist festzuhalten, dass diese Praxis nicht mit dem Begriff der Kreditaufnahme zu vereinbaren ist.

In einzelnen Haushaltsjahren lagen die ausgewiesenen Krediteinnahmen weit über dem Bedarf an Liquidität; mit den überschießenden Beträgen hat das BMF buchmäßige Bestände aufgebaut. Dies war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zulässig. Die gesetzlichen Grundlagen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen setzen die Haushaltsgrundsätze nicht außer Kraft. Auch für sie gilt der Haushaltsgrundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit: Nur die Mittel dürfen im Haushaltsjahr veranschlagt werden, die voraussichtlich auch kassenwirksam werden. Mit seiner Buchungspraxis entfernte sich das BMF vom kameralen Grundprinzip und schuf eine Bestands-Kategorie, die dem Haushaltsrecht widerspricht.

Keine Grundlage für eigene Kreditermächtigungen außerhalb des Haushaltsgesetzes

Nach Auffassung des BMF sind für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen Kreditermächtigungen vorhanden. Jedoch sehen weder das Haushaltsrecht, noch die Errichtungsgesetze für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen, „eigene“ Kreditermächtigungen vor, weder mit Angabe eines Betrages noch in anderer Form.

Ebenso wenig sind über mehrere Jahre geführte, buchmäßige Bestände an Kreditermächtigungen vorgesehen [§ 18 Absatz 3 BHO]. Der Bundesrechnungshof hält solche Bestände mit den so genannten Kreditermächtigungen daher für unzulässig.

Zudem berichtet das BMF bislang nicht über die Höhe dieser Kreditermächtigungen, die außerhalb der jährlichen Haushaltsgesetze stehen. Aktuell belaufen sie sich auf 35,8 Mrd. Euro.

2.3 Stellungnahme

zu: „Kreditaufnahme“ nicht im gesetzlichen Sinne

Das BMF hat die Existenz buchmäßiger Bestände nicht bestritten. Es hat eingeräumt, dass es in einzelnen Haushaltsjahren Krediteinnahmen verbuchte, denen keine Kreditaufnahme am Kreditmarkt zugrunde lag.

Diese Verbuchungen nahm das BMF über den Haushaltstitel mit der Zweckbestimmung „Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt“ vor. Ob rein buchmäßige Krediteinnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt) dieser Zweckbestimmung entsprachen, hat das BMF nicht kommentiert.

zu: Keine Grundlage für eigene Kreditermächtigungen außerhalb des Haushaltsgesetzes

Nach Auffassung des BMF ist das grundsätzliche Vorgehen zur Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen nicht zu beanstanden. Sowohl verfassungs- als auch haushaltsrechtlich sei es legitimiert:

→ Die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und der kassenmäßigen Fälligkeit hätten außerhalb des Notlagenbereichs keine absolute Gültigkeit. Das Bundesverfassungsgericht habe vielmehr „spezifische Modifikationen“ zugelassen, um sachliche und funktionale Besonderheiten der Kreditaufnahme zu berücksichtigen.³¹ Eine sachliche Besonderheit der Sondervermögen ist laut BMF deren Überjährigkeit, die auch eine überjährige Nutzung der Mittel erlaube. Wären die Ausgabenspielräume der Sondervermögen jährlich beschränkt, könnten sie ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden. Dies wäre der Fall, wenn ihre Ausgaben jährlich von den dann gültigen Kreditermächtigungen begrenzt wären.

Ohne Überjährigkeit hätten laut BMF Sondervermögen keinen Mehrwert gegenüber einer Bewirtschaftung direkt aus dem – jeweils für ein Jahr gültigen – Bundeshaushalt.

→ Das BMF hat im Weiteren eingewandt, dass die BHO bei Sondervermögen nur „entsprechend“ anzuwenden sei.³² Da die Sondervermögen an sich überjährig seien, bedeute entsprechende Anwendung laut BMF: Außerkraftsetzen des Jährlichkeitsprinzips.

³¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - 2 BvF 1/22 (BVerfGE Band 167, 86 [143], dort in Randnummer 164 heißt es: „... Aus dieser Bezugnahme ist zu folgern, dass auch die Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes [...] grundsätzlich den Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit folgen müssen, was indes spezifische Modifikationen unter Rücksicht auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme nicht ausschließt.“)

³² Siehe Tz. 2.1 (§ 113 BHO).

Bei der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Rücklage gilt laut BMF: Ihre Überjährigkeit ergebe sich aus den jährlichen Haushaltsgesetzen. Der Haushaltsgesetzgeber habe mit jährlich wiederkehrenden Regelungen hierfür einen Regelungskreislauf geschaffen. Im Ergebnis kam so (über die Jahre) die Rücklage zustande.

Bei den aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen gibt es laut BMF keine Kreditermächtigungen außerhalb des Haushaltsgesetzes. Aus dem jährlichen Kernhaushalt seien die Mittel (als buchmäßige Krediteinnahmen) den überjährigen mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen zugeführt worden. Bei dieser Zuführung seien die Kreditermächtigungen (für die Nettokreditaufnahme) bereits in Anspruch genommen worden.

2.4 Abschließende Würdigung

Aus den Erklärungen des BMF folgt, dass es den Begriff „Bestände“ bei Kreditermächtigungen nicht gibt, auch wenn das BMF ihn mitunter so verwandte. Die Kreditermächtigungen der Haushaltsgesetze seien – mit der Verbuchung als Krediteinnahme – bereits in Anspruch genommen und verbraucht worden. In den Beständen seien also Krediteinnahmen.

Diese Bestände an buchmäßigen – fiktiven – Krediteinnahmen nutzt das BMF, um in späteren Haushaltsjahren tatsächliche Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen.

Die fiktiven Krediteinnahmen werden mithin zu Kreditermächtigungen von mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen, bei denen sie „geparkt“ sind. Eigene Kreditermächtigungen hatte der Gesetzgeber zumindest bei den aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen ausdrücklich ausgeschlossen (siehe Tz. 2.1).

Zudem führt die Verbuchung von noch möglichen Kreditaufnahmen als „Krediteinnahme“ dazu, dass haushaltsmäßige Soll-Werte zu haushaltsmäßigen Ist-Werten werden. Da eine kassenmäßige Kreditaufnahme nicht stattfindet, ist das kamerale Grundprinzip des Haushaltsrechts verletzt. Im Übrigen ist in der Folge kaum noch nachvollziehbar, wie sich die Krediteinnahmen des Bundes auf kassenmäßige Einnahmen und buchmäßige, nur fiktive Krediteinnahmen aufteilen.

Zur Auffassung des BMF, sein grundsätzliches Vorgehen zur Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen sei verfassungsrechtlich legitimiert, hält der Bundesrechnungshof fest:

Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich in der vom BMF angeführten Urteilspassage auf die „Kreditaufnahme des Bundes“ (BVerfGE Band 167, 86 [143]). Hier sieht es „Modifikationen“, also Ausnahmen, der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und der kassenmäßigen Fälligkeit als zulässig an. Danach sind Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen möglich unter „Rücksicht auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme“.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellen die Vorschriften zur Kreditaufnahme eine Beziehung zu den Kreditmärkten her. Hier nimmt der Bund Kredite einheitlich auf, und nicht gesondert für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen. Die „Besonderheiten“ ergeben sich aus dem Emissionsverfahren. So können marktliche Kursschwankungen während einer Wertpapieremission bei der Verbuchung der Mittel im Haushalt Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen rechtfertigen. Zu nennen sind auch Umbuchungen von zum Jahreswechsel eingehenden Mitteleingängen von den Kreditmärkten.

