



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung



Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an
das Bundesministerium der Finanzen

zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die
Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungs-
verfahren

**Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern,
Verkrustung des Haushalts aufbrechen**

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Regierungsinternes Haushaltsaufstellungsverfahren	4
2	Seit 2020 fast 850 Mrd. Euro neue Schulden	4
3	Massive Ausweitung der Gesamtverschuldung des Bundes	5
4	Zinslasten rauben letzte Haushaltsspielräume	7
5	Tilgung der Krisenkredite belastet künftige Generationen	9
6	Schuldenkluft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vertieft sich	10
7	Flucht in Sondervermögen entkernt den Bundeshaushalt und höhlt die Schuldenregel aus	13
8	Umsetzung der angekündigten „Zeitenwende“ in der Haushaltspolitik	14

0 Zusammenfassung

Die Bekämpfung und die Bewältigung der Folgen der seit dem Jahr 2020 aufgetretenen schweren globalen Krisen haben tiefe Spuren in den Bundesfinanzen hinterlassen:

- Die Kreditaufnahmen bzw. beschlossenen Kreditermächtigungen der Jahre 2020 bis 2023 betragen rund 850 Mrd. Euro (Tz. 2).
- Die Dynamik der Neuverschuldung ist beispiellos: Innerhalb von drei Jahren wurden Maßnahmen beschlossen, die den bis zum Jahr 2019 aufgebauten Schuldenberg des Bundes um 60 % auf mehr als 2,1 Billionen Euro erhöhen können (Tz. 3).
- Die Zinslasten als „Preis“ der Verschuldung rauben dem Bund letzte verbliebene Haushaltsspielräume (Tz. 4).
- Die zu den Zinszahlungen hinzutretende Tilgung der Krisenkredite haben künftige Generationen als weitere Bürde zu tragen (Tz. 5).
- Die Schuldenkluft zwischen dem Bund auf der einen sowie den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite vertieft sich weiter (Tz. 6).
- Durch die Verlagerung von Schulden in Sondervermögen wird der Bundeshaushalt entkernt und die Schuldenregel ausgehöhlt (Tz. 7).

Um einen drohenden Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen zu verhindern, muss der Bund aus Sicht des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)

- die Dynamik der Neuverschuldung stoppen,
- ein Reporting zu den explosionsartig steigenden Zinsausgaben einführen,
- die Belastung künftiger Generationen durch eine schnellere Tilgung der Krisenkredite reduzieren,
- in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Entlastung des Bundes durchsetzen,
- die Entkernung des Bundeshaushalts durch die Flucht in Sondervermögen rückgängig machen und
- die vom Bundesminister der Finanzen auch für die Haushaltspolitik angekündigte „Zeitenwende“ umsetzen (Tz. 8).

1 Regierungsinternes Haushaltsaufstellungsverfahren

Zu Beginn des Jahres 2023 startete das regierungsinterne Verfahren für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027. Nach dem sogenannten Top Down-Verfahren legt die Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Mitte des Monats März für jeden Einzelplan des Bundeshaushalts Eckwerte zum jeweiligen Gesamtplafonds der Einnahmen und Ausgaben fest. Damit soll insbesondere die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz) gewährleistet werden. Auf der Grundlage des Eckwertebeschlusses erfolgt die Erstellung der Haushaltsvoranschläge der Ressorts, deren Prüfung durch das BMF und schließlich der Kabinettsbeschluss zum Regierungsentwurf des Haushaltsplans 2024 und zum neuen Finanzplan.

Nach den krisengeprägten und finanzwirtschaftlichen Ausnahmejahren 2020 bis 2023, die zu erheblichen Verwerfungen in den Bundesfinanzen geführt haben, hat der Bundesminister der Finanzen eine „Zeitenwende“ auch für eine tragfähige und verlässliche Finanzpolitik angekündigt.¹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als BWV teilt die Einschätzung, dass eine nachhaltige und zukunftsgerichtete Konsolidierung der Bundesfinanzen überfällig ist. Der BWV nimmt die anstehende regierungsinterne Haushaltsaufstellung zum Anlass, eine Bestandsaufnahme zur Lage der Bundesfinanzen durchzuführen und für das Haushaltsaufstellungsverfahren grundsätzliche Vorschläge für deren Konsolidierung zu machen.

