Bundesrechnungshof

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023

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

Gz.: I 2 - 0001238 1. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Haushalt 2023 kein Ausweis der wahren Lage – Ausgeglichene Länderhaushalte zu Lasten des Bundes

Aus dem Haushaltsentwurf wird die wahre Lage der Bundesfinanzen nicht deutlich. Die Verlagerung von Ausgaben und Schulden in Sondervermögen sowie Buchungspraktiken verstellen das Bild. Mit rund 500 Mrd. Euro sind die Ausgaben des Bundes weiter stark expansiv. Die echte Nettokreditaufnahme (eNKA) ist mit rund 78 Mrd. Euro vierfach höher als im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen. So wird die Funktion der Schuldenregel stark eingeschränkt. Die Zinsausgaben springen wieder auf frühere Höchststände. Bei der Steuerverteilung entgehen dem Bund von 2022 bis 2026 rund 100 Mrd. Euro durch Verzichte zu Gunsten der Länder. Zusätzlich finanziert er Länderausgaben mit zweifelhafter Wirksamkeit.

Worum geht es?

Damit das Parlament sein Budgetrecht sachgerecht ausüben kann, benötigt es wesentliche Informationen. Der Haushaltsentwurf wird dem Transparenzgebot nicht gerecht. Die erheblichen Ausgaben in Sondervermögen werden nicht deutlich und es fehlt der Ausweis der eNKA. Die Zinszahlungen werden auch deshalb zum Sprengsatz, weil sie durch die Verbuchungspraxis in früheren Jahren stark unterzeichnet waren. Neben der mangelnden Transparenz muss die finanzielle Lastenverteilung im Bund-Länder-Verhältnis in den Blick genommen werden. Mit seinen Schulden finanziert der Bund die ausgeglichenen Länderhaushalte.

Was ist zu tun?

Das Bundministerium der Finanzen (BMF) muss dem Parlament bessere und klarere Informationen zur wahren Lage der Bundesfinanzen geben. Insbesondere muss die eNKA offen aus dem Bundeshaushaltsplan ersichtlich sein. Die weitere erhebliche offene und verdeckte Verschuldung des Bundes muss beendet werden. Nur so kann die Schuldenregel wieder ihre volle Wirkung entfalten. Auch muss der Bund gegenüber den Ländern wieder mehr auf seine eigene finanzielle Lage Rücksicht nehmen.

Was ist das Ziel?

Dem Parlament wird die wahre Lage der Bundesfinanzen offengelegt. So kann es die Ausgangslage und die in vielen Fällen langfristigen und gravierenden Folgen seiner Entscheidungen besser einschätzen.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
3	Ausgewählte Ausgaben und Einnahmen	8
3.1	Budgetflüchtige Ausgaben verzerren das Bild	8
3.2	Echte Nettokreditaufnahme (eNKA): Schuldenregel verliert Wirksamkeit	11
3.3	Sprengsatz Zinsausgaben	17
3.4	Pauschale Stelleneinsparung suggeriert Handeln, bleibt aber wirkungslos	21
3.5	Ausgeglichene Länderhaushalte zu Lasten des Bundes	22
4	Ausblick	26
4.1	Transparenz schaffen	26
4.2	Länder in die Pflicht nehmen	27
4.3	Nicht in neue Schulden fliehen	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

eNKA *echte Nettokreditaufnahm*
EZB *Europäischen Zentralbank*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

N

NKA *Nettokreditaufnahme*

1 Überblick

Im September 2022 nehmen der Deutsche Bundestag und sein Haushaltsausschuss (Haushaltsausschuss) die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 auf. Grundlage hierfür ist der am 5. August 2022 in Bundestag und Bundesrat eingebrachte Gesetzentwurf der Bundesregierung.[1]

Der Bundeshaushalt umfasst jährlich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Aufgeteilt auf insgesamt 25 Einzelpläne enthält er daneben auch die Verpflichtungsermächtigungen sowie Planstellen und Stellen. Mit dem Beschluss über den Haushalt erfüllt das Parlament eine Kernfunktion im Rahmen seiner Budgethoheit (Artikel 110 Grundgesetz). Zur sachgerechten Ausübung seines „Königsrechts“ bedarf der Deutsche Bundestag umfassender Informationen. Sie sollen sich im Kern bereits unmittelbar aus dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ergeben. Dies verlangt der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

Der Bundesrechnungshof wird, wie in den Vorjahren, ausführliche Analysen zu den Einzelplänen vorlegen. Aus der Perspektive der externen Finanzkontrolle ermöglichen sie einen unabhängigen Blick auf das von der Regierung vorgelegte Zahlenwerk.

Für den vorliegenden Bericht betrachtet der Bundesrechnungshof über die Einzelpläne hinaus den Entwurf zum Bundeshaushalt 2023 in seiner Gesamtheit. Er greift darin einzelne Aspekte und Fragestellungen des Gesamthaushalts auf und gibt übergreifende Hinweise für die Beratung im Parlament. Den Schwerpunkt dieses Berichts bilden

- Fragen der **Transparenz** im Sinne der Haushaltsklarheit und -wahrheit
- Fragen der **Lastenverteilung im Bund-Länder-Verhältnis.**

Das BMF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

[1] BT-Drucksache 20/3100.

Tabelle 1

Übersicht über den Bundeshaushalt

	2021 Soll	2021 Ist[a]	Differenz Ist-Soll[b]	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	in Mrd. Euro					*in %*
Ausgaben	572,7	556,6	-16,1	495,8	445,2	*-10,2*
darunter:						
• Personalausgaben	36,0	36,5	0,5	37,4	38,7	*3,4*
• Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, Ausgaben für den Schuldendienst	48,7	39,3	-9,4	59,1	69,3	*17,1*
• Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	436,6	435,1	-1,5	354,2	282,6	*-20,2*
• Investitionen	59,3	45,8	-13,5	51,5	58,4	*13,3*
Einnahmen	572,7	556,6	-16,1	495,8	445,2	*-10,2*
darunter:						
• Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	284,3	313,8	29,5	328,6	362,5	*10,3*
• Verwaltungseinnahmen	17,1	17,6	0,5	17,7	19,3	*9,0*
• Nettokreditaufnahme	240,2	215,4	-24,8	138,9	17,2	*-87,6*
• Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage	-	-	-	-	40,5	-
Verpflichtungsermächtigungen	133,8	92,3	-41,5	143,1	100,8	*-29,6*
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal[2]	487 173	k.A.	-	493 433	497 945	*0,9*

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021; Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023, BMF. Teilweise Rundungsdifferenzen.

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

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Ausgaben im Kernhaushalt sinken auf dem Papier

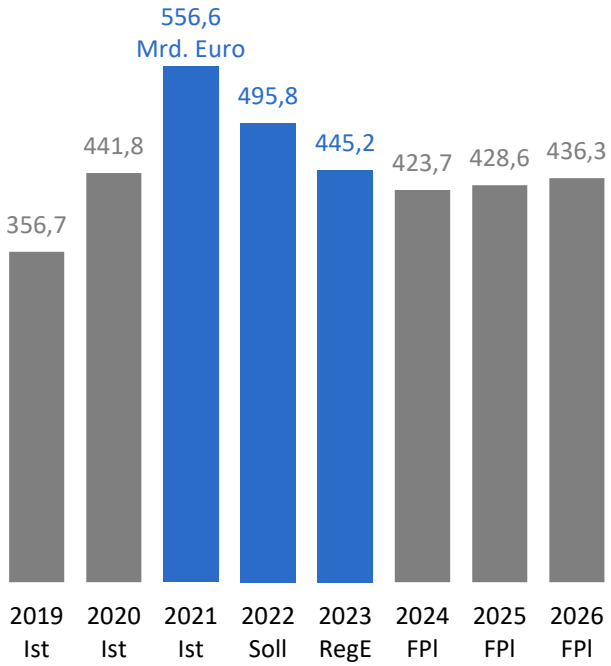
Die Corona-Pandemie und zuletzt die Folgen des Ukrainekriegs führten in den Jahren 2020 bis 2022 zu einer außerordentlichen Ausweitung der Ausgaben im Bundeshaushalt. Gegenüber dem letzten Vorkrisenjahr 2019 stiegen die Haushaltsausgaben im Jahr 2021 in der Spitze um 200 Mrd. Euro auf den Höchstwert von 556,6 Mrd. Euro.