Die darüberhinausgehende Urteilsauslegung des BMF wird nicht durch weitere Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes gedeckt. Der Bundesrechnungshof kann aus dem Urteil jedenfalls nicht ableiten, dass ein „Parken“ von Kreditermächtigungen in einzelnen Sondervermögen und Rücklagen für Mittelaufnahmen in späteren Haushaltsjahren legitimiert ist. Im Gegenteil: Das Gericht hat klargestellt, dass Kreditermächtigungen eines bestimmten Haushaltsjahres, grundsätzlich in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.³³ Eine andere Auslegung des Urteils hält der Bundesrechnungshof für verfassungsrechtlich riskant.

Zur Auffassung des BMF, bei den mitfinanzierten Sondervermögen sei die BHO nur „entsprechend“ anzuwenden, bemerkt der Bundesrechnungshof:

Der Einwand des BMF überzeugt nicht. Die Kreditaufnahme läuft über den jährlichen Bundeshaushalt, nicht über die mitfinanzierten Sondervermögen (und Rücklagen). Insofern können sie den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit des Bundeshaushaltes auch nicht außer Kraft setzen. Aus dem Wortlaut von Artikel 110 Absatz 1, 2. Halbsatz geht nicht hervor, dass Zuführungen und Ablieferungen außerhalb des kameralen Systems stehen sollen. Die vom BMF angeführte „entsprechende“ Anwendung von Vorschriften der BHO nach § 113 BHO betrifft die Wirtschaftsführung der Sondervermögen und nicht die des Bundeshaushaltes.

Im Ergebnis bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung. Die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen unterliegen dem

³³ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - 2 BvF 1/22, Randnummer 167. Vgl. Piduch, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, 55. Ergänzungslieferung Juli 2024, Artikel 115, Randnummer 21 sowie Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2025, Tz. 1.2.4 (S. 25).

Haushaltsgrundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit. Über mehrere Jahre geführte, rein buchmäßige Bestände an Krediteinnahmen sind unzulässig.

Auch wenn Sondervermögen überjährig angelegt sind, ist das überjährige „Parken“ von Kreditermächtigungen bei ihnen nicht gerechtfertigt. Sie stehen schließlich im Bundeshaushalt. Es gibt keine Sonderbewirtschaftung innerhalb des Bundeshaushaltes, die die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und kassenmäßigen Fälligkeit außer Kraft setzen. Für eine ordnungsgemäße überjährige Mittelbereitstellung stellt das Haushaltsrecht andere Instrumente zur Verfügung.

3 Umbuchung und Verwahrung von Kreditermächtigungen

3.1 Sachverhalte

3.1.1 Vorwälzen von Kreditermächtigungen

Ausnahme vom Bruttoprinzip

Über den Titel 3201/325 11 („Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“) verbucht das BMF alle Krediteinnahmen des Bundeshaushaltes. Während im Haushaltsplan Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind, gibt es bei den Kreditaufnahmen eine gesetzliche Ausnahme: Die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben (derzeit nur für Umschuldungen) werden im Haushaltsplan saldiert (im Betrag der Nettokreditaufnahme).³⁴ Im Kreditfinanzierungsplan indes werden beide Größen in voller Höhe und getrennt voneinander aufgeführt.

Über die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und die Tilgungsausgaben hinaus führt das BMF im Kreditfinanzierungsplan weitere Einnahmen und Ausgaben im Detail auf. Hierbei handelt es sich zusammengefasst um folgende Kategorien von Einnahmen und Ausgaben:

→ Buchmäßige (nicht kassenwirksame) Haushaltsausgabe für Zuführung zu Sondervermögen.

³⁴ § 15 Absatz 1 Satz 2 BHO. (Das Bruttoprinzip bezieht sich auf den jährlichen Haushaltsplan.)

- (Kassenwirksame) Kreditaufnahme zur Finanzierung von Auszahlungen aus Sondervermögen; Betrag zählt nicht zur Nettokreditaufnahme.
- Buchmäßige (nicht kassenwirksame) Einnahme aus der Rücklage [des Bundeshaushaltes].
- Buchmäßige (nicht kassenwirksame) Zuführung zur Rücklage [des Bundeshaushaltes]; Betrag zählt nicht zur Nettokreditaufnahme.
- Umbuchungen zum Haushaltsausgleich gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201.

Im Haushaltsplan (Titel 3201/325 11) sind diese Einnahmen und Ausgaben nicht zu sehen. Das BMF saldiert sie dort unter dem Betrag der Nettokreditaufnahme. Diese Einnahmen und Ausgaben sind jedoch keine „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben“. Nur für solche gilt die Ausnahme vom Bruttoprinzip.

Das BMF saldiert somit eine Reihe von Einnahmen und Ausgaben unter die Nettokreditaufnahme, für die dort Saldierung nicht vorgesehen ist.

Umbuchungen zum Haushaltsausgleich

Der Bundeshaushalt ist für ein Jahr aufzustellen. Die Bücher sind jährlich abzuschließen.³⁵ Der Haushaltsvermerk zum Kapitel 3201 („Kreditaufnahme“) erlaubt dem BMF beim Haushaltsabschluss Ausgleichsbuchungen. Diese Umbuchungen durchbrechen die strikte Periodenzuordnung zu einem Haushaltsjahr. Das BMF kann so die Einnahmen und Ausgaben am Ende des Haushaltsjahres buchmäßig ausgleichen.

Der Haushaltsvermerk wurde im Jahr 2022 ergänzt. Er lautet seitdem wie folgt:

„Zum Ausgleich des Haushalts dürfen Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht werden. Desgleichen dürfen am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres umgebucht werden.“

[Ergänzung aus dem Jahr 2022:]

„Am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen dürfen im Rahmen des Haushaltsabschlusses (§ 76 BHO) zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres insbesondere auch in Höhe derjenigen Beträge umgebucht werden, die

- Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung in den Vorjahren im Haushalt zugewiesen, aber noch nicht ausgezahlt wurden,

³⁵ § 11 Absatz 1 und § 76 BHO.

- zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen, aber noch nicht verausgabt wurden,
- Rücklagen des Bundeshaushalts in den Vorjahren zugeführt, aber noch nicht verausgabt wurden.“

Laut BMF diene die Ergänzung des Haushaltsvermerks aus dem Jahr 2022 zur Klarstellung des Vorgehens, nicht aber einer Anpassung des bereits praktizierten Verfahrens.

Die Umbuchungen zum Haushaltsausgleich nimmt das BMF in den ersten Monaten des neuen Jahres vor. Es handelt sich hierbei um die letzten Buchungen zum Abschluss des alten Haushaltsjahres.

Ausgangspunkt sind die (geldwerten) Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt. Diese bucht die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur)³⁶ auf einem Konto des Titels 3201/325 11.³⁷ Die Finanzagentur sorgt dafür, dass stets ein Guthaben in der Kasse ist. Im Jahr 2024 beispielsweise betrug das Guthaben vor dem Haushaltsabschluss 563 Mio. Euro [entstanden durch überschüssige Einnahmen aus Kreditaufnahme am Kreditmarkt]. Dieser Wert ging in die Ausgleichsbuchungen ein: Im Jahr 2024 als Ausgabe und im Jahr 2025 als Einnahme.

Die Ausgleichsbuchungen zum Haushaltsabschluss nimmt das BMF über den gleichen Haushaltstitel, aber über ein anderes Unterkonto und mit einer eigenen Zweckbestimmung vor.³⁸ Hierbei handelt es sich um rein buchmäßige Verrechnungen, denen keine (geldmäßigen) Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zugrunde liegen.³⁹ Als Ergebnis des Haushaltsausgleiches wird die vorgegebene bzw. maximal zulässige Nettokreditaufnahme des abzuschließenden Haushaltsjahres erreicht.