2 Seit 2020 fast 850 Mrd. Euro neue Schulden

Insbesondere zur Bekämpfung der multiplen und teilweise miteinander verschränkten Krisen der letzten Jahre (Covid 19-Pandemie, Ukrainekrieg, Energiekrise) haben Bundesregierung und Deutscher Bundestag die Kreditaufnahme des Bundes stark ausgeweitet. In den Jahren 2020 bis 2023 summieren sich alleine die

- im Bundeshaushalt ausgewiesene Nettokreditaufnahme sowie
- die für das Sondervermögen Bundeswehr und für den Wirtschafts- und Stabilitätsfonds (WSF) zur Finanzierung des Schutzschirms gegen die explodierenden Energiepreise beschlossenen Kreditermächtigungen

auf **rund 800 Mrd. Euro**. Hinzu kommt im Jahr 2023 die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 40,5 Mrd. Euro, die ebenfalls durch die Aufnahme von Krediten

¹ Rundschreiben des BMF zu den Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des neuen Finanzplans 2025 bis 2027 vom 3. Januar 2023 (<https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>).

finanziert werden muss.² Insgesamt addieren sich die bereits in Anspruch genommenen sowie die geplanten Kredite auf **rund 850 Mrd. Euro**.

Tabelle 1

Tabelle Kreditaufnahmen bzw. beschlossene Kreditermächtigungen der Jahre 2020 bis 2023

Kreditaufnahmen bzw. beschlossene Kreditermächtigungen der Jahre 2020 bis 2023	<i>in Mrd. Euro</i>
Nettokreditaufnahme (NKA) Bundeshaushalt 2020 (Ist)	130,5
NKA Bundeshaushalt 2021 (Ist)	215,4
NKA Bundeshaushalt 2022 (Ist)	115,4
NKA Bundeshaushalt 2023 (Soll)	45,6
Kreditaufnahme zur Finanzierung der Inanspruchnahme der Rücklage im Bundeshaushalt 2023	40,5
Insgesamt NKA Bundeshaushalte 2020 bis 2023	547,4
Kreditermächtigung Wirtschafts- und Stabilitätsfonds (WSF; Schutzschirm Energiekrise)	200,0
Kreditermächtigung Sondervermögen Bundeswehr	100,0
Zusammen	847,4

Quelle: Haushaltsrechnungen 2020 und 2021; Jahresabschluss Haushalt 2022; Kreditfinanzierungsplan 2023; Kreditermächtigung § 26 b Absatz 1 Stabilitätsfondsgesetz (StFG); Artikel 87 Absatz 1a Grundgesetz.

Soweit sie der Krisenbekämpfung dienen, beruhen die Kreditaufnahmen der Sache nach auf einem breiten politischen Konsens. Allerdings führen sowohl ihre Höhe als auch die Art und Weise ihrer haushaltsmäßigen Abwicklung zu erheblichen finanzwirtschaftlichen sowie verfassungs- und haushaltsrechtlichen Verwerfungen, die aus den nachfolgend aufgeführten Gründen die Gefahr eines Kontrollverlustes bei den Bundesfinanzen bergen.

3 Massive Ausweitung der Gesamtverschuldung des Bundes

Im letzten „Vorkrisenjahr“ 2019 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes nach der sogenannten Maastricht-Abgrenzung (unter Einschluss der Sondervermögen mit eigener

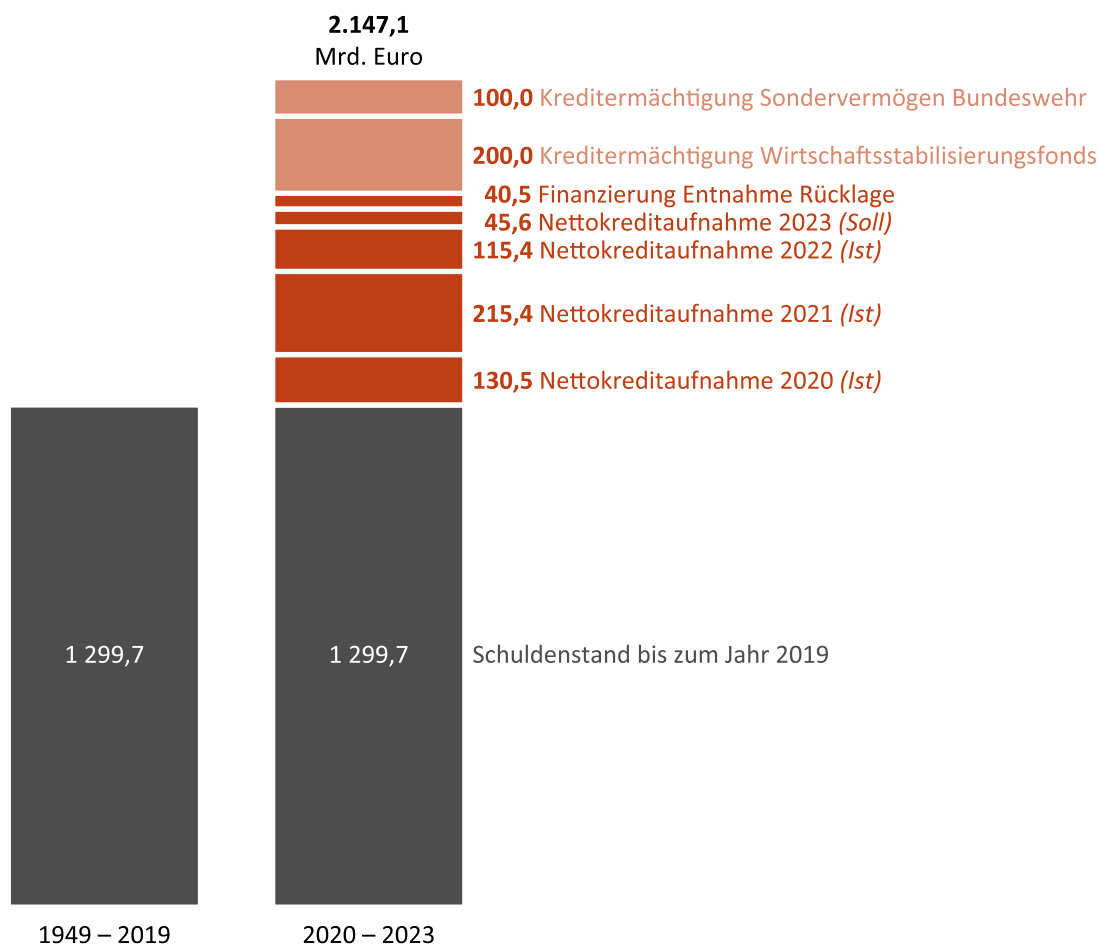
² Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 13 (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/analyse-bundesfinanzen-volltext.html?nn=23102#download=1>).