Ab dem Jahr 2022 sollen die Ausgaben im Kernhaushalt schrittweise bis zum Jahr 2024 auf 423,7 Mrd. Euro sinken. Für die Jahre 2025 bis 2026 sieht der Finanzplan dann wieder einen leichten Anstieg vor.

Abbildung 1

Ausgaben des Bundeshaushalts sinken

Im Jahr 2023 sollen die Ausgaben im Bundeshaushalt deutlich gegenüber 2021 und 2022 sinken. Ab 2025 sollen sie wieder leicht steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2019 bis 2021; Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023; Finanzplanung bis 2026.

Allerdings fällt der Rückgang der Ausgaben in den Jahren 2023 bis 2026 um insgesamt 65,4 Mrd. Euro geringer aus als die Bundesregierung noch im März 2022 im

Eckwertebeschluss vorgesehen hatte. Von den Mehrausgaben entfallen 32,5 Mrd. Euro allein auf das Jahr 2023.

Die Investitionen liegen konstant zwischen 51,1 und 52,1 Mrd. Euro.[3] Die entspricht einem Anteil von rund 12 % der Ausgaben.

Lediglich rund 10 % des Ausgabevolumens eines Bundeshaushalts sind disponibel. Nur insoweit bestehen Möglichkeiten für haushaltspolitische Umschichtungen oder Prioritätensetzungen. 90 % des Haushaltsvolumens sind 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. Die Bundeshaushalte der näheren Zukunft sind also durch erhebliche Mittelvorbindungen festgelegt und – bildlich gesprochen – weitgehend versteinert. Der Bundesrechnungshof hat hierzu einen gesonderten Bericht vorgelegt, in dem er insbesondere auch die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen aufzeigt.[4]

3 Ausgewählte Ausgaben und Einnahmen

Nachfolgend betrachtet der Bundesrechnungshof ausgewählte Ausgaben und Einnahmen im Hinblick auf ihre transparente Darstellung im Bundeshaushalt sowie auf ihre Bedeutung insgesamt.

3.1 Budgetflüchtige Ausgaben verzerren das Bild

Ausgaben werden in Sondervermögen verlagert

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Ausgaben für wichtige Politikbereiche in Sondervermögen ausgelagert.[5] Sondervermögen stehen außerhalb des Bundeshaushalts. Sie sind Ausnahmen von den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit und

[3] Im Jahr 2023 betragen die Investitionen 58,4 Mrd. Euro. Der Wert wird jedoch durch zwei Einmaleffekte verzerrt, die bei der Betrachtung herausgerechnet wurden: Kreditfinanziertes Darlehen von 6,3 Mrd. Euro an den Resilience and Sustainability Trust des Internationalen Währungsfonds sowie kreditfinanziertes Darlehen von 1 Mrd. Euro an den Gesundheitsfonds. Diese heben den Investitionsanteil im Jahr 2023 vorrübergehend auf 13,1 %.

[4] Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen vom 23. August 2022 (HHA-Drucksache 20/1564).

[5] Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind (VV Nummer 2 zu § 26 BHO).

Einheit des Haushaltsplans. Deshalb werden Sondervermögen auch als „budgetflüchtige Einrichtungen“[6] bezeichnet.

Die für die Aufgabenwahrnehmung des Bundes bedeutendsten Sondervermögen sind:

- Der **Klima- und Transformationsfonds** (KTF), in dem im Jahr 2023 nach den Planungen der Bundesregierung rund 104,3 Mrd. Euro Ausgabeermächtigungen enthalten sein sollen.
- Das **Sondervermögen Digitale Infrastruktur**, das im Jahr 2023 nach den Planungen der Bundesregierung rund 4,8 Mrd. Euro Ausgabeermächtigungen enthalten sein soll.
- Das **Sondervermögen Aufbauhilfe 2021** (SV Aufbauhilfe 2021). In ihm sollen im Jahr 2023 nach den Planungen der Bundesregierung noch rund 12,4 Mrd. Euro Ausgabeermächtigungen enthalten sein.
- Das **Sondervermögen Bundeswehr** mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 100 Mrd. Euro. Es ist mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet und kann sich so direkt aus Einnahmen vom Kreditmarkt speisen.

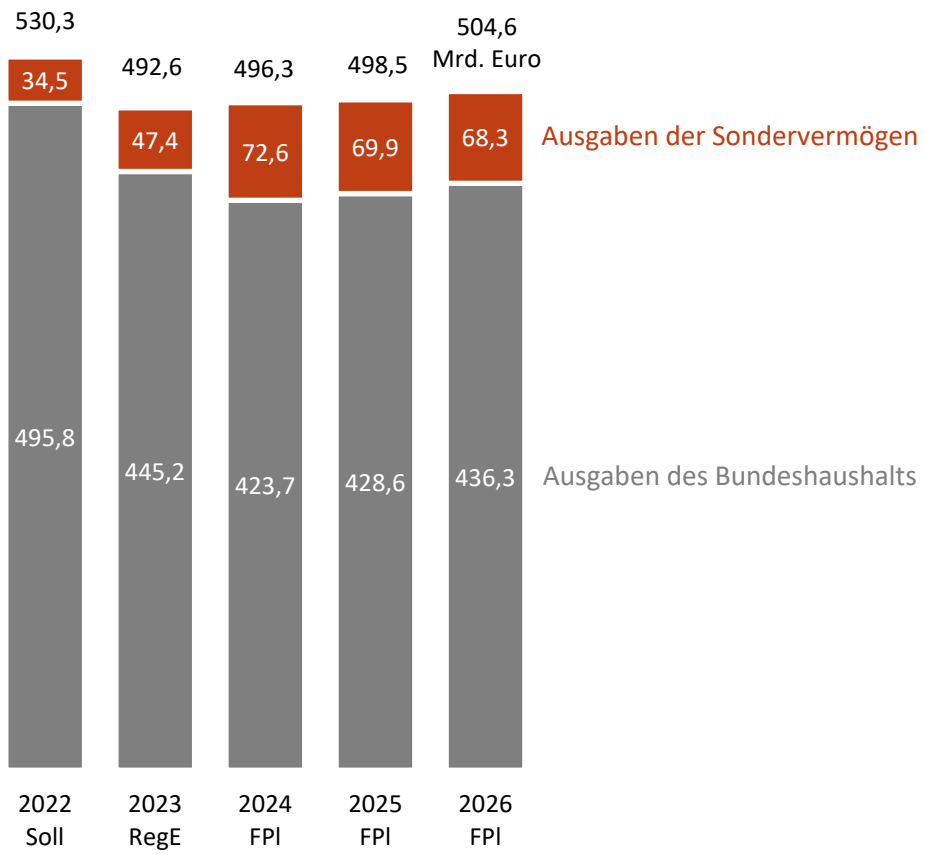
Die genannten Sondervermögen nehmen Aufgaben wahr, die genauso gut im Bundeshaushalt finanziert werden könnten. Rechnet man deren Ausgaben den Ausgaben des Bundeshaushalts hinzu, zeigt sich folgendes Bild:

[6] Vgl. Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Ergänzungslieferung, Juni 2020, § 26 BHO Rn. 1.

Abbildung 2

Ausgabenniveau durch Sondervermögen weiterhin hoch

Zusätzlich zum Haushalt leistet der Bund erhebliche Ausgaben aus Sondervermögen. Zusammengenommen betragen seine Ausgaben in den Jahren 2023 bis 2026 jährlich rund 500 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023; Finanzplanung bis 2026; Wirtschaftspläne der Sondervermögen, Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026.