Zwischen den Haushaltsjahren nimmt das BMF dafür die folgenden Ausgleichsbuchungen vor; diese schonen die Nettokreditaufnahme des alten oder aber des neuen Haushaltsjahres:

- a. Umbuchung von nur buchmäßigen Einnahmen in das alte Jahr (Schonung des neuen Jahres): Hier bucht das BMF zuerst im neuen Jahr nur buchmäßig eine Krediteinnahme, und bucht diese noch in das alte Jahr um. Im Ergebnis wird die zulässige Nettokreditaufnahme des abzuschließenden Haushaltsjahres (buchmäßig) weiter belastet und ggf. vollständig ausgeschöpft. Eine Kreditaufnahme am Kreditmarkt ist

³⁶ Die Finanzagentur verantwortet das Schuldenmanagement, die Kreditaufnahme und das Cash-Management des Bundes. siehe § 1 Bundesschuldenwesengesetz.

³⁷ „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ (Zweckbestimmung).

³⁸ Über die Haushaltsstelle 3201 325 114, Objektkonto 01142022 mit der Zweckbestimmung „Umbuchungsbetrag zum Haushaltsausgleich“ nimmt das BMF den Haushaltsausgleich vor.

³⁹ Das BMF ordnet hierzu bei der Bundeskasse Zahlungen in Form von (rein buchmäßigen) Verrechnungen an. Für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen sowie für die übrige Haushaltsfinanzierung erstellt es jeweils Belege für Auszahlungen (F05) aus einem Haushaltsjahr und Einzahlungen (F22) in gleicher Höhe im anderen Haushaltsjahr. Gebucht werden sie von der Bundeskasse, Dienstort Halle.

hiermit noch nicht verbunden. Zugleich schont das BMF die Kreditermächtigung des neuen Jahres.

Tabelle 3

Umbuchungen von Kreditermächtigungen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	<i>in Mrd. Euro</i>						
(1) Kreditaufnahme abzüglich Ausgaben für Til- gungen (= Nettoneuverschuldung)	-16,5	-17,1	152	143,2	64	60,1	57,2
(2) Saldo der Umbuchungen zum Haushaltsausgleich	16,5	17,1	-21,5	72,2	51,4	-32,9	-23,9
(3) Summe (1) + (2) = Nettokreditaufnahme	0	0	130,5	215,4	115,4	27,2	33,3
(4) Tatsächliches Volumen der Umbuchungen („Überjäh- rige Umbuchung im Kapitel 3201“ = vorgewälzte Beträge, darunter „Kreditermächtigungen“)	46,6	63,7	42,2	114,4	165,8	56,6	32,8
(5) Daraus als öffentliche An- gabe („Umbuchung zum Haushaltsausgleich gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201“)	1,1	1,8	-50	1,8	41,6	3,7	4,3

Erläuterung:

Zeile 1: Im Jahr 2024 stieg der Schuldenstand des Bundeshaushaltes um 120,4 Mrd. Euro. Hierin enthalten ist die Schuldenübernahme aus dem Ende 2023 aufgelösten Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energiekrise (71,7 Mrd. Euro). Eine neue Kreditaufnahme über den Bundeshaushalt ging damit nicht einher.

Zeile 2: Der „Saldo aller Umbuchungen“ gibt im Wesentlichen die unterjährigen Veränderungen der Buchungsbestände an Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen an. Im Jahr 2023 wurden hierbei Korrekturbuchungen von 76,3 Mrd. Euro infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes berücksichtigt (siehe Tz. 2.1). Positive Werte bedeuten: Veränderung zulasten des abgeschlossenen und zugunsten des neuen Haushaltsjahres (Aufbau zusätzlicher „Kreditermächtigungen“), negative Werte bedeuten: zugunsten des abgeschlossenen und zulasten des neuen Haushaltsjahres (Abbau vorgewälzter „Kreditermächtigungen“).

Zeile 4: Interne Darstellung des BMF. Die Werte enthalten auch die aus Zeile 5.

Zeile 5: Im Kreditfinanzierungsplan veröffentlichte Werte.

Quelle: BMF (Finanzberichte und Kreditfinanzierungspläne; Auskünfte an den Bundesrechnungshof).

- b. Umbuchung getätigter Kreditaufnahmen in das neue Jahr (Schonung des alten Jahres): Hier bucht das BMF im alten Jahr getätigte Kreditaufnahmen in das neue Jahr

um.⁴⁰ Im Ergebnis wird die Nettokreditaufnahme des alten Jahres geschont. Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt kann auf diese Weise im alten Jahr die Nettokreditaufnahme übersteigen.

Vor dem Abschluss des Haushaltsjahres 2024 beispielsweise buchte das BMF im Saldo eine Summe von 32,8 Mrd. Euro zwischen den Haushaltsjahren 2024 und 2025 um (siehe Tabelle 3, Zeile 4).⁴¹

Über die Gesamthöhe der Umbuchungen zum Haushaltsausgleich (so wie in der Tabelle 3, Zeile 4) berichtet das BMF nicht. Sie entspricht den Umbuchungen von so genannten Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen sowie den Umbuchungen von Krediteinnahmen zur übrigen Haushaltsfinanzierung.

Für das BMF handelt es sich bei den Umbuchungen um „Einnahmen aus Kreditaufnahmen“ vergangener Haushaltsjahre. Diese Einnahmen berücksichtigte das BMF in den jeweiligen Jahren als Nettokreditaufnahme (Titel 3201/325 11).

Der im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesene Wert der „Umbuchung zum Haushaltsausgleich gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201“ (Tabelle 3, Zeile 5) entspricht einer Restgröße, die das BMF nicht weiter aufschlüsselt oder erläutert.⁴² In seinen Berichten macht das BMF nicht deutlich, dass es sich bei diesem Wert nur um einen Teil der Umbuchungen zum Haushaltsausgleich gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201 handelt.

3.1.2 Bestandsführung der so genannten Kreditermächtigungen

Das BMF überwacht, dass die im Haushaltsgesetz vom Gesetzgeber vorgegebenen Kreditermächtigungen nicht überschritten werden. Hierbei unterstützt die Finanzagentur das BMF. Ihr hat das BMF die Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt übertragen.⁴³ Die Finanzagentur nimmt als Vorgabe die Kreditermächtigungen des aktuell geltenden Haushaltsgesetzes. Die in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen hält sie tagessaktuell mit eigenen, automatisierten Verfahren nach.⁴⁴ Ihre Verfahren hat sie in einem Organisationshandbuch festgelegt.

⁴⁰ Dabei handelt es sich um Kreditaufnahmen, die den aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen intern zugeordnet wurden.

⁴¹ Dieser Wert umfasst die Bestände an so genannten Kreditermächtigungen der mitfinanzierten Sondervermögen und der Rücklage. Sie betrugen im Gesamten 35,8 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2). Diesen Wert buchte das BMF vom Jahr 2025 ins Jahr 2024 um – er entsprach einer Einzahlung für den Haushalt 2024. Vom Jahr 2024 ins Jahr 2025 buchte das BMF 3 Mrd. Euro an „Krediteinnahmen übrige Haushaltsfinanzierung“ um. Dies entsprach einer Auszahlung aus dem Haushalt 2024. Der Saldo dieser beiden Werte ergibt 32,8 Mrd. Euro.

⁴² Dem Saldo des Kassenausgleichs aus Einnahmen aus Kreditaufnahme am Kreditmarkt zwischen den Haushaltsjahren entspricht der ausgewiesene Wert nicht.

⁴³ Entsprechend § 1 Absatz 1 Bundesschuldenwesengesetz.

⁴⁴ Für das BMF erstellt die Finanzagentur z. B. die Übersicht „Kreditermächtigungen des Bundeshaushalts und Inanspruchnahmen am Jahresende“, siehe Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes. Die Bestände an so genannten Kreditermächtigungen der mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen werden dort nicht aufgeführt.

Die Überwachung der so genannten „Kreditermächtigungen“ der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen ist durch das Organisationshandbuch der Finanzagentur nicht geregelt. Für deren Bestandsführung tätig sind die für die Sondervermögen und Rücklagen zuständigen Bewirtschafter im BMF – ohne die Unterstützung der Finanzagentur.