Kreditermächtigung) rund 1,3 Billionen Euro³. Die unter Tz. 2 aufgeführten Kredite und Inanspruchnahmen der Kreditermächtigungen können diesen Betrag auf rund 2,1 Billionen Euro anwachsen lassen.

Abbildung 1

Schuldenberg des Bundes erhöht sich dramatisch

In den Jahren 1949 bis 2019 hat der Bund Schulden in Höhe von rund 1,3 Billionen Euro aufgetürmt. Aufgrund der neuen Kredite bzw. Kreditermächtigungen der Jahre 2020 bis 2023 kann sich der Schuldenberg des Bundes um rund 60 % auf rund 2,1 Billionen Euro erhöhen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundeshaushalte 2020 – 2023; Errichtungsgesetz Sondervermögen Bundeswehr und Stabilitätsfondsgesetz.

Hinzu kommen Kreditaufnahmen künftiger Bundeshaushalte, die den Schuldenstand des Bundes kontinuierlich weiter erhöhen können.

³ Quelle: [www.bundesbank.de \(https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?listId=www_v27_web011_21b&tsId=BBK01_BJ9065&dateSelect=2021\)](https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?listId=www_v27_web011_21b&tsId=BBK01_BJ9065&dateSelect=2021).

Die Erhöhung der Schuldenlast des Bundes ist in ihrer Dynamik beispiellos. Noch nie wurden in so kurzer Zeit so viele neue Kredite aufgenommen.

Ein weiteres dynamisches Anwachsen droht die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen ernsthaft zu gefährden. Zur Bekämpfung von Krisen aber auch zur Finanzierung der „normalen“ Haushaltsausgaben darf nicht permanent in neue Schulden ausgewichen werden.

Stattdessen bedarf es aus Sicht des BWV klarer, ggf. auch schmerzhafter, Entscheidungen, um die Bundesfinanzen jetzt schnellst möglich wieder zu stabilisieren.⁴