Anmerkung: Zu den Sondervermögen Digitale Infrastruktur und Aufbauhilfe 2021 liegt keine Finanzplanung vor. Sie können daher in der Darstellung der Jahre 2024 bis 2026 nicht berücksichtigt werden. Das Sondervermögen Bundeswehr, zu dem ebenfalls keine Finanzplanung vorliegt, wurde in die Betrachtung einbezogen, indem die vom Gesamtumfang im Jahr 2024 noch vorhandenen 91,5 Mrd. Euro gleichmäßig auf eine angenommene „Restlaufzeit“ der Jahre 2024 bis 2027 verteilt wurden.

Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023 und die Finanzplanung bis 2026 vermitteln kein zutreffendes Bild. Entgegen der Darstellung im Haushaltsplan und in der Finanzplanung bleiben die Ausgaben des Bundes unter Einbeziehung der Sondervermögen stark expansiv.

Parlament und Öffentlichkeit können die wahre Lage der Bundesfinanzen nicht unmittelbar aus dem Bundeshaushalt erkennen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, die Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen zu beenden, zumindest aber deren erhebliche Dimension transparent zu machen.

Technisch sollte hierzu die Haushaltsübersicht des Gesamtplans[7] um die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen ergänzt werden.

Inhaltlich müssen Bundeshaushalt und Sondervermögen trotz der formalen Trennung als Einheit verstanden und behandelt werden. Die Sondervermögen als Nebenhaushalte dürfen nicht dazu dienen, für die Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts substanzielle Informationen zu verschleiern.

3.2 Echte Nettokreditaufnahme (eNKA): Schuldenregel verliert Wirksamkeit

Bereits im Bundeshaushalt ausgewiesene Nettokreditaufnahme schöpft die Schuldenregel vollständig aus

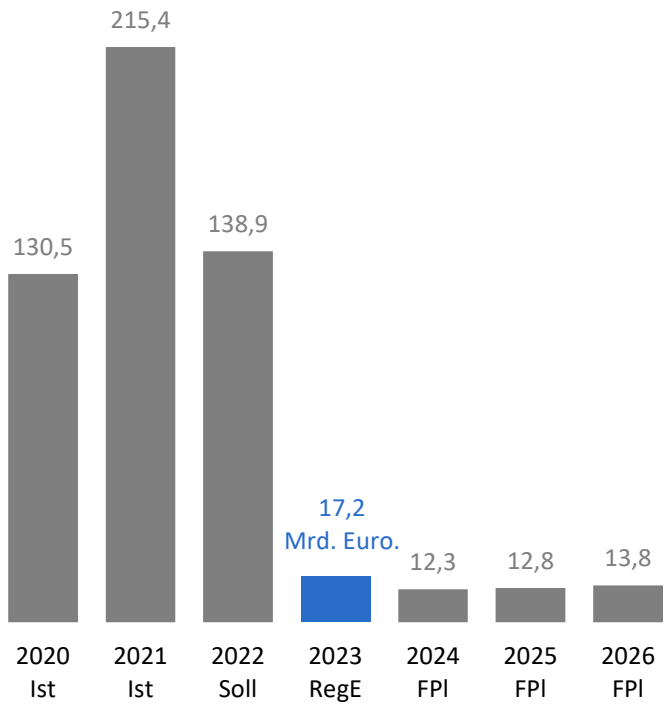
Für 2023 plant die Bundesregierung im Bundeshaushalt mit einer Nettokreditaufnahme (NKA) von 17,2 Mrd. Euro. In den Jahren 2024 bis 2026 soll die im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA zwischen 12,3 und 13,8 Mrd. Euro betragen. Gegenüber den Krisenjahren 2020 bis 2022 wäre dies ein deutlicher Rückgang.

[7] § 13 Absatz 4 Nummer 2 BHO.

Abbildung 3

NKA soll in 2023 sinken

Nach den Rekordkreditaufnahmen der von der Corona-Pandemie geprägten Jahre 2020 bis 2022 soll die im Bundeshaushaltsplan veranschlagte NKA des Bundes ab 2023 wieder deutlich zurückgehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2020 und 2021; Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023; Finanzplanung bis 2026.

Nach der dem Haushaltsentwurf 2023 beigefügten Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme[8] überschreitet die vorgesehene NKA den erlaubten Rahmen der Schuldenregel (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz) nicht. Er wird aber vollständig ausgeschöpft.

Nicht im Bundeshaushalt ausgewiesene Kreditaufnahmen stehen außerhalb der Schuldenregel

Neben der im Bundeshaushalt ausgewiesenen NKA muss der Bund allerdings weitere Kredite in erheblichem Umfang aufnehmen. Als Folge verschiedener Entscheidungen erscheinen sie nicht im Bundeshaushaltsplan, obwohl sie zu einer weiteren NKA führen.

[8] § 13 Absatz 4 Nummer 2 BHO.

Buchmäßige Reduzierung der NKA durch Entnahmen aus der nicht werthaltigen Allgemeinen Rücklage

In den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 fielen im Bundeshaushalt Überschüsse von insgesamt 48,2 Mrd. Euro an. Die Mehreinnahmen hat die Bundesregierung dazu genutzt, die Anschlussfinanzierungen des Bundes für fällige Kredite zu senken. Der Bund hat die Überschüsse, somit zur echten Kredittilgung eingesetzt und die entsprechenden Geldmittel wurden ausgegeben. Gleichwohl wurden die nicht mehr vorhandenen Mittel in eine so genannte Allgemeinen Rücklage gebucht, als deren Gesamtbestand Ende 2022 rund 48,2 Mrd. Euro ausgewiesen werden. So entsteht der Eindruck tatsächlich vorhandener Mittel.

Bei der Entnahme von Mitteln aus Rücklagen unterscheidet die Haushaltssystematik nicht zwischen werthaltigen oder nur buchmäßig gebildeten Rücklagen. Auch die Entnahmen aus der nicht werthaltigen Allgemeinen Rücklage werden deshalb im Bundeshaushalt als Einnahmen gebucht. *Rechnerisch* führt dies zu einer buchmäßigen Reduzierung der für den Haushaltsausgleich erforderlichen NKA. Dies ändert aber nichts daran, dass die Mittel durch eine weitere, im Haushalt nicht abgebildete NKA beschafft werden müssen.

Im Haushaltsjahr 2023 plant die Bundesregierung eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 40,5 Mrd. Euro. Im Haushaltsjahr 2024 sollen die letzten 7,7 Mrd. Euro der buchmäßigen Rücklage eingesetzt werden.

Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage müssen kreditfinanziert werden. In Folge der Buchungspraxis findet dieser Vorgang im Bundeshaushalt jedoch keinen Niederschlag.

Nichtberücksichtigung des Kreditbedarfs der Sondervermögen KTF, Digitale Infrastruktur und Aufbauhilfe 2021

Die Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen (vgl. Tz. 3.1) führt dazu, dass auch der Kreditbedarf der Sondervermögen KTF, Digitale Infrastruktur und Aufbauhilfe 2021 nicht im Bundeshaushalt berücksichtigt wird.

Grundlage hierfür ist eine im Jahr 2022 geänderte Buchungspraxis. Danach werden Zuführungen aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen bereits im Jahr der Zuführung in die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach der Schuldenregel einbezogen. Dies gilt auch dann, wenn die Zuführung nur buchmäßig erfolgt und damit keinerlei kassenwirksame Geldleistung an das Sondervermögen verbunden ist.[9]

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

Im 2. Nachtragshaushalt 2021 wurde diese neue Konstruktion genutzt, um 60 Mrd. Euro nicht in Anspruch genommener Ausgabeermächtigungen aus dem Bundeshaushalt in den heutigen KTF zu transferieren. Die sofortige Anrechnung des Betrags auf die NKA des Jahres 2021 war für die Einhaltung der Schuldenregel unschädlich, weil deren limitierende Funktion im Haushaltsjahr 2021 durch den Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz (Notlagenbeschluss)[10] faktisch ausgesetzt war.[11]

Da die Änderung der Anrechnung auf die schuldenregelrelevante NKA allgemein und rückwirkend gilt, sind auch alle weiteren in Sondervermögen „geparkten" Ausgabeermächtigungen dem Zugriff durch die Schuldenregel entzogen, wenn der Bund bei ihrer Inanspruchnahme Kredite aufnehmen muss.