Umbuchungen in Anspruch genommener bzw. verbleibender Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen [des Bundeshaushaltes] nimmt ein Referat im BMF vor. Es fragt zum Jahresende die Bestände an so genannten Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen ab. In seiner Abfrage zum Jahresende 2022 beispielsweise führte das zuständige Referat elf Sondervermögen und Rücklagen [des Bundeshaushaltes] auf, von denen es „Kenntnis“ hatte. Sie wurden seinerzeit von sieben unterschiedlichen Referaten im BMF verwaltet. Die „Bestände“ sollen die zuständigen Referate jeweils in einen Tabellenvordruck eintragen. Diese Einzelmeldungen führt das zuständige Referat händisch in einer Gesamttabelle zusammen. Auf Basis dieser Angaben fertigt es die Belege für die Umbuchungen zum Haushaltsausgleich (siehe Tz. 3.1.1) und die Ist-Abrechnung des Kreditfinanzierungsplanes. In diesem Prozess kam es in der Vergangenheit immer wieder zu internen Fehlern und Missverständnissen (Anlage 1).

Vorausschau der voraussichtlichen Auslastung der Kreditermächtigungen

Alle zehn Tage erstellt die Finanzagentur den Report „Berichterstattung zur Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen“ (Report).⁴⁵ Nicht berichtet wird indes über die Auslastung der so genannten Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen.

Im Report berichtet die Finanzagentur gesondert über die Auslastung der Kreditermächtigungen des Bundeshaushaltes und der Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Sie berichtet im Report zudem über die voraussichtliche weitere Auslastung der verfügbaren Kreditermächtigungen bis zum Jahresende (Plan).

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium soll vom BMF über alle Fragen des Schuldenwesens des Bundes unterrichtet werden.⁴⁶ Es erhält regelmäßig den Report. Über die Auslastung der Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen wird es nicht unterrichtet.

Auszahlungen für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen leistet das BMF über den Bundeshaushalt. Hierfür nötige Kredite sind Teil

⁴⁵ BKE-Liste (Berichterstattung Kreditermächtigungen). Die Finanzagentur kann arbeitstäglich den Stand der Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen und der Kreditermächtigungsvorschau abrufen.

⁴⁶ § 3 Absatz 2 Bundesschuldenwesengesetz.

der Kreditaufnahme zur Finanzierung des Bundeshaushaltes. Für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen begibt die Finanzagentur keine eigenen Schuldverschreibungen. Ihr Anteil an der Kreditaufnahme über den Bundeshaushalt kann nur rechnerisch nachvollzogen werden.⁴⁷

Ein Ampelsystem im Report informiert über die Auslastung der Kreditermächtigungen gemäß dem Haushaltsgesetz für den Bundeshaushalt. Überschreitet die voraussichtliche Kreditaufnahme die Kreditermächtigungen, wechselt der Status von „grün“ auf „rot“. Falls absehbar ist, dass die Kreditermächtigungen nicht ausreichen, müssen das BMF und die Finanzagentur gegensteuern. Sie können hierzu beispielsweise die Emissionsplanung von Schuldverschreibungen ändern oder einen Nachtragshaushalt vorbereiten.

Für das Jahr 2023 zeichnete sich ab, dass sämtliche Kreditermächtigungen für den laufenden Bundeshaushalt nicht ausreichten, um darüber auch die Kredite für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und die Rücklage abzudecken. Im Report wäre die Ampel noch vor Jahresende auf „rot“ gesprungen.

BMF und Finanzagentur vereinbarten daher, dass die Kredite für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und die Rücklage nun monatlich aus den Kreditermächtigungen für den Bundeshaushalt herauszurechnen sind. Hierzu fragt das BMF bei den nunmehr fünf zuständigen Referaten den Ist-Abruf der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und der Rücklage ab und übermittelt die Werte der Finanzagentur.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF und die Finanzagentur die Kreditermächtigungen in unterschiedlicher Weise überwachen:

- Alle zehn Tage gleicht die Finanzagentur die Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt mit den Kreditermächtigungen des gültigen Haushaltsgesetzes ab. Alle Prozesse liegen hierbei in ihrer Hand.
- Einmal im Monat nimmt die Finanzagentur bei der Kreditüberwachung Korrekturen vor. Die Werte hierzu werden ihr von den fünf zuständigen Referaten im BMF genannt.
- Die so genannten Kreditermächtigungen der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und der Rücklage überwacht die Finanzagentur selbst indes nicht.

⁴⁷ Um die Kreditermächtigungen des laufenden Bundeshaushaltes im Report nicht mit der Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen zu belasten, rechnet die Finanzagentur sie aus den Kreditermächtigungen des laufenden Bundeshaushaltes heraus (Korrektur). Die Korrektur nahm die Finanzagentur bis einschließlich des Jahres 2022 erst zum Jahresende vor. Die Kreditaufnahmen für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen erfolgten allerdings schon unterjährig. Sie belasteten zunächst die Kreditermächtigungen des laufenden Bundeshaushaltes. Das BMF akzeptierte diese Überschreitungen der Einfachheit halber. Bis zur Korrektur zum Jahresende war die Auslastung der Kreditermächtigungen (des Bundeshaushaltes) im Report allerdings überzeichnet.

3.1.3 Verwahrungen (Buchungen außerhalb des Bundeshaushaltes)

Die beim Haushaltsausgleich umgebuchten Bestände der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen bezeichnete das BMF bis zum Jahr 2024 als „Verwahrgelder“.⁴⁸

„Verwahrgelder“ sind Mittel, die im Kassenbereich des Bundes geführt und bewirtschaftet werden. Haushaltsrechtlich handelt es sich um Einzahlungen, die noch nicht endgültig angenommen und auf einem Titel des Haushaltsplans gebucht werden können.⁴⁹ Sie werden daher auch nicht in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Als „Verwahrgelder“ gebuchte Mittel unterliegen nicht dem Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsmittel – sie können auch überjährig zur Verfügung stehen.

Eine Verwahrung ist so schnell wie möglich auszugleichen. Der Ausgleich besteht aus einer haushaltsmäßigen Verrechnung (Buchung auf einem Titel des Bundeshaushaltes) oder einer Auszahlung.⁵⁰

Mittel, die im Haushaltsplan veranschlagt sind, dürfen nicht als „Verwahrgelder“ gebucht werden, etwa um am Jahresende noch zur Verfügung stehende Einnahme- oder Ausgabemittel ohne Bildung von Haushaltsresten in das nächste Haushaltsjahr zu retten.⁵¹ Auch ist es unzulässig, Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans in der Weise in Anspruch zu nehmen, dass Ausgaben als geleistet gebucht, die verausgabten Beträge jedoch bei den Verwahrungen vereinnahmt werden.⁵² Grundsätzlich ist das BMF gehalten, alle Einnahmen und Ausgaben im Haushalt einzustellen und dort entsprechend zu buchen (Haushaltsprinzip der Vollständigkeit).⁵³ Auf dem Weg dahin ist der Kassenbereich gleichsam eine Durchgangsstation zur Abwicklung von Zahlungen.

Im Kassenbereich verwaltete Sondervermögen

Sondervermögen sind zwar abgesonderte Teile des Bundesvermögens.⁵⁴ Sie sind dennoch an die Haushaltsordnung gebunden. Dies gilt auch für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen. Ihre Errichtungsgesetze sehen für sie hinsichtlich der Buchführung und der Haushaltsprinzipien keine Ausnahmen vor. Demnach

⁴⁸ Seit dem Finanzbericht 2025 nennt es diese Position „Bestandsveränderung der im Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen, Rücklagen und Selbstbewirtschaftungsmittel“ (Tabelle 16, S. 81). Zum Begriff „Bestand“ siehe Tz. 2.1.

⁴⁹ § 60 Absatz 2 BHO, Nummer 1.2 und Nummer 8 Vorschuss- und Verwahrungsrichtlinie des Bundes zu § 60 BHO (VO/VW-RiB).