4 Zinslasten rauben letzte Haushaltsspielräume

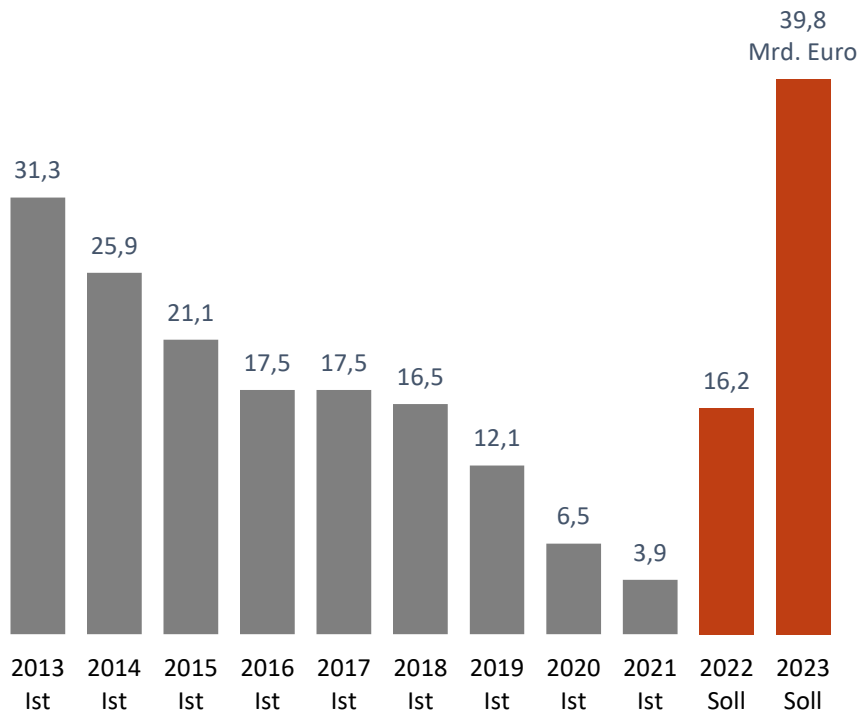
Durch die von der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Bekämpfung der Inflation eingeleitete Zinswende aber auch wegen der in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Gesamtverschuldung steigen die Zinsausgaben des Bundes ab dem Jahr 2022 steil an. Mit den im Bundeshaushalt 2023 veranschlagten Ausgaben von 39,8 Mrd. Euro hat sich die Zinsbelastung gegenüber dem Jahr 2021 verzehnfacht.

⁴ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 28 (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/analyse-bundesfinanzen-volltext.html?nn=23102#download=1>).

Abbildung 2

Zinsausgaben steigen sprunghaft

Bis zum Jahr 2021 waren die Zinsausgaben deutlich gesunken. Im Vergleich der Haushaltsjahre 2021 und 2023 explodieren sie förmlich.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen 2013 bis 2021; Haushaltspläne 2022 und 2023.

Im Hinblick auf die Erwartung der Bundesregierung und der EZB, dass die Inflationsraten auch in den nächsten Jahren substantiell über dem Ziel der EZB von 2 % bleiben werden⁵, muss auch für die kommenden Jahre von einem weiterhin hohen Niveau der Zinsausgaben ausgegangen werden. Mit

- Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite,
- jeder neuen hinzukommenden NKA sowie
- jeder Zinserhöhung der EZB

wird die Zinsbelastung des Bundes steigen und die ohnehin bereits kaum noch vorhandenen Handlungsspielräume im Bundeshaushalt werden weiter schrumpfen.

⁵ Vgl. Rundschreiben des BMF zu den Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des neuen Finanzplans 2025 bis 2027 vom 3. Januar 2023 (<https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>).

Steigenden Zinsen ist der Bund weitgehend ausgeliefert, zumal er sich die zinsgünstigen Kreditkonditionen der letzten Jahre nicht langfristig gesichert hat.⁶ Steigende Zinsausgaben bilden deshalb ein erhebliches finanzwirtschaftliches Risiko. Der BWV wiederholt daher die Forderung, das Reporting gegenüber dem Parlament zu verbessern. Dem Haushaltsentwurf 2024 sollte eine Projektion der Sensitivität der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinssteigerungen beigelegt werden. Auch sollte die Bundesregierung darlegen, welche Vor-sorge sie zum Ausgleich möglicher höherer Zinsausgaben getroffen hat.⁷

5 Tilgung der Krisenkredite belastet künftige Generationen

Soweit die aufgenommen Kredite die nach der Schuldenregel grundsätzlich zulässige Kreditaufnahme überschreiten (Notlagenkredite), sind sie nach der Vorgabe des Grundgesetzes innerhalb einer angemessenen Frist zu tilgen (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 7 und 8 Grundgesetz). Zwar ist das Sondervermögen Bundeswehr von der Schuldenregel ausgenommen.⁸ Das Errichtungsgesetz sieht aber auch eine Tilgung der von ihm aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums spätestens ab dem 1. Januar 2031 vor.⁹

Der Deutsche Bundestag hat folgende Tilgungspläne beschlossen:

- Rückführung der zum Ausgleich der Bundeshaushalte 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkredite ab dem Bundeshaushalt 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren in Höhe von jährlich einem Einunddreißigstel des Rückführungsbetrages.
- Rückführung der für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Finanzierung des Energieschutzschirms aufgenommenen Kredite ab dem Bundeshaushalt 2031 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren in Höhe von jährlich einem Einunddreißigstel des Rückführungsbetrages.¹⁰

Für den Bundeshaushalt resultieren hieraus folgende jährliche Belastungen:¹¹

⁶ Die durchschnittliche Laufzeit der Anleihen im Schuldenportfolio des Bundes hat sich in den vergangenen zehn Jahren kaum verändert; sie ist von 6,45 Jahren in 2012 auf 6,90 Jahre in 2021 gestiegen; vgl. Bericht der Bundesfinanzagentur zum Portfoliomanagement (<https://www.deutsche-finanzagentur.de/finanzierung-des-bundes/schuldenmanagement/portfoliomanagement>).