Im Haushaltsjahr 2023 ist dies nach dem Entwurf der Bundesregierung im KTF in Höhe von 9,3 Mrd. Euro und im Sondervermögen Digitale Infrastruktur in Höhe von 2,7 Mrd. Euro zu erwarten. Auch im Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 werden im Jahr 2023 kreditfinanzierte Ausgaben in Höhe von 3,2 Mrd. Euro anfallen.[12]

Durch die Änderung der Buchungspraxis ist auch die Kreditaufnahme für die Sondervermögen KTF, Digitale Infrastruktur sowie Aufbauhilfe 2021 im Jahr 2023 dem Ausweis im Bundeshaushalt entzogen.

Sondervermögen Bundeswehr ohne direkte Verbindung zum Bundeshaushalt

Das im Juli dieses Jahres eingerichtete Sondervermögen Bundeswehr[13] verfügt über eine eigene Kreditermächtigung bis zur Höhe von 100 Mrd. Euro. Es bedarf deshalb zu seiner Finanzierung keiner direkten Verbindung zum Bundeshaushalt. Die für das Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite sind verfassungsrechtlich von der Schuldenregel ausgenommen.[14]

Im Haushaltsjahr 2023 sollen aus dem Sondervermögen Bundeswehr 8,5 Mrd. Euro geleistet werden. In entsprechendem Umfang sind Kredite durch den Bund aufzunehmen.

---

[10] BT-Drucksache 20/505.

[11] Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren aus verschiedenen Gründen als verfassungsrechtlich zweifelhaft bewertet (vgl. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021; HHA-Drucksache 20/0018). Gegen das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

[12] Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026, S. 54 (BT-Drucksache 20/3101).

[13] Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr" (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVermG) vom 1. Juli 2022.

[14] Artikel 87 Absatz 1a Grundgesetz.

Die Kreditaufnahme für das Sondervermögen Bundeswehr ist lediglich aus dessen Wirtschaftsplan ersichtlich.

eNKA viermal höher als im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen

Unter Berücksichtigung der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage sowie der Kreditaufnahmen für die o. a. Sondervermögen wird sich der Bund nach den Planungen der Bundesregierung im Jahr 2023 in Höhe von mindestens 78,2 Mrd. Euro neu verschulden.

Die echte Nettokreditaufnahme (eNKA) als Summe der tatsächlich für 2023 geplanten Nettoneuverschuldung, bestehend aus

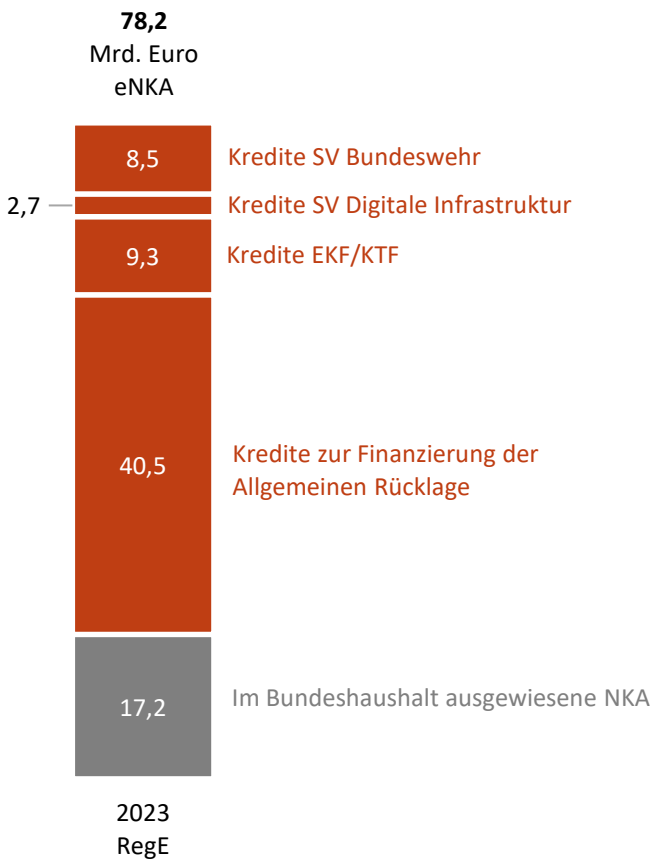
- der im Bundeshaushalt ausgewiesenen,
- der zur Finanzierung der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage sowie
- der zur Finanzierung der Sondervermögen erforderlichen

NKA, beträgt das Viereinhalbfache des im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen und nach der Schuldenregel möglichen Betrags. Erst das Zusammenfügen der unterschiedlichen „Schuldenflicken“ zu einem Patchwork zeigt das tatsächliche Ausmaß der Neuverschuldung.

Abbildung 4

Im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023 ausgewiesene NKA nur kleiner Teil der eNKA

Zwar hat die Bundesregierung im Bundeshaushalt 2023 lediglich 17,2 Mrd. Euro als NKA veranschlagt. Hinzu kommen aber vier weitere nicht ausgewiesene Kreditquellen, die die eNKA im Jahr 2023 auf insgesamt 78,2 Mrd. Euro anwachsen lassen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsentwurf 2023; Entwürfe Wirtschaftspläne der Sondervermögen (nicht enthalten ist das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021, da dessen Wirtschaftsplan eine Prognose zum Finanzierungsbedarf nicht ermöglicht).

Die eNKA übersteigt die Obergrenze der Schuldenregel um mehr als das Vierfache. Die Schuldenregel wird zwar auf dem Papier eingehalten und suggeriert so eine auf Begrenzung der Neuverschuldung ausgerichtete Finanzpolitik. Wegen der tatsächlich wesentlich höheren Nettoneuverschuldung wird ihre Wirksamkeit jedoch stark eingeschränkt. Sie soll die langfristige Tragfähigkeit der Bundesfinanzen garantieren und auch künftigen Haushaltsgesetzgebern notwendige Handlungsspielräume erhalten. Für die Kreditgeber dient das Einhalten der Kreditobergrenze als Ausweis der Solidität der Haushaltswirtschaft des Bundes.

Indem sie einerseits Raum für die Aufnahme struktureller und konjunkturell erforderlicher Kredite gibt, deren Umfang aber limitiert, zwingt die Schuldenregel Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber zur Priorisierung von Ausgaben und/oder zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen. Sie verlangt klare Entscheidungen. Dies gilt auch und gerade in Zeiten existenzieller und langfristiger Krisen.

Mit der Strategie des Ausweichens in Nebenhaushalte und buchmäßige Konstruktionen vermeidet die Bundesregierung eine verantwortungsvolle Reaktion auf die weiter ausufernde Verschuldung des Bundes. Auch deshalb sollte die Einheit des Haushalts wiederhergestellt werden.

Damit das Parlament sein Budgetrecht wirksam wahrnehmen kann, sollte dem Bundeshaushaltsplan mindestens aber eine neue Übersicht beigefügt werden, aus der sich die eNKA des Bundes im Haushaltsjahr auf einen Blick unmittelbar erschließt. In ihr sollten die im Bundeshaushaltsplan veranschlagte NKA, die Kreditaufnahme zur Finanzierung des Einsatzes von Rücklagen, sowie die Kreditaufnahme sämtlicher Sondervermögen aufgeführt werden.