⁵⁰ Nummern 8 und 9.2.1 VO/VW-RiB.

⁵¹ Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 60 BHO, Randnummer 19.

⁵² Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zu § 60 BHO, Randnummer 6.

⁵³ Siehe auch §§ 11 und 71 Absatz 1 BHO.

⁵⁴ Nummer 2.1 Verwaltungsvorschriften zu § 26 BHO.

sind ihre Einnahmen und Ausgaben durchgängig haushaltswirksam zu verbuchen, und nicht außerhalb der Ordnung des Haushaltsplans auf Verwahrungskonten.⁵⁵

Das BMF gibt für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen an, dass ihre Bestände im Kassenbereich des Bundes verwaltet werden.⁵⁶ Es verweist hierfür auf die Errichtungsgesetze.

Nach unseren Feststellungen sehen die Errichtungsgesetze für fünf der acht betrachteten, aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten, Sondervermögen explizit die Verwaltung im „Kassenbereich“ vor;⁵⁷ ein ordnungsgemäß angelegtes Verwahrungskonto gibt es indes nur für das Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“.⁵⁸

Beispiel: Das Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“

Dieses aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierte Sondervermögen führt seine Bestände auf einem Verwahrungskonto außerhalb des Bundeshaushaltes. Einen eigenen Wirtschaftsplan hat das Sondervermögen nicht.

Das Errichtungsgesetz des Sondervermögens sieht ausdrücklich vor, dass die dem Sondervermögen „zugeführten Beträge“ bis zur Auszahlung „im Kassenbereich des Bundes verbleiben“. Das Sondervermögen operiert ausschließlich mit Buch- oder Verrechnungswerten, die im Kassenbereich in Verwahrung genommen werden. Erst wenn bei der Fälligkeit von Schlusszahlungen Gelder an die Wertpapiergläubiger auszuzahlen sind, „beschafft“ das BMF in dieser Höhe Kredite (am Kreditmarkt).⁵⁹

⁵⁵ § 113 BHO in Verbindung mit § 71 Absatz 1 BHO. „Haushaltswirksam“ bezieht sich hierbei auf den jeweiligen Haushalt oder Wirtschaftsplan des Sondervermögens.

⁵⁶ Bericht des BMF zur Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen im Jahr 2023, S. 15. (Hier stellt das BMF den Kassenbereich als Bereich dar, in dem Geld-Bestände verwaltet werden. Das BMF hat eingeräumt, dass es den Begriff „Kassenbereich“ mehrdeutig verwendet. D. h. es fasst darunter auch den Bereich, in dem rein buchmäßige Bestände verwaltet werden.)

⁵⁷ Hierbei handelt es sich um die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen:

- Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter,
- Digitale Infrastruktur (zum 30. Mai 2024 aufgelöst),
- Kinderbetreuungsausbau und
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds.
- Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere.

In ihren Errichtungsgesetzen ist jeweils vorgesehen: „Der dem Sondervermögen zur Verfügung gestellte Betrag verbleibt bis zur Auszahlung unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über das Sondervermögen ausgezahlt.“

⁵⁸ Eigene Verwahrungskonten gibt es auch für die beiden Rücklagen (Rüstungsrücklage, allgemeine Rücklage).

⁵⁹ Bundestagsdrucksache 16/12905 vom 6. Mai 2009. (Das Sondervermögen hat keine eigenen Kreditermächtigungen, siehe § 5 Satz 3 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz).

Für die später an die Wertpapiergläubiger auszahlenden Gelder werden jeweils bis zum Jahresende die notwendigen „Kreditermächtigungen“ errechnet und angesammelt.⁶⁰

Für das Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ wird das BMF noch bis in das Jahr 2046 auf dem Verwahrungskonto einen Bestand an so genannten Kreditermächtigungen vorhalten.⁶¹ Ende 2024 lag er bei 15,6 Mrd. Euro. Diesen Bestand des Sondervermögens nennt das BMF in seinem jährlichen Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes. Zwar ging mit diesem Bestand noch keine Kreditaufnahme (am Kreditmarkt) einher. Dennoch erhöht er rechnerisch bereits die Schulden des Bundes.⁶²

Bei den übrigen drei aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen gibt es die Vorgabe „Verwaltung im ‚Kassenbereich‘“ nicht.⁶³ Gleichwohl werden auch ihre Bestände im Kassenbereich des Bundes verwaltet.

Rücklagen auf Verwahrungskonten im Kassenbereich

Auch die beiden aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Rücklagen führt bzw. führte das BMF auf Verwahrungskonten – allerdings außerhalb der vorgesehenen Buchungskonten oder Abschnitte des Verwahrungsbuchs.⁶⁴

⁶⁰ „Einnahmen aus der Kreditaufnahme“ des Bundes dürfen bei Ausgleichsbuchungen zum Haushaltsabschluss „in Höhe der dem Sondervermögen in den Vorjahren zugeführten und noch nicht ausgezahlten Beträge in das abzuschließende Haushaltsjahr umgebucht werden“ (§ 5 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz).

Die Begründung für das Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz bezog sich auf den Haushaltsvermerk zum Haushaltsausgleich im Kapitel 3201, der seinerzeit bereits Ausgleichsbuchungen zum Haushaltsabschluss ermöglichte. Diese Möglichkeit sollte für das Sondervermögen übernommen werden (siehe Bundestagsdrucksache 16/12905 vom 6. Mai 2009).

(Das Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz wurde vor dem Inkrafttreten der Schuldenbremse beraten [siehe Stenografischer Bericht der 856. Sitzung des Bundesrates am 6. März 2009]. Der Grundgesetzänderung für die Einführung der Schuldenbremse stimmte der Bundesrat am 12. Juni 2009 zu. Am 6. Juli 2009 wurde das Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz veröffentlicht.)

⁶¹ Seit dem Jahr 2024 gibt das BMF keine weiteren inflationsindexierten Bundeswertpapiere mehr heraus. Das letzte inflationsindexierte Bundeswertpapier ist am 15. April 2046 zu tilgen (siehe [Inflationsindexierte Bundeswertpapiere - Finanzagentur](#)).

⁶² Siehe Statistischer Teil der Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Tabelle „Maastricht-Schulden des Bundes nach Arten und Instrumenten“, Spalte „Kapitalindexierung inflationsindexierter Wertpapiere“ (im Monatsbericht 03/2025, S. 65). Die Bestände an so genannten Kreditermächtigungen der anderen aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen gelten hingegen nicht schon als Schulden.

⁶³ Hierbei handelt es sich um die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen:

- Klima- und Transformationsfonds,
- Aufbauhilfe (2013),
- Sondervermögen Aufbauhilfe 2021.

⁶⁴ Für die Rücklagen nutzt das BMF die Verwahrungskonten „9060 0000 32 Asylrücklage“ und „9060 0000 40 Rueckruetz“. Im Verwahrungsbuch sind Konten, die mit „9060“ beginnen, nicht vorgesehen. Siehe Anlage 2 der VO/WV-RiB. (Die Rüstungsrücklage ist seit dem Jahr 2021 verbraucht. Die „Asylrücklage“ wurde umbenannt in „Rücklage“, ihre Mittel sind nicht zweckgebunden.)

Hier buchte das BMF fiktive Krediteinnahmen aus Haushaltsüberschüssen (siehe Tz. 2.1). Mit der Verwahrung im „Kassenbereich“ machte es diese Buchwerte überjährig unbeschränkt verfügbar.