⁷ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 21 (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/analyse-bundesfinanzen-volltext.html?nn=23102#download=1>).

⁸ Artikel 87a Absatz 1a Grundgesetz.

⁹ § 8 Absatz 2 Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz (BwFinSVermG).

¹⁰ Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 19. Oktober 2022 (BT-Drs. 20/4058).

¹¹ Vorläufige Berechnung des BMF aufgrund des vorläufigen Haushaltsabschluss 2022 (vgl. Monatsbericht des BMF Januar 2023, S. 32 ff.; <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/01/monatsbericht-01-2023.html>).

Tabelle 2

Tabelle Tilgungsbeträge Krisenkredite

Tilgungsbeträge Krisenkredite	in Mrd. Euro			
	2028	2029	2030	2031 ff
Kredite Bundeshaushalte 2020 bis 2022, die die Regelgrenze der Schuldenbremse überschreiten Tilgungsende: 2058	11,6	11,6	11,6	11,6
Kredite WSF (Energie-Schutzschirm); Tilgungsende: 2061	-	-	-	5,8
Zusammen	11,6	11,6	11,6	17,4

Quelle: BMF.

Hinzu kommt die spätestens ab dem 1. Januar 2031 gesetzlich vorgesehene Tilgung des Bundeswehr Sondervermögens, für das noch kein Tilgungsplan beschlossen wurde.¹²

Die letzten Tilgungsleistungen würden demnach erst im Jahr 2061 erbracht sein. Die Rückführungen der Krisenkredite sind damit eine weitere finanzielle Bürde für die junge Generation:

Ein heute dreizehnjähriges Kind, das im Jahr 2028 mit 18 Jahren in das Berufsleben eintritt, wird bis zu seinem 50. Lebensjahr mit seinen Steuerzahlungen für die heutigen Krisenkredite plus die darauf entfallenden Zinszahlungen eintreten müssen.

Aus Sicht des BWV ist der Zeitraum für die Tilgung der Krisenkredite zu lang. Der vom Deutschen Bundestag beschlossene Tilgungsplan lässt auch frühere und schnellere Rückführungen zu. Deshalb sollten Szenarien entwickelt werden, um die Rückzahlungen zu beschleunigen. So würde die ab 2031 sprunghafte weitere Verengung der finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume abgemildert.

6 Schuldenkluft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vertieft sich

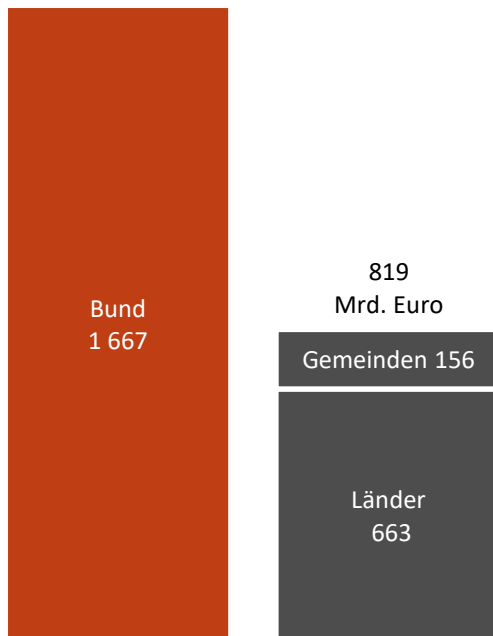
Bund, Länder und Gemeinden drückt eine hohe, in Jahrzehnten angehäuften Schuldenlast. Den weitaus größten Teil davon hat der Bund zu tragen.

¹² § 8 Absatz 2 Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BwFinSVermG).

Abbildung 3

Bundesschulden bereits 2021 doppelt so hoch wie die Schulden von Ländern und Gemeinden

Zwischen dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden besteht eine große Schuldenkluft.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Bundesbank.¹³

Das bereits im Jahr 2021 bestehende erhebliche Ungleichgewicht zu Lasten des Bundes wird sich auch in den Folgejahren noch einmal deutlich verstärken:

- Die Länderhaushalte werden im Jahr 2022 in ihrer Gesamtheit voraussichtlich wieder einen deutlich positiven Finanzierungssaldo aufweisen.¹⁴ Es ist zu erwarten, dass sich ihr Schuldenstand verringern wird.
- Die Schuldenlast des Bundes wird sich dagegen in Folge der hohen Kreditaufnahmen für die Bundeshaushalte 2022 und 2023 sowie der Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen für die Sondervermögen Bundeswehr und WSF (Schutzschirm) weiter drastisch erhöhen.