3.3 Sprengsatz Zinsausgaben

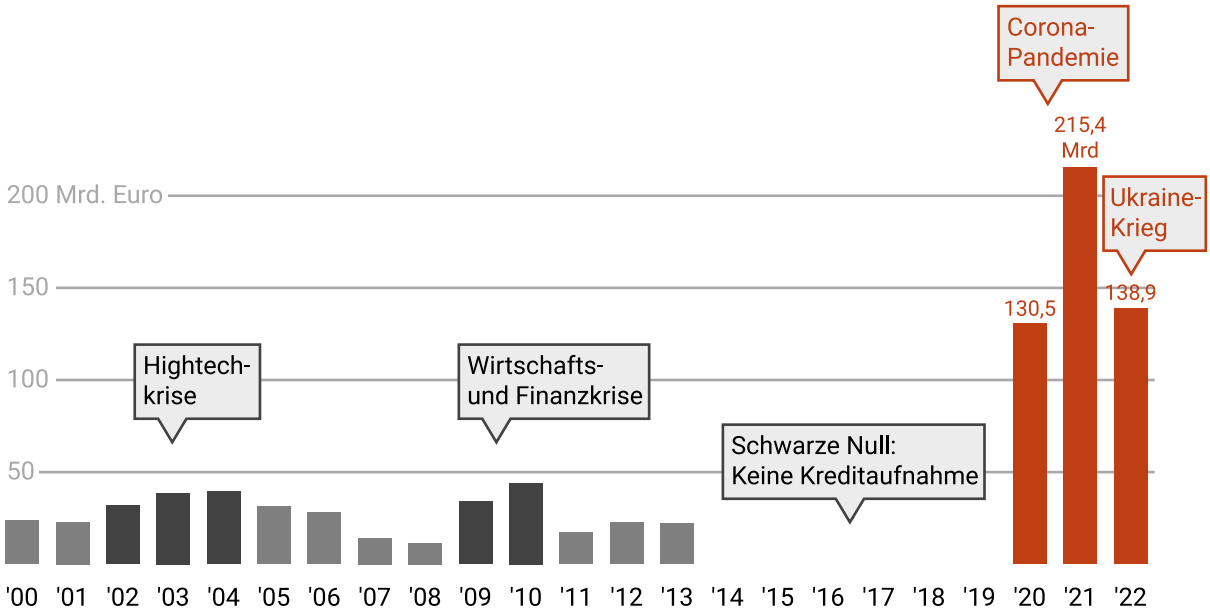
Steigende Verschuldung

Nach den finanzwirtschaftlich guten Jahren 2014 bis 2019 wurde die Kreditaufnahme im Bundeshaushaltsplan in Folge der Corona-Pandemie und des Ukrainekriegs in den Jahren 2020 bis 2022 in bisher nicht bekanntem Ausmaß ausgeweitet.

Abbildung 5

Verschuldung steigt

Infolge der Corona-Pandemie und des Ukrainekriegs hat sich die NKA in besonders hohem Maße ausgeweitet.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2000 bis 2021; Haushaltsplan 2022.

Ende 2021 betrug der Schuldenstand des Bundes nach der Maastricht-Abgrenzung rund 1,7 Billionen Euro.[15] Rechnet man die für 2023 zu erwartende eNKA von rund 78 Mrd. Euro hinzu (vgl. Tz. 3.2), wird der Schuldenstand des Bundes weiter signifikant wachsen.

Explodierende Zinsausgaben

Der erheblichen Ausweitung der Bundesschuld standen über Jahre hinweg kontinuierlich sinkende Zinsausgaben diametral gegenüber. Während die Kreditaufnahme und auch der Schuldenstand im Jahr 2021 auf dem (vorläufigen) Höhepunkt standen, markierten die Zinsausgaben einen Tiefstand. Im Jahr 2021 zahlte der Bund für seine Schulden nur noch 3,9 Mrd. Euro Zinsen.

Die wesentliche Ursache für die sinkenden Zinsausgaben war die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Deren Effekt wurde durch Agio-Einnahmen verstärkt, die der

[15] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Görke, Dr. Gesine Lötzsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Entwicklung der Zinskosten für den Bund, BT-Drucksache 20/2761 S. 3.

Bund in Folge von Negativzinsen mit seinen Anleihen erzielte. Weil es technisch nicht anders möglich war, zahlten die Anleger beim Erwerb der Papiere mehr als deren Nennwert. Die entsprechenden Einnahmen wurden zugunsten eines kurzen Einmaleffekts im Bundeshaushalt sofort von den Zinsausgaben abgesetzt und vollständig verwendet, statt sie über die Laufzeit der Schuldenemission zur verteilen.[16] Das BMF begründete dies mit dem kameralen Buchführungssystem des Bundeshaushalts. Die Ausgaben für den Schuldendienst waren so in Jahren mit hohen Agio-Einnahmen, gemessen an der ökonomisch sachgerechten periodengerechten Zuordnung, deutlich unterzeichnet.

Durch die von der EZB nunmehr zur Bekämpfung der Inflation eingeleitete Zinswende, steigen die Zinsausgaben des Bundes ab dem Jahr 2022 steil an. Hierzu tragen auch die jährlich zu leistenden Zahlungen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz bei. Es regelt, dass für inflationsindexierte Anleihen jährlich der Betrag einem Sondervermögen zuzuführen ist, um den sich die Schlusszahlung aufgrund der Inflationsentwicklung erhöht hat.[17] Im Jahr 2023 müssen aufgrund der Inflationsentwicklung alleine hierfür rund 7,6 Mrd. Euro aufgewendet werden.[18] Der Beschönigungseffekt der Agien entfällt dagegen. Ab dem Jahr 2023 bewegen sich die Zinsausgaben wieder nahe am Niveau des Jahres 2013. Auf diesem Hochplateau sollen sie nach der Erwartung der Bundesregierung bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums verharren. Angesichts des geringen disponiblen Anteils des Bundeshaushalts,[19] engen steigende Zinsbelastungen den gestalterischen Spielraum zusätzlich ein.

---

[16] Kapitel 3205 Titel 575 09 – Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen.

[17] § 4 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz.

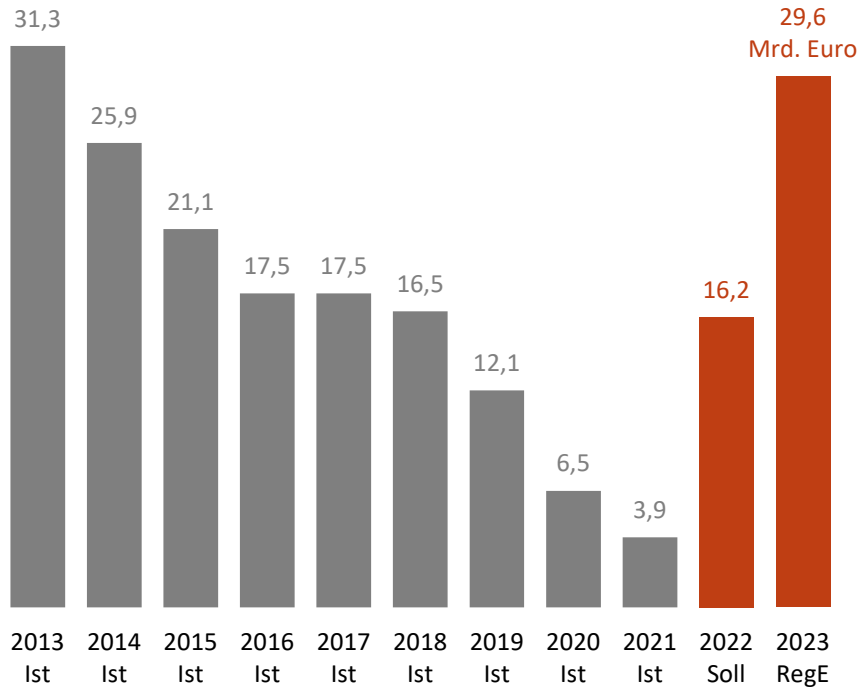
[18] Kapitel 3205 Titel 575 08 – Zinsen gemäß Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz.