Einrichtungserlasse für die Verwahrungskonten der Rücklagen [des Bundeshaushaltes] liegen nicht vor. Die Gründe für ihre Einrichtung und ihre Verbuchung außerhalb des Bundeshaushaltes sind nicht dokumentiert.⁶⁵

Keine Prüfungen

Bei der Kassenaufsicht sind die Kassen laufend und mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen.⁶⁶ Das BMF kann darüber hinaus jederzeit eine Kassenprüfung anordnen, die Leitung der Kassenaufsicht in begründeten Einzelfällen.⁶⁷ Hierfür sind Stichproben auszuwählen, die ein Urteil über die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte ermöglichte.⁶⁸

Im Zeitraum der Haushaltsjahre 2018 bis 2025 nahm die Bundeskasse Dienstort Halle auf Anweisung des BMF bei dem Haushaltsvermerk zum Haushaltsausgleich (Kapitel 3201) Umbuchungen von kumuliert über 522 Mrd. Euro vor.⁶⁹ Diese Buchungen und die damit in Verbindung stehenden Verwahrungen waren bislang nicht Gegenstand einer systematischen Prüfung nach den Kassenbestimmungen des Bundes.⁷⁰

3.2 Vorläufige Würdigung

Kreditermächtigungen zur Finanzierung des Bundeshaushaltes, die außerhalb des jährlichen Haushaltsgesetzes stehen, sind unzulässig (siehe Tz. 2).

Zur Verbuchung solcher – unzulässiger – Kreditermächtigungen hat das BMF eine komplexe und fehleranfällige Haushaltspraxis entwickelt. Sie resultieren aus der nicht gesetzeskonformen Verbuchung der Kreditaufnahmen und stellen somit Folgeprobleme des grundsätzlichen Verstoßes dar.

⁶⁵ Gemäß Nummer 3 Absatz 2 und 3 VO/VW-RiB sind Verwahrungskonten schriftlich zu beantragen. Dabei ist u. a. zu begründen, für welchen Zweck bzw. aufgrund welcher Verpflichtung ein Verwahrungskonto benötigt wird.

⁶⁶ § 78 BHO.

⁶⁷ Nummer 16 der Kassenbestimmungen des Bundes (KBestB), siehe auch Nummer 5 der VO/VW-RiB.

⁶⁸ Nummer 17.1 der KBestB.

⁶⁹ Entsprechend Tabelle 3, Zeile 5 („Überjährige Umbuchung im Kapitel 3201“). Beim Haushaltsausgleich zwischen den Jahren 2023 und 2024 beispielsweise handelte es sich um 18 Einzelbuchungen mit Beträgen zwischen 0,3 bis 29 Mrd. Euro.

⁷⁰ Nach Nummer 17.1.1 der KBestB.

Vorwälzen von so genannten Kreditermächtigungen

Das BMF wälzt so genannte Kreditermächtigungen, über den Haushaltsausgleich am Jahresende, in künftige Haushaltsjahre vor. Der Haushaltsvermerk zum Haushaltsausgleich sieht jedoch nur den Ausgleich von (kassenmäßigen) Kreditaufnahmen zwischen zwei Haushaltsjahren vor. Das BMF nutzt ihn hingegen um – zeitlich unbefristet und im Haushaltsplan nicht sichtbar – Bestände von Kreditermächtigungen von Jahr zu Jahr vorzuwälzen. Solches Vorwälzen ist nach dem Haushaltsrecht nicht vorgesehen. Auch die Errichtungsgesetze der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen sehen keine Kreditermächtigungen vor, die von denen des jährlichen Haushaltsgesetzes abweichen.

Bestandsführung von Kreditermächtigungen

Die fiktiven Bestände an so genannten Kreditermächtigungen für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen sind im BMF nur punktuell bekannt. Jährlich müssen die Beträge bei den verschiedenen Bewirtschaftern erhoben werden. Hierbei haben sich Mängel gezeigt. In der laufenden Überwachung dieser Kreditermächtigungen fällt das BMF zudem hinter qualitätsgesicherte Prozesse – z. B. der Finanzagentur – zurück.

Verwahrungen (Buchungen außerhalb des Bundeshaushaltes)

Das BMF verwahrt im Kassenbereich Ausgabeermächtigungen („Kreditermächtigungen“) in Milliardenhöhe und über Jahre hinweg. Verwahrungen im Kassenbereich stehen allerdings außerhalb der Haushaltspläne und der parlamentarischen Kontrolle. Der Kassenbereich ist nur ein Durchgangsbereich für tatsächliche Zahlungen, nicht ihr Bestimmungsort. Einzelne Errichtungsgesetze der Sondervermögen sehen zwar Verwahrungen im Kassenbereich vor. Dauerhafte Verwahrungen im Kassenbereich stehen allerdings im Widerspruch zu den übergreifenden Grundsätzen der Buchführung. Diese sehen vielmehr eine möglichst schnelle, endgültige Verbuchung in einem Haushaltsplan vor. Nicht hinnehmbar ist zudem, dass die umfangreichen und dauerhaften Verwahrungen im Kassenbereich bislang ungeprüft blieben. Auch wenn diese Bestandverwahrungen unzulässig sind, sollten sie zumindest zahlenmäßig kontrolliert werden.

3.3 Stellungnahme

zu: Vorwälzen von so genannten Kreditermächtigungen

Das BMF hat eingewandt, dass es bei den mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen keine Kreditermächtigungen außerhalb des Haushaltsgesetzes gibt. Die Kreditermächtigungen seien bereits im Jahr der Buchung in Anspruch genommen worden. Die vom Bundesrechnungshof genutzte Bezeichnung „Vorwälzen von Kreditermächtigungen“ träfe daher nicht zu.

Eingeräumt hat das BMF, dass es selbst die Buchungsbestände als „Bestände an Kreditermächtigungen“ bezeichnet. Das BMF werde die Verwendung dieser Bezeichnung überprüfen und anpassen, um künftig Missverständnisse zu vermeiden.

Nach Auffassung des BMF ist das grundsätzliche Vorgehen zur Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen nicht zu beanstanden. Denn die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und kassenmäßigen Fälligkeit dürften modifiziert werden (siehe Tz. 2.3). Eine solche Modifikation sei mit der Ergänzung des Haushaltsvermerks zum Kapitel 3201 vorgenommen worden.

Durch den Haushaltsvermerk in Kapitel 3201 werde die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung mit der späteren Kreditaufnahme am Kapitalmarkt gekoppelt. Für jede Kreditaufnahme am Kapitalmarkt werde die Kreditermächtigung sachgerecht belastet.

Der Haushaltsvermerk habe Gesetzesrang. Der Gesetzgeber könne ihn anpassen oder die Ergänzung streichen.

Wäre die Ausgleichsbuchung zum Jahreswechsel nur auf die kassenwirksame Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben beschränkt, ließe sich der Haushalt (gegenwärtig) nicht ausgleichen.

Weiterhin hat das BMF die Saldierung der genannten Einnahmen und Ausgaben unter die Nettokreditaufnahme als zulässig angesehen.

zu: Bestandsführung von Kreditermächtigungen

Das BMF will prüfen, inwiefern der Prozess zur Abfrage der Umbuchungsbeträge der mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen weniger fehleranfällig gestaltet werden kann.

Das BMF hat erklärt, dass fehlerhafte Meldungen bei den Umbuchungsbeträgen nicht zu einer zu hohen Kreditaufnahme führen könnten: Kredite könnten für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen nur in dem Umfang

aufgenommen werden, wie auch Mittel in ihren Haushaltstiteln vorhanden ist. Hierüber informiere das BMF die Finanzagentur monatlich (mittels „HKR-Auszügen“). Im Übrigen müssten die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Sie könnten also nicht mehr verausgaben (finanziert durch Kreditaufnahme), als sie an (buchmäßigen) Einnahmen haben.

Das BMF hat bestätigt, dass Kreditaufnahmen für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen bis zur monatlichen Korrektur den Kreditermächtigungen zur Finanzierung des Kernhaushalts angerechnet werden. Die laufende Berichterstattung zu den Kreditermächtigungen (für den Kernhaushalt) könne daher „temporär leicht zu hoch, nie aber zu niedrig“ ausgewiesen werden.

Unwidersprochen blieb, dass das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium über die Auslastung der Bestände der so genannten Kreditermächtigungen nicht unterrichtet wird.