Ein wichtiger Grund für das zunehmende Ungleichgewicht zwischen Bund und Ländern ist die Erosion der steuerlichen Finanzierungsbasis des Bundeshaushalts durch dauerhaften Verzicht des Bundes auf Steueranteile zu Gunsten von Ländern und Gemeinden. Allein im

¹³ Vgl. Homepage Deutsche Bundesbank, Statistiken (<https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723444/723444?treeAnchor=FINANZEN&statistictype=BBK ITS>).

¹⁴ Vgl. BMF Monatsbericht Dezember 2022, S. 69 ff. (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/12/monatsbericht-12-2022.html>).

Zeitraum von 2011 bis 2023 sank der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen von 43,3 % auf 39,3 %. Hierdurch fehlen dem Bund im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2026 rund 202 Mrd. Euro, die stattdessen den Ländern und Gemeinden zukommen.

Zusätzlich zu seinem kontinuierlichen Verzicht auf Einnahmen zugunsten der Länder, finanziert der Bund aus seinem Haushalt Aufgaben mit, die im Kern bei den Ländern und Kommunen liegen (z. B. Finanzierung von Schulen und Hochschulen, Kosten der Unterkunft und Heizung, Städtebauförderung, Digitale Infrastruktur, Kommunalinvestitionen).¹⁵

Die Schuldenkluft zwischen dem Bund auf der einen sowie Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite vertieft sich durch die vom Bund übernommenen Krisenkredite weiter.

Der Bund hat seine Belastungsgrenze erreicht. Die Länder müssen sich ihm gegenüber jetzt solidarisch zeigen.

Eine Überprüfung und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind aus Sicht des BWV unumgänglich und sollten schnellstmöglich in Angriff genommen werden. Dies muss sowohl die Verteilung des Steueraufkommens, bei dem der Bund ins Hintertreffen geraten ist, als auch die Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund betreffen. Es muss wieder ein stärkeres Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass nach der föderalen Staatsordnung Deutschlands die Aufgabenwahrnehmung und auch die damit einhergehenden Finanzierungspflichten bei den Ländern liegen (Artikel 30, 83, 104a Absatz 1 Grundgesetz).

Um zunächst Transparenz über die zahlreichen Leistungen des Bundes zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben herzustellen, sollte sich das BMF von den Bundesressorts titelbezogene Übersichten vorlegen lassen und diese im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren auch dem Haushaltsausschuss zur Verfügung stellen.

Soweit der Bund alleine agieren kann (z.B. bei der nicht verpflichtenden Mitfinanzierung von Länderaufgaben aus dem Bundeshaushalt), sollten auf der Basis der Übersichten gezielte erste Rückführungen der Bundesleistungen an die Länder bereits im Jahr 2024 vorgenommen werden.

¹⁵ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022, S. 23 (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/01/monatsbericht-01-2023.html>).

7 Flucht in Sondervermögen entkernt den Bundeshaushalt und höhlt die Schuldenregel aus

Nachdem die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie erforderlichen Kredite und Ausgaben in den Jahren 2020 und 2021 noch weit überwiegend im Bundeshaushalt veranschlagt waren, wurden die Krisenkredite des Jahres 2022 in erheblichem Umfang in Sondervermögen ausgelagert. Entgegen der Werthaltigkeit suggerierenden Bezeichnung, handelt es sich bei diesen Sondervermögen tatsächlich um ausgelagerte Kreditermächtigungen:

- 60 Mrd. Euro der im Bundeshaushalt 2021 ausgewiesenen Kreditaufnahme wurden im Rahmen des im Februar 2022 in Kraft getretenen 2. Nachtragshaushalts 2021 in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) verschoben.¹⁶
- 100 Mrd. Euro eigene Kreditermächtigungen wurden dem Sondervermögen Bundeswehr eingeräumt.¹⁷
- 200 Mrd. Euro eigene Kreditermächtigungen wurden dem WSF zur Finanzierung des Schutzschirms gegen die Energiekrise zugebilligt.¹⁸

Damit steht fast die Hälfte der Krisenkredite außerhalb des Bundeshaushaltsplans, der so entkernt wird. Der Bundeshaushalt ist nicht mehr der unmittelbare, unverstellte und vor allem auch schonungslose Ausweis der wahren Lage der Bundesfinanzen.

Die Flucht in Sondervermögen hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz.