[19] Siehe Tz. 2.

Abbildung 6

Zinsausgaben steigen sprunghaft

Bis zum Jahr 2021 waren die Zinsausgaben deutlich gesunken. Ab 2022 explodieren sie förmlich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2013 bis 2021; Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023.

Die explodierenden Zinsausgaben sind insbesondere eine Folge der expansiven Ausgaben und Verschuldung der letzten Jahre. Die Niedrigzinspolitik der EZB sowie die Reduzierung der Belastungen für den Schuldendienst durch die sofortige und vollständige Verbuchung der Agio-Einnahmen haben die Vorstellung einer „Verschuldung zum Nulltarif“ genährt. Dies erweist sich nun als offenkundig unrealistisch.

Nur bei einer zurückhaltenden Zinspolitik der EZB lassen sich die Zinsausgaben auf dem für die Jahre 2023 bis 2026 prognostizierten Niveau halten. Hiergegen spricht eine sich gegenwärtig eher verfestigende hohe Inflationsrate im Euroraum.

Zwar führt die Bundesregierung an, dass die gesamtstaatliche Verschuldung bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 64,5 % des Bruttoinlandsprodukts zurückgehen und sich wieder in Richtung des Maastricht-Referenzwerts von 60 % bewegen soll.[20] Dies würde aber nichts daran ändern, dass die ohnehin bereits kaum noch vorhandenen

[20] Vgl. Kabinettvorlage des BMF zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2023 und Präsentation des BMF zum Finanzplan bis 2026, S. 7 (HHA-Drucksache 20/1519).

Handlungsspielräume im Bundeshaushalt mit jeder Zinserhöhung der EZB unweigerlich zusammenschrumpfen. Auch die hinzukommende beträchtliche eNKA (vgl. Tz. 3.2) fügt dem hohen Sockel der Zinsverpflichtungen weitere Zukunftslasten hinzu.

Die jetzt offenkundig werdende Sprengkraft der Zinsausgaben für die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts erfordert, dass Reporting gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber zu verbessern. Dem Haushaltsentwurf sollte künftig eine Projektion der Sensitivität der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinssteigerungen beigefügt werden. Auch sollte die Bundesregierung darstellen, welche Vorsorge sie zum Ausgleich möglicher höherer Zinsausgaben getroffen hat.

3.4 Pauschale Stelleneinsparung suggeriert Handeln, bleibt aber wirkungslos

Haushaltsgesetzliche Regelung sieht Einsparung vor

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes sieht die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2023 eine pauschale Stelleneinsparung in dem finanziellen Umfang vor, der sich ergäbe, wenn 1,5 % der Planstellen und Stellen für Beamtinnen und Beamte sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kegelgerecht eingespart würden (pauschale Stelleinsparung).[21]

Regelung verpufft bei über 30 000 unbesetzten Stellen

Von rund 288 000 im Bundeshaushalt 2021 veranschlagten Planstellen und Stellen waren nach einer Erhebung des Bundesrechnungshofes rund 11 % nicht besetzt. Über 30 000 Stellen waren somit in der Bundesverwaltung verwaist (sog. Stellenschere). Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMF den Haushaltsgesetzgeber jährlich zum Stand und zur Entwicklung der Stellenschere informiert.[22] Diese wichtigen Informationen hat die Bundesregierung bisher nicht zur Verfügung gestellt.

Im Jahr 2023 müssten nach der vorgesehenen Regelung ca. 4 000 Planstellen und Stellen eingespart werden.[23] Diese Stellen können dem Pool der nicht besetzten Stellen entnommen werden.

---

[21] § 16 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2023.

[22] Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung vom 5. Mai 2022 VII 5 - 2021 - 0081 (HHA-Drucksache 20/0589).

[23] Bei der Berechnung der Stelleneinsparung sind neu ausgebrachte Planstellen und Stellen sowie solche, die einen kw-Vermerk tragen, nicht einzubeziehen. Darüber hinaus sind einige Aufgabenbereiche von der Stelleneinsparung ausgenommen (z. B. Organe der Rechtspflege oder des Polizeivollzugs- bzw. Zollfahndungsdienstes). Die Anzahl der einzusparenden Stellen lässt sich daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur näherungsweise bestimmen. Eine genaue Berechnung werden die Ressorts spätestens zum Haushaltsabschluss 2023 vorzulegen haben.

Im Hinblick auf die hohe Zahl unbesetzter Stellen läuft die vorgesehene pauschale Stelleneinsparung ins Leere. Für den Haushaltsgesetzgeber entsteht der Eindruck einer Einsparung. Es reduziert sich jedoch rechnerisch lediglich die Zahl der ohnehin freien Stellen. Würde man die vorgesehene pauschale Stelleneinsparung über 2023 hinaus fortsetzen, könnten die einzusparenden Stellen über mehrere Jahre aus dem Reservoir der nicht besetzten Stellen genommen werden. Ein finanzieller Konsolidierungseffekt träte damit erst mit langer zeitlicher Verzögerung ein.

Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung den vom Bundesrechnungshof bereits empfohlenen jährlichen Bericht zur Stellenschere rechtzeitig im parlamentarischen Haushaltsverfahren vorlegt.

Kurzfristig wirksame Einsparungen im Personalhaushalt müssten bei den Personalausgaben ansetzen. Die Ressorts würden so gezwungen, ihren Personaleinsatz zu priorisieren und Einsparpotenziale zu heben. Sollte es bei den im Frühjahr 2023 anstehenden Tarifverhandlungen vor dem Hintergrund der aktuellen Inflation zu einem hohen Abschluss für die Beschäftigten des Bundes kommen, werden die Personalausgaben noch einmal gegenüber der Planung der Bundesregierung deutlich steigen.

3.5 Ausgeglichene Länderhaushalte zu Lasten des Bundes

Erosion des Bundesanteils am Steueraufkommen

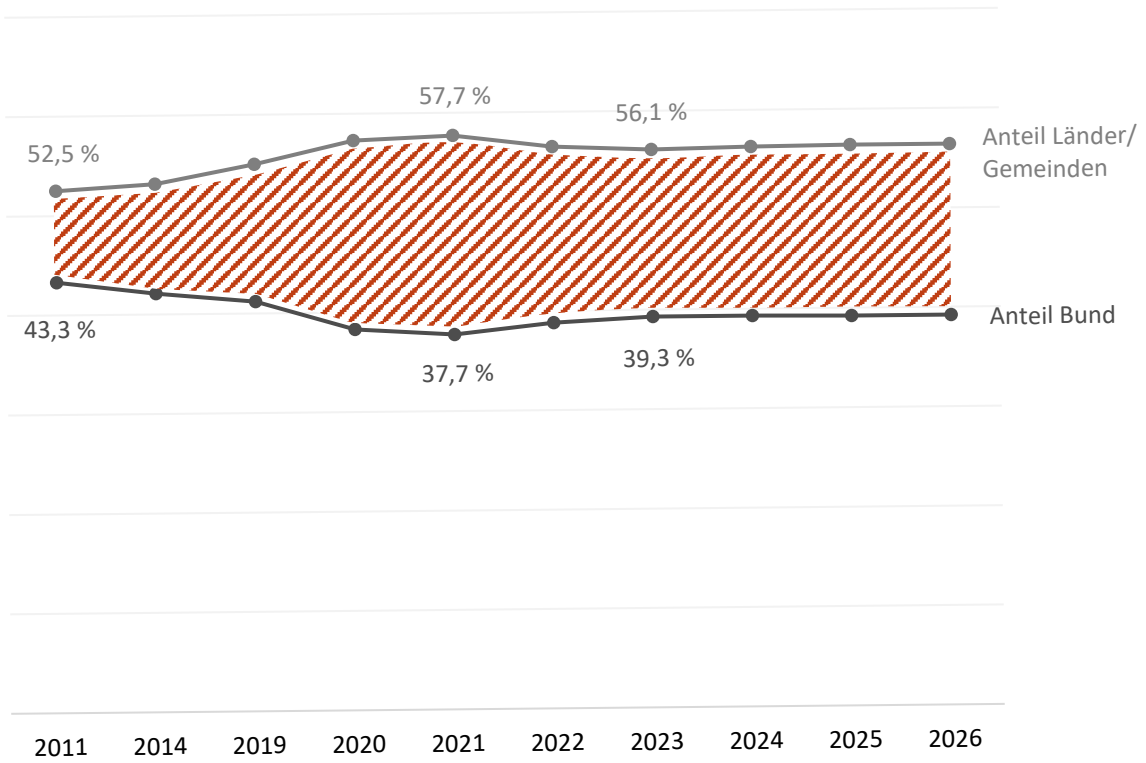
Der Entwurf des Bundeshaushalts 2023 und die Finanzplanung bis 2026 schreiben bei den Steuereinnahmen eine Tendenz der letzten Jahre fort: Die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat sich deutlich zum Nachteil des Bundes verändert.