Insgesamt besteht nach Auffassung des BMF eine hohe Transparenz und parlamentarische Kontrolle über die Bestände der so genannten Kreditermächtigungen. Es hat hierzu auf sechs unterschiedliche Informationsquellen verwiesen.⁷¹ Dort seien die Höhe der in der „Vergangenheit nicht verausgabten Mittel“ und die „Veränderung der Bestände“ im jeweiligen Jahr zu finden.

zu: Verwahrungen (Buchungen außerhalb des Bundeshaushaltes)

Das BMF hat darauf verwiesen, dass bei den mitfinanzierten Sondervermögen, für die ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird, die Bestände dort in die Rücklagen eingehen. Nur beim Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ buche das BMF in den Verwahrbereich.

Insgesamt besteht nach Auffassung des BMF eine hohe Transparenz und parlamentarische Kontrolle bei den Verwahrungen im Kassenbereich des Bundes. Es hat auf die zuvor genannten Informationsquellen verweisen. Der Bestand der (allgemeinen) Rücklage werde in der Haushaltsrechnung „thematisiert“.

Das BMF hat eingeräumt, dass es den Begriff „Kassenbereich“ „mehrdeutig“ verwendet. Dort werden nicht nur „Cash-Bestände“ verwaltet, sondern (wie dargestellt) auch Buchungsbestände. Das BMF bemühe sich hier künftig um mehr Klarheit.

⁷¹ Das BMF nannte als Informationsquellen für die Bestände der so genannten Kreditermächtigungen:

- Kreditfinanzierungsplan,
- Wirtschaftspläne der einzelnen Sondervermögen (sofern vorhanden),
- Haushaltsrechnung,
- Anlage 1 zum Einzelplan 32 des Bundeshaushaltsplans (für das Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“),
- Monatsberichte des BMF,
- Website der Finanzagentur.

3.4 Abschließende Würdigung

zu: Vorwälzen von so genannten Kreditermächtigungen

Der Bundesrechnungshof hält fest: Ob die Buchungsbestände nun so genannte Kreditermächtigungen oder rein buchmäßige – fiktive – Krediteinnahmen enthalten, das BMF zieht sie in späteren Haushaltsjahren für tatsächliche Kreditaufnahmen heran. Unstrittig ist: Diese Buchungsbestände wälzt das BMF vor, d. h. es bucht sie von Jahr zu Jahr aufs Neue um.

Der Haushaltsvermerk ist in der gegenwärtigen Fassung, mit der Ergänzung aus dem Jahr 2022, weit mehr als eine spezifische Modifikation der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und kassenmäßigen Fälligkeit. Er erlaubt die in der Höhe nicht begrenzte Umbuchung von Beträgen aus den „Vorjahren“. Die festgestellten Umbuchungen überschritten in ihrem erheblichen Umfang einen Haushaltsausgleich bei Abschluss des alten und Beginn des neuen Haushaltsjahres. Das BMF sollte dem Gesetzgeber vor diesem Hintergrund das Ausmaß der realisierten und noch möglichen Umbuchungen verdeutlichen.

zu: Bestandsführung von Kreditermächtigungen

Der Bundesrechnungshof erkennt, dass das BMF die Umbuchungsprozesse zum Haushaltsausgleich qualitativ verbessern will. Sie bestimmen den gesamten Rahmen der Kreditaufnahme. Fehler könnten sich eventuell auswirken auf die Einhaltung der Schuldenregel oder die Ermittlung der Restkreditermächtigung für das Folgejahr.

Nachvollziehbar ist, dass die Kreditaufnahme der einzelnen aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen über ihre Wirtschaftspläne limitiert wird. Der Bundesrechnungshof hält jedoch fest: Die Anrechnung der Kreditaufnahme für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen auf die Kreditermächtigungen für den Kernhaushalt bringt während des Monats Ungenauigkeiten in die Berichterstattung zur Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen. Es sind fortwährend Korrekturen und zusätzliche Überwachungsprozesse nötig, die mit zusätzlichem Aufwand und Fehlerrisiken verbunden sind. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die „work-arounds“ (in Form individueller Limitkontrollen) für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen sich auch auf die Kreditaufnahme für den Kernhaushalt auswirken könnten.

Unbestritten bleibt, dass das BMF das Bundesfinanzierungsgremium nicht über die noch möglichen Kreditaufnahmen für Auszahlungen aus den mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen unterrichtet. Das BMF verweist hierzu auf sechs unterschiedliche Berichte und Quellen, die die Mitglieder des Bundesfinanzierungsgremiums

konsultieren können. Sie alle zeigen jedoch nicht die noch bestehenden Bestände im Gesamten. So weist die Haushaltsrechnung für die mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen, die allesamt kein Vermögen haben, Bestände von „0“ aus (siehe Tz. 2.1).

zu: Verwahrungen (Buchungen außerhalb des Bundeshaushaltes)

Das BMF bestreitet nicht, dass auch die buchmäßigen Bestände der (allgemeinen) Rücklage im Kassenbereich verwahrt werden.

Auf die Frage der Zulässigkeit dauerhafter Verwahrungen geht das BMF nicht näher ein.

Da das BMF bislang keine Bereitschaft zeigt, die verwahrten Bestände an rein buchmäßigen Krediteinnahmen aufzulösen, werden sie für die Finanzierung künftiger Haushaltsjahre noch eine große Bedeutung haben. Unabhängig von der Unzulässigkeit dieser Verwahrungs-Praxis sollten Parlament und Öffentlichkeit diese Informationen nicht vorenthalten werden.

Im Übrigen widerspricht der Bundesrechnungshof der Auffassung des BMF, dass es eine hohe Transparenz und parlamentarische Kontrolle der verwahrten Bestände gebe. Um die nötigen Informationen aus den genannten Berichten und Quellen zusammenzuführen, ist ein erheblicher Aufwand notwendig. Die Kreditaufnahmen aus Buchungsbeständen überstiegen in einzelnen Jahren die Kreditermächtigungen des jeweiligen Haushaltsgesetzes, sind jedoch nur über verhältnismäßig aufwendige Recherche nachvollziehbar.

4 Abschließende Empfehlungen

Im Fokus der Prüfung stand die Verbuchung der Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen [des Bundeshaushaltes]. Das Ausmaß dieser Kreditaufnahme ist erheblich: In einzelnen Haushaltsjahren war sie höher als die im jeweils gültigen, jährlichen Haushaltsgesetz bestimmte Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof hält die dafür gewählten Verfahren, die u. a. zu fiktiven Krediteinnahmen führen, für unzulässig und intransparent. Sie haben Auswirkungen auf die gesamte Kreditaufnahme des Bundeshaushaltes. Eine mangelnde Transparenz kann das Ansehen des Bundes als Kreditnehmer beeinträchtigen. Auch

angesichts der stark ansteigenden Verschuldung des Bundes muss das BMF Transparenz bei der gesamten Kreditaufnahme gewährleisten.

Krediteinnahme nur bei Kreditaufnahme

Nach dem Haushaltsrecht sind Einnahmen aus Krediten „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“. Das BMF darf den Begriff Krediteinnahme nicht eigenmächtig auslegen, indem es darunter auch rein in der Sphäre des Bundes stattfindende Buchungen fasst (ohne Emission von Bundeswertpapieren). Es gilt das Haushaltsprinzip der kassenmäßigen Fälligkeit. Krediteinnahmen müssen demnach immer auch Kreditaufnahmen am Kreditmarkt sein. Eine andere Handhabung widerspräche auch den Prinzipien der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Im Weiteren gilt, dass die Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen im Rahmen des jährlichen Haushaltsgesetzes erfolgen muss. Nur über das jährliche Haushaltsgesetz bestimmt das Parlament die Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt im Gesamten. Sie darf die nach der Schuldenregel erlaubte Höchstgrenze nicht überschreiten (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz).