Die Nutzung von Sondervermögen dient letztlich der Durchführung von Umgehungshandlungen, vor allem im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der Jährlichkeit und die Schuldenregel:

- Die mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 in den KTF überführten 60 Mrd. Euro bleiben auf unbestimmte Zeit erhalten. Sie werden im KTF „gebunkert“ und können – wegen der gleichzeitigen Änderung einer Verbuchungsregel dann ohne Anrechnung auf die Schuldenregel – für Ausgaben in späteren Jahren genutzt werden.
- Alle im Sondervermögen Bundeswehr anfallenden Ausgaben könnten genauso gut und mindestens ebenso wirksam aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.
- Auch mit der Finanzierung des Schutzschirms gegen die Energiekrise durch Kreditaufnahmen im WSF sollen verfassungsrechtliche Restriktionen umgangen werden. Die

¹⁶ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18. Februar 2022.

¹⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a Grundgesetz) vom 28. Juni 2022.

¹⁸ Gesetz zur Änderung des StFG zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 28. Oktober 2022.

Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro sollte noch im Jahr 2022 vollständig ausgeschöpft werden – obwohl der weit überwiegende Teil der Ausgaben erst in den Jahren 2023 und 2024 geleistet werden soll. Auf diese Weise sollte es nach der Vorstellung der Bundesregierung möglich sein, den zur Legitimation der Kredite erforderlichen Notlagenbeschluss des Bundestages alleine auf das Jahr 2022 zu beschränken. Die Jahre 2023 und 2024 sollen so von Notlagenbeschlüssen „freigehalten“ werden. Bundesrechnungshof und BWV sehen hierin eine „Kreditaufnahme auf Vorrat“, die gegen die Verfassungsgrundsätze der Jährlichkeit und den bei Notlagenbeschlüssen des Bundestages zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhang verstößt.¹⁹

Durch die Verlagerung von Krediten in Sondervermögen in erheblichem Ausmaß und die damit verbundenen Umgehungen wird die für die langfristige Tragfähigkeit der Bundesfinanzen unabdingbare Schuldenregel ihrer Funktionsfähigkeit beraubt oder zumindest deutlich geschwächt.

Ein wesentliches Merkmal der Schuldenregel ist, dass Sondervermögen – anders als in ihrer Vorläuferregelung – nicht mehr zur Ausweitung der zulässigen Verschuldung genutzt werden können. Dieses tragende Prinzip wurde im Jahr 2022 „scheibchenweise“ ausgehöhlt.

Auch aus diesem Grund bekräftigt der BWV die Forderung des Bundesrechnungshofes, zur Einheit des Bundeshaushalts zurückzukehren und sich der politischen „Zumutung“ zu Priorisieren nicht weiter durch immer neue Umgehungskonstellationen bei der Schuldenregel zu entziehen.

8 Umsetzung der angekündigten „Zeitenwende“ in der Haushaltspolitik

Nach den weitgehend krisengeprägten haushalterischen Entscheidungen der Jahre 2020 bis 2022 hat der Bundesminister der Finanzen eine „Zeitenwende“ auch für eine tragfähige und verlässliche Haushaltspolitik angekündigt. Hierzu seien bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des Finanzplans bis 2027 „alle Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen, um durch eine strikte Neupriorisierung Handlungsspielräume für Zukunftsthemen zu erarbeiten“.²⁰

¹⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den WSF (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/-2022-Kurzmeldungen/energie-schutzschirm-wsf.html>).

²⁰ Rundschreiben des BMF zu den Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des neuen Finanzplans 2025 bis 2027 vom 3. Januar 2023 (<https://www.bundshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>).

Der BWV teilt diese Auffassung uneingeschränkt. Es gilt einen Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen zu verhindern. Künftige Krisen können nur bei tragfähigen Staatsfinanzen gemeistert werden. Ein wesentliches strukturelles Kernproblem des Bundeshaushalts liegt in seiner weitgehenden „Versteinerung“. Nach dem Befund des Bundesrechnungshofes sind lediglich rund 10 % des Ausgabevolumens eines Bundeshaushalts disponibel. 90 % des Haushaltsvolumens sind gegenwärtig Änderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren faktisch entzogen, weil sie gesetzliche Ansprüche (z. B. Sozialleistungen, Personalausgaben, Versorgungsbezüge) oder vertragliche Verpflichtungen (z. B. aus Verpflichtungsermächtigungen, Gewährleistungen oder Zinszahlungen) betreffen.²¹

Die angekündigte „Zeitenwende“ in der Haushaltspolitik darf sich daher nicht auf kurzfristige Maßnahmen beschränken. Neben den in den Tzn. 3 bis 7 aufgeführten Empfehlungen sollte sich ein Zukunftskonzept für den Bundeshaushalt an Folgendem orientieren:

- Jedes Ressort sollte dem BMF seine rechtlich bzw. faktisch gebundenen Ausgabenansätze offenlegen und Möglichkeiten zur deren Reduktion aufzeigen. Das Ergebnis der Bestandsaufnahme sollte auch dem Haushaltsgesetzgeber vorgelegt werden.
- Der Bund sollte wichtige Zukunftsfelder und zentrale Aufgaben bestimmen. Die hierzu vorzunehmende generelle Aufgabenkritik muss sich an den verfassungsrechtlichen Kernaufgaben des Bundes ausrichten. Der Haushalt sollte konsequent auf die ermittelten Schwerpunkte fokussiert werden.
- Für alle Sozialversicherungszweige sollten langfristige Tragfähigkeitskonzepte entwickelt werden. Sie sollten perspektivisch auf eine Verringerung der Bundeszuschüsse abzielen. Bis zum Vorliegen der Konzepte sollten die Bundeszuschüsse eingefroren werden, um den erforderlichen finanziellen „Druck“ für Reformen aufzubauen.
- Es sollte eine Verlagerung von konsumtiven zu investiven Ausgaben mit Zukunftswirkung stattfinden. Damit die Mittel schnell abfließen und Wirkung entfalten können, müssen begleitend die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert werden. Planungsvorläufe und komplexe Genehmigungsverfahren müssen gestrafft und die für Projektplanung und -genehmigung erforderliche Verwaltung verstärkt werden.
- Es sollten keine neuen Maßnahmen ohne Klärung ihrer langfristigen Finanzierungsmöglichkeit beschlossen werden. Soweit erforderlich, muss eine Gegenfinanzierung durch das Beenden anderer Maßnahmen bereitgestellt werden. Vorhaben, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sollte das BMF im Rahmen der Prüfung der Voranschläge ausnahmslos zurückweisen (§ 28 Absatz 1 BHO).
- Einsparungen im Bundeshaushalt sollten auch bei den Personalausgaben und Stellenplänen ansetzen. Eine Vielzahl im Bundeshaushalt ausgebrachter Stellen sind nicht besetzt. In Bereichen, in denen die Stellenausstattung dauerhaft in hohem Maße nicht genutzt wird, sollten gezielte Kürzungen vorgenommen werden.

²¹ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen vom 23. August 2022 (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/-2022-Kurzmeldungen/-11-2022-staatsfinanzen.html>).

- Freiwillige Förderprogramme des Bundes (insbesondere Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO) können durch den Bund rechtlich vergleichsweise einfach beendet werden. Häufig fehlt es bei ihnen – trotz klarer Vorgabe²² – an der Definition messbarer Förderziele, um den Erfolg überprüfen zu können. Zu oft wird nach den Feststellungen des BWV im Hinblick auf die angestrebten Ziele „ins Blaue hinein“ gefördert. Bei der Prüfung der Voranschläge der Ressorts sollte das BMF alle Ausgabenansätze für Förderungen zurückweisen, denen keine messbaren Förderziele zu Grunde liegen.
- Sämtliche durch den Bund gewährten Subventionen und Vergünstigungen sollten insbesondere im Hinblick auf kontraproduktive Effekte, ihre nachgewiesene Wirksamkeit sowie ggf. Privilegierungen der Empfängerkreise überprüft werden. Da bei Kürzungen oder Streichungen in jedem Einzelfall ggf. erhebliche politische und gesellschaftliche Widerstände von Interessengruppen zu erwarten sind, sollte auch eine pauschale Kürzung oder degressive Ausgestaltung sämtlicher Subventionen erwogen werden.
- Die Einnahmenseite des Bundeshaushalts darf nicht außer Acht gelassen werden. Allein auf konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen zu setzen, erscheint dem BWV wenig ambitioniert. Wenn Steuererhöhungen politisch ausgeschlossen werden, muss zumindest der Steuervollzug verbessert werden, um die Einnahmehasis des Bundeshaushalts zu stärken. Insbesondere betrifft dies die konsequente Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung. So sollten vordringlich die strukturellen Defizite und Vollzugsmängel bei der aufkommensstarken und gleichzeitig äußerst betrugsanfälligen Umsatzsteuer schnellstmöglich behoben werden.

Zu allen o. a. aufgeführten Punkten liegen der Bundesregierung und dem BMF zahlreiche Prüfungsfeststellungen und konkrete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes vor. Auch darüber hinaus mangelt es nicht an Erkenntnis. Eine „Zeitenwende“ in der Haushaltspolitik erfordert jetzt konsequentes Handeln. Die bevorstehenden Beschlüsse der Bundesregierung zum Haushaltsverfahren 2024 sowie zur Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung bieten hierfür eine Gelegenheit, die aufgrund der ernsten Lage der Bundesfinanzen aus Sicht des BWV nicht ungenutzt bleiben sollte.

Kay Scheller

Beglaubigt: Heyda, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²² VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.