Während auf den Bund im Jahr 2011 noch 43,3 % des Gesamtsteueraufkommens entfielen, betrug der Wert im Jahr 2019 bereits nur noch 41,2 %. Bis zum Jahr 2021 sank der Bundesanteil weiter auf 37,7 %. Nach der Prognose der letzten Steuerschätzung im Mai 2022 soll er sich ab dem Jahr 2023 um 39,3 % einpendeln.

Abbildung 7

Bund verliert Steueranteile

Der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen ist bis 2021 stark zurückgegangen. Ab 2023 soll sich der Bundesanteil bei etwa 39,3 % auf weiter niedrigem Niveau stabilisieren.



Erläuterung: Differenz zu 100 %: Steueranteil Europäische Union.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Steuerschätzungen der Jahre 2012 bis 2022

Ein wichtiger Grund für die Erosion der steuerlichen Finanzierungsbasis des Bundeshaushalts ist der wiederholte dauerhafte Verzicht des Bundes auf Steueranteile zu Gunsten von Ländern und Gemeinden. Bei der Umsatzsteuer, als der Gemeinschaftssteuer mit dem höchsten Aufkommen, hat sich der Anteil des Bundes von 2011 mit 53,9 % bis zum Jahr 2020 auf 43,0 % verringert.[24]

Überträgt man den Bundesanteil des Jahres 2019 von 41,2 % fiktiv auf das nach der aktuellen Steuerschätzung ermittelte Gesamtsteueraufkommen der Jahre 2022 bis 2026, fehlen dem Bund gegenüber seinem tatsächlichen Anteil im Finanzplanungszeitraum insgesamt rund 98 Mrd. Euro.[25] Dieser Betrag würde ausreichen, nahezu das gesamte Sondervermögen Bundeswehr ohne Aufnahme von Krediten zu finanzieren.

[24] Vgl. BMF, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2021, S. 17.

[25] Eigene Berechnung auf der Grundlage des Ergebnisses der 162. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2022 in Berlin (HHA-Drucksache 20/0857).

Im Vergleich zum Bundesanteil des Jahres 2011 von 43,3 % fehlen dem Bund im Zeitraum 2022 bis 2026 rund 202 Mrd. Euro, die stattdessen den Ländern und Gemeinden zukommen.

Finanzielle Hilfen des Bundes an Länder und Gemeinden

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).

Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass diese für Länderaufgaben zur Verfügung gestellten Mittel häufig nicht ausreichend schnell, zielgenau und wirksam verwendet werden. Länder verzichten zum Teil darauf, eigene Mittel im erforderlichen Umfang einzusetzen und es fehlen effektive Möglichkeiten des Bundes, die zweckgerichtete Mittelverwendung zu kontrollieren oder Mittel zurückzufordern. Die mit der Hingabe der Mittel angestrebten Verbesserungen treten verspätet, gar nicht oder nicht mit der gewünschten Wirkung ein.[26] Die Folge sind dann nicht selten Rufe der Länder nach noch mehr Bundesmitteln. Sie übersehen dabei, dass Hilfen begriffsnotwendig temporär angelegt sind und eigene Anstrengungen der Länder implizieren.

Vergleich der Haushaltslage von Bund und Ländern

Auch der aktuelle Vergleich der Haushaltslage zwischen Bund und Ländern fällt eindeutig zum Vorteil der Länder aus. Während sich der Bund auch nach 2022 weiterhin erheblich verschulden will, haben die Länder das Ziel ausgeglichener Haushalte in ihrer Gesamtheit bereits im Jahr 2021 fast schon wieder erreicht. Ihre Kernhaushalte wiesen für das Jahr 2021 insgesamt nur noch ein leichtes Finanzierungsdefizit von rund 5,8 Mrd. Euro aus.[27] Der Bundeshaushalt verzeichnete dagegen einen Rekord bei der NKA von 215,4 Mrd. Euro.

---

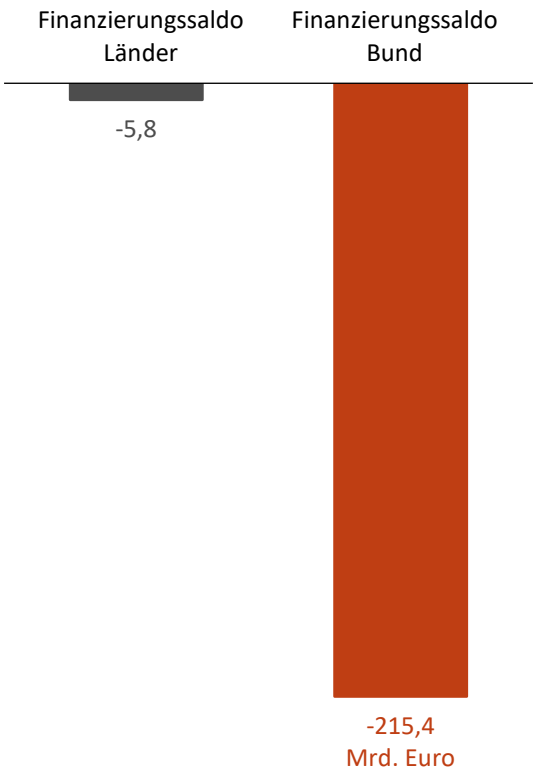
[26] Vgl. z. B. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung der Steuerung und Wirkungskontrolle des DigitalPakts Schule vom 5. August 2022 (HHA-Drucksache 20/1550); Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022 (BT-Drucksache 20/599); Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2021, Nummer 33, Bund muss sicherstellen, dass die Länder ihr eigenes Investitionsniveau beibehalten, wenn er ihnen Finanzhilfen gewährt (BT-Drucksache 20/180).

[27] Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes – Fachserie 14 Reihe 2 – 1. Vierteljahr 2022 (enthält unter 4.3. das endgültige Kassenergebnis für 2021).

Abbildung 8

Länder bereits 2021 nahezu wieder im positiven Bereich – Bund mit Rekordschulden

Während die Länder ihre Kernhaushalte nur noch mit einem leicht negativen Finanzierungssaldo abschlossen, rutschte der Bund im Jahr 2021 mit einer neuen Rekordverschuldung von 215,4 Mrd. Euro tief in den negativen Bereich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltsrechnung 2021.