Das BMF hat zwar eingewandt, dass es keine Bestände an Kreditermächtigungen außerhalb des Haushaltsgesetzes gebe, sondern dass es die Kreditermächtigungen im Jahr der Buchung verbräuche und hierfür Krediteinnahmen buche. Das BMF korrigiert hiermit seine eigene Darstellung, wonach sich in den Beständen Kreditermächtigungen befänden. Letztlich ist es aber unerheblich, ob in so zu nennende Bestände oder ob etwas anderes gebucht wird: Die Buchung dient dazu, eine Krediteinnahme zu fingieren und die tatsächliche Kreditaufnahme erst in späteren Haushaltsjahren zu vollziehen.

Sein Vorgehen sieht das BMF als legitimiert an. Es argumentiert, dass die Kreditaufnahme für die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen eigenen Gesetzmäßigkeiten unterliege, die Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen erlaubten. Der Bundesrechnungshof kann dem jedoch nicht folgen: Mögliche Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen können allenfalls im Emissionsverfahren begründet sein (z. B. Umgang mit marktlichen Kursschwankungen während eines Emissionsverfahrens; Umbuchungen von zum Jahreswechsel eingehenden Mitteleingängen). Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts legitimiert kein Fingieren von Kreditaufnahmen. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass Kreditermächtigungen, die auf die zulässige Kreditaufnahme in einem bestimmten Haushaltsjahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.

Das BMF muss den Aufbau und die Verwaltung von Buchungsbeständen für spätere Kreditaufnahmen einstellen. Krediteinnahmen müssen dann gebucht werden, wenn es eine (kassenwirksame) Kreditaufnahme am Kreditmarkt gibt.

Folgeprobleme aus dem grundsätzlichen Verstoß

Die weiteren Feststellungen in dieser Prüfungsmitteilung zeigen, wie das BMF die nicht gesetzeskonforme Verbuchung von Krediteinnahmen im Detail umsetzt. Es nutzt den Haushaltsvermerk für Ausgleichsbuchungen sowie für Verwahrungen im Kassenbereich. Er ist aber nicht dazu bestimmt, im aufgezeigten, hohen Umfang buchmäßige Krediteinnahmen für erst spätere Kreditaufnahmen umzubuchen. Unsere Feststellungen hinsichtlich des Vorwälzens, der Überwachung und der Verwahrung von Krediteinnahmen sind Folgeprobleme. Bei einer Kreditaufnahme im gesetzlichen Sinne würden sie nicht entstehen.

Das BMF kommt nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes nicht umhin, den grundsätzlichen Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit abzustellen. Es sollte die „Ergänzung“ des Haushaltsvermerks streichen und das damit verbundene Vorwälzen von Beständen einstellen. Der Haushaltsausgleich ist zu beschränken auf das abzuschließende und das folgende Haushaltsjahr.

Bis dahin sollte das BMF nachfolgenden Aspekten Rechnung tragen:

Buchungsbestände für Kreditaufnahmen transparent machen

Das BMF muss den Umfang und die voraussichtliche Fälligkeit seiner Buchungsbestände an Krediteinnahmen in unmissverständlicher Weise transparent machen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF,

- den Haushaltsgesetzgeber über die Auslastung aller Kreditermächtigungen und Buchungsbestände zu informieren. Hierfür sollten die aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen in den Report über die Kreditermächtigungen aufgenommen werden.
- im Entwurf des jährlichen Haushaltsgesetzes zu zeigen, welche Kreditaufnahmen aus den Buchungsbeständen am Kreditmarkt geplant sind (über die Kreditermächtigungen des jeweiligen Haushaltsgesetzes hinaus).

Insbesondere in Zeiten, in denen der Bund zu hohen Krediteinnahmen ermächtigt ist, sollte auch das gesamte Ausmaß der tatsächlichen Kreditaufnahme nachvollzogen werden können.

Ehmann

Wenz

Beglaubigt: Bugiel, Tarifbeschäftigter

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Fehler bei der Bestandsführung der sogenannten Kreditermächtigungen von aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen und Rücklagen

Rücklage für Rüstungsinvestitionen

Die Haushaltsgesetze der Jahre 2018 bis 2020 sahen vor, dass Minderausgaben aus dem Bundeshaushalt einer Rücklage zugeführt werden dürfen, „sofern dadurch keine Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden müssen“.¹ Das im BMF für die „Rücklage für Rüstungsinvestitionen“ zuständige Referat ging daher zunächst davon aus, dass es sich bei einer buchmäßigen Zuführung nicht um eine die Nettokreditaufnahme erhöhende Zuführung handeln kann. Das zuständige Referat meldete daher hinsichtlich der Nettokreditaufnahme „Fehlanzeige“, obwohl der Rücklage buchmäßig 500 Mio. Euro zugeführt wurden. Das für die Umbuchung zuständige Referat korrigierte dies und buchte den Wert schließlich zulasten der sich damit erhöhenden Nettokreditaufnahme (die Kreditaufnahme am Kreditmarkt erfolgte erst in späteren Haushaltsjahren).

Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau und Kinderbetreuungsfinanzierung

Mit den Ausgleichsbuchungen zum Jahresabschluss 2022 korrigierte das BMF die Kreditaufnahme am Kreditmarkt für dieses Sondervermögen. Im Vorjahr lag sie um 19 Mio. Euro höher als angegeben, weshalb das BMF den Bestand zum Jahresende 2022 entsprechend änderte. Die Differenz ging auf fehlerhafte Meldungen seit dem Jahr 2007 zurück: Mittelabrufe und Rückzahlungen (der Länder) in unterschiedlichen Haushaltsjahren, Zuordnung von Mitteln des Sondervermögens zu den verschiedenen Investitionsprogrammen, die das Sondervermögen finanziert. Eine komplette Überprüfung der einzelnen Buchungen seit dem Jahr 2007 war dem für das Sondervermögen zuständigen Referat nicht mehr möglich.

¹ § 6 Absatz 9 der jeweiligen Haushaltsgesetze.

Sondervermögen Digitale Infrastruktur²

Die Finanzagentur unterstützt das BMF bei der Überwachung der Kreditermächtigungen (siehe oben). Im Jahr 2023 wies sie das BMF darauf hin, dass sich die Angaben im Kreditfinanzierungsplan für das Jahr 2022 nicht mit denen der Haushaltsrechnung deckten. Das für die Umbuchungen zuständige Referat antwortete der Finanzagentur, dass ihr nur die Zahlen gemeldet wurden, die im Kreditfinanzierungsplan stehen. Das BMF korrigierte die (kassenwirksame) Kreditaufnahme für das Sondervermögen rückwirkend um 2,4 Mio. Euro.³

Weitere Korrekturen

Auch in früheren Haushaltsjahren kam es zu Fehlern, die bei späteren Umbuchungen korrigiert wurden:

- 2009: Bei einem Sondervermögen kam es bei den Ausgleichsbuchungen zwischen den Haushaltsjahren zur Verwechslung der Jahreszahlen. Die Umbuchung mit der Bezeichnung „übrige Haushaltsfinanzierung“ war zu niedrig angegeben.
- 2017: Das BMF korrigierte nachträglich die Bestände (Umbuchungsbeträge) beim Sondervermögen Aufbauhilfe sowie beim Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau und Kinderbetreuungsfinanzierung für das Jahr 2015.
- 2019: Das BMF korrigierte den Bestand beim Sondervermögen Aufbauhilfe für das Jahr 2018 um 40 Mio. Euro. Beim Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds korrigierte es den Umbuchungsbetrag um 90 Euro, um einen „Zahlen-dreher aus 2017“ zu bereinigen.

² Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur wurde zum 30. Mai 2024 aufgelöst. Die Bestände wurden an den Bundeshaushalt für das Jahr 2024 abgeführt. Artikel 2 Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 22. Dezember 2023.

³ Siehe Abrechnung des Kreditfinanzierungsplans 2023 im Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2023 (S. 87 unter Position 3.13).