Die Aufwärtsentwicklung bei den Ländern setzt sich im laufenden Haushaltsjahr 2022 fort. Der Finanzierungssaldo der Ländergesamtheit betrug in den Kernhaushalten Ende Mai 2022 rund 11,3 Mrd. Euro und war damit deutlich im positiven Bereich.[28]

Handlungsspielräume zur Lösung der zahlreichen mittel- und langfristig drängenden Probleme setzen eine adäquate Finanzausstattung des Bundes voraus. Gegenüber den Ländern und Kommunen ist die Bundesebene aber deutlich ins Hintertreffen geraten. Im Ergebnis finanziert der Bund mit seinen Schulden die ausgeglichenen Länderhaushalte.

Der Bund muss bei seinen finanziellen Unterstützungsleistungen gegenüber den Ländern deshalb jetzt wieder mehr Rücksicht auf seine eigene finanzielle Lage nehmen. Alle bereits bestehenden finanziellen Leistungen des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen

[28] Vgl. Monatsbericht des BMF, Juli 2022, S. 75.

gehören auf den Prüfstand. Das BMF sollte zur Vorbereitung des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung für den Haushalt 2024 und der Finanzplanung bis 2027 hierzu eine vollständige Bestandsaufnahme durchführen und dem Haushaltsgesetzgeber spätestens zum Haushaltsverfahren 2024 Vorschläge für einen Abbau vorlegen.

Weitere Zugeständnisse darf es sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite des Bundeshaushalts nicht mehr geben.

Der Haushaltsausschuss hat bereits in der Vergangenheit erfolgreich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für Länder vorgesehene Mittel zu sperren, um deren zweckgerichtete Verwendung sicherzustellen. Diese Möglichkeit steht ihm weiter zur Verfügung. Eine Freigabe kann er etwa davon abhängig machen, dass die Länder dem Bund belastbare, aktuelle und ausreichend detaillierte Informationen über die Mittelverwendung liefern, effektive Rückforderungstatbestände mit ihm vereinbaren und ihre eigenen Finanzierungsbeiträge nachweisen.

Auch bei ggf. erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Härten in Folge der Energiekrise für Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen müssen die Länder mit in die Pflicht genommen werden. Als wesentlicher Teil des föderalen Gesamtstaats dürfen sie nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Sie müssen ihren fairen Anteil an den Krisenlasten tragen.

4 Ausblick

4.1 Transparenz schaffen

Haushaltsklarheit- und wahrheit sind weder Selbstzweck, noch haben sie eine rein formale Funktion. Transparenz ist eine unabdingbare Voraussetzung für verantwortliche Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers. Der Haushaltsentwurf muss es dem Parlament auf einfachste Art ermöglichen, die Ausgangslage und die in vielen Fällen langfristigen und gravierenden Folgen seiner Entscheidungen objektiv einzuschätzen. Es ist nicht vermittelbar, wenn das BMF dem Haushaltsgesetzgeber das Maß an Transparenz vorenthält, das möglich wäre. Die Bundesregierung hat hier eine Bringschuld.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2023 diesem Anspruch besonders im Hinblick auf

- den Umgang mit Rücklagen,
- die Auslagerung von Ausgaben und Schulden in Sondervermögen sowie
- die Wirksamkeit der Schuldenregel

nicht gerecht wird.

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2023 und die Finanzplanung der Bundesregierung bis 2026 lassen die tatsächliche Lage der Bundesfinanzen nicht unmittelbar erkennen.

Diese Bewertung teilt das BMF nicht. Aus seiner Sicht mangele es dem Haushaltsentwurf weder an Transparenz noch werde die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt. Die Wirtschaftspläne der Sondervermögen seien dem Haushaltsentwurf mit titelscharfen Darstellungen entsprechend der jeweiligen vom Gesetzgeber beschlossenen Errichtungsgesetze beigefügt. Insofern könne der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen der parlamentarischen Beratungen jederzeit Änderungen am Entwurf der Bundesregierung vornehmen. Zu den vom Bundesrechnungshof angesprochenen Informationen zu (nicht-NKA-wirksamen) Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Ausgaben der Sondervermögen und der Entnahme aus der Rücklage verweist das BMF auf die gemäß § 13 Absatz 4 Nummer 4 BHO im Gesamtplan enthaltene Darstellung der Einnahmen aus Krediten (Kreditfinanzierungsplan). Die Kreditaufnahme des Sondervermögens „Bundeswehr“ sei in dessen Wirtschaftsplan ausgewiesen.

Die formale Argumentation des BMF überzeugt nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, entscheidende Informationen einzeln an den unterschiedlichsten Stellen im Entwurf des Bundeshaushalts aufzuführen. Für den Haushaltsgesetzgeber relevante Informationen sollten in für ihn optimaler Form aufbereitet und dargestellt werden. Warum das BMF hiervon absieht, hat es nicht nachvollziehbar dargelegt. Entscheidend für die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts – aber auch für die Rezeption in der Öffentlichkeit – ist die Verknüpfung maßgeblicher Informationen zu einem aussagekräftigen Gesamtbild. Das zutreffende Bild der wahren Lage der Staatsfinanzen darf nicht der Analyse von Spezialisten des Haushaltsrechts und der Haushaltssystematik vorbehalten bleiben. Das BMF bleibt deshalb aufgefordert, den Haushaltsentwurf künftig stärker an den Prinzipien von Haushaltsklarheit und -wahrheit auszurichten. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Bericht hierzu konkrete Empfehlungen gegeben.

4.2 Länder in die Pflicht nehmen

Im Gegensatz zum Bundeshaushalt waren die Kernhaushalte der Länder überwiegend bereits 2021 nahezu wieder ausgeglichen. Für das Jahr 2022 kann nach der bisherigen Entwicklung ein positives Ergebnis erwartet werden. Hierzu hat der Bund mit dem Verzicht auf Steuereinnahmen und dem Mitfinanzieren von Länderausgaben beigetragen. De facto finanziert der Bund die ausgeglichenen Haushalte der Länder. Seine eigene finanzielle Basis hat er damit geschwächt. Der Haushaltsgesetzgeber hat die Möglichkeit, gegenzusteuern. So sollte er beispielsweise für temporäre Problemlagen gedachte Finanzhilfen im festgelegten Zeitraum auslaufen lassen, selbst wenn noch nicht alle Mittel abgeflossen sind. Dies wäre – in finanzpolitisch schwierigen Zeiten – auch ein wichtiges Signal an die Länder, die finanzielle Verantwortung für ihre Kernaufgaben wieder selbst wahrzunehmen. Das BMF sollte dem Haushaltsgesetzgeber hierzu die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen (Gesamtübersicht, Vorschläge zur Zurückführung der Leistungen).

4.3 Nicht in neue Schulden fliehen

Das parlamentarische Haushaltsverfahren findet unter erheblichen Unsicherheiten statt. Es ist nicht absehbar, wie sich die Konjunktur angesichts einer drohenden Energieknappheit und zu erwartenden erheblichen Preissteigerungen entwickeln wird. Die von der Konjunktur abhängende steuerliche Finanzierungsbasis des Haushalts ist fragil. Auch ist ungewiss, ob es weiterer finanzieller Unterstützungsmaßnahmen gegenüber Verbrauchern und Wirtschaft zur Abmilderung der Energiekrise bedarf. Die Corona-Pandemie ist noch nicht überwunden. Der Bundeshaushalt 2023 steht damit bereits jetzt unter einem erheblichen Einnahmen- und Ausgabendruck.

Die nach der Schuldenregel mögliche Kreditaufnahme ist nach dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung bis zum letzten ausgereizt. Parlament und Bundesregierung dürfen nicht der Versuchung unterliegen, angesichts der multiplen Krisenlage mit weiteren zu erwartenden Ausgaben in noch mehr Schulden zu flüchten. Stattdessen bedarf es aus Sicht des Bundesrechnungshofes klarer, ggf. auch schmerzhafter, Entscheidungen, um den Bundeshaushalt wieder auf einem tragfähigen und verantwortbaren Niveau zu stabilisieren.

Dr. Mähring Dr. Keller

Beglaubigt: Trimborn, RHS´n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.