



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

Änderungen aufgrund des Ergänzungshaushaltes 2022

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 - 0001236

Bonn, den 12. Mai 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Einnahmen	8
2.2	Ausgaben	10
2.3	Neue Titel im Einzelplan 60	10
2.4	Aufstockung weiterer Ausgaben	14
3	Zweckbindung der Ausgaben	14
4	Ausblick	16

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

0 Zusammenfassung

0.1 Das Bundeskabinett hat am 27. April 2022 eine Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Ergänzungshaushalt) beschlossen. Der Ergänzungshaushalt sieht eine zusätzliche Kreditaufnahme von 39,2 Mrd. Euro vor. Dieser Bericht befasst sich ausschließlich mit den Änderungen durch den Ergänzungshaushalt. Er ergänzt den Bericht des Bundesrechnungshofes zum Einzelplan 60 vom 27. April 2022, dessen Inhalte im Übrigen weiter gelten. (vgl. Tz. 1)

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zu diesem Bericht Hinweise gegeben. Die Hinweise wurden in den Bericht eingearbeitet. Soweit der Bundesrechnungshof eine andere Auffassung vertritt, ist dies kenntlich gemacht.

0.2 Durch den Ergänzungshaushalt werden die im bisherigen Regierungsentwurf 2022 veranschlagten Ansätze für die Steuereinnahmen und die Verwaltungseinnahmen nicht verändert. Gleichwohl führen die durch die Bundesregierung beschlossenen Entlastungs- und Unterstützungsmaßnahmen zur Abmilderung der Folgen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine zu einer Einnahmenreduzierung. Zur Korrektur der einnahmeseitigen Ausfälle hat die Bundesregierung den Ansatz der Globalen Mindereinnahme im Kapitel 6002 des Einzelplans 60 verfünffacht. (vgl. Tz. 2.1)

0.3 Die Ausgaben des Einzelplans 60 steigen durch den Ergänzungshaushalt um 26,3 Mrd. Euro. Über die Hälfte entfällt auf eine globale Mehrausgabe. Die übrigen Ausgaben sind in einer neuen Titelgruppe bzw. bei zwei Titeln veranschlagt. (vgl. Tzn. 2.2 bis 2.4)

0.4 Der Ergänzungshaushalt dient dem Zweck, die Auswirkungen der notwendigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine abzubilden. Für Kapitel 6002 Titelgruppe 05 ist die Zweckbindung durch eine verbindliche Erläuterung vorgegeben. Bei der erheblichen Globalen Mehrausgabe werden darüber hinaus bereits erteilte Notbewilligungen und weitere absehbare Haushaltsbelastungen nachvollzogen. Der Ergänzungshaushalt soll im weiteren Verfahren mit dem Kernhaushalt zusammengeführt und die Globale Mehrausgabe entsprechend aufgelöst werden.

Zu den Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg gehört auch ein geplantes Sondervermögen „Bundeswehr“. Dessen Wirtschaftsplan soll nach Errichtung des Sondervermögens künftig als Anlage zu Kapitel 6002 im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen werden. Der Bundesrechnungshof hat seine Bedenken gegen die Einrichtung von Sondervermögen als haushaltsrechtliches Instrument wiederholt dargelegt. Er empfiehlt die geplanten Ausgaben des Sondervermögens im Kernhaushalt zu veranschlagen. (vgl. Tz. 3)

0.5 Mit den Mehrausgaben in Höhe von bis zu 26,3 Mrd. Euro sollen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg finanziert werden. Der Bundesrechnungshof

stuft diesen Anstieg als vorübergehend ein, da er durch ein externes schockartiges Ereignis verursacht wird. Er sieht aber die Gefahr, dass die deutsche Volkswirtschaft durch den Ukraine-Krieg empfindlich beeinträchtigt wird. Dies kann – auch nachwirkend – zu niedrigeren Steuereinnahmen führen. Die Bundesregierung bleibt gehalten, eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern. Sie sollte mittelfristig – angesichts der drängenden fiskalischen Herausforderungen – die Einnahmehbasis verbreitern und/oder die Ausgaben reduzieren. (vgl. Tz. 4)

1 Überblick

Das Bundeskabinett hat am 27. April 2022 einen Ergänzungshaushalt beschlossen. Der Ergänzungshaushalt sieht eine zusätzliche Kreditaufnahme von 39,2 Mrd. Euro vor.¹ Diese zusätzlichen Mittel dienen der Finanzierung von 26,3 Mrd. Euro neu veranschlagter Ausgaben im Einzelplan 60. Die übrigen 12,9 Mrd. Euro sollen beschlossene Einnahmeveränderungen decken. Dafür wird der Betrag der ebenfalls im Einzelplan 60 ausgewiesenen Globalen Mindereinnahme angehoben.

Dieser Bericht befasst sich ausschließlich mit den Änderungen durch den Ergänzungshaushalt. Er ergänzt den Bericht des Bundesrechnungshofes zum Einzelplan 60 vom 27. April 2022², dessen Inhalte im Übrigen weiter gelten. Die nachstehende Analyse beruht auf den Angaben und Zahlen im Ergänzungshaushalt.

Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Veränderungen des Einzelplans 60 durch den Ergänzungshaushalt.

¹ Die Kreditaufnahme ist im Einzelplan 32 neu veranschlagt.

² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplan 60 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 27. April 2022.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Einnahmen

Durch den Ergänzungshaushalt werden die im bisherigen Regierungsentwurf 2022³ veranschlagten Ansätze für die Steuereinnahmen und die Verwaltungseinnahmen nicht verändert. Gleichwohl geht die Bundesregierung von geringeren Einnahmen aus. Auf der Grundlage ihrer Frühjahrsprojektion rechnet sie mit einer deutlich schwächeren Konjunktur. Dies hat unmittelbar Auswirkungen auf konjunkturreaktive Einnahmen wie beispielsweise die Umsatzsteuer und/oder die Lohnsteuer. Zur Korrektur der beschlossenen Einnahmevermindierungen hat die Bundesregierung den Ansatz der Globalen Mindereinnahme im Kapitel 6002 des Einzelplans 60 verfünffacht. Damit sollen die Steuerausfälle aufgefangen werden, die sich aus dem Entlastungspaket II vom 23. März 2022⁴ und der Unterstützung der Länder und Kommunen bei den Mehraufwendungen für die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten⁵ ergeben. Abbildung 1 zeichnet die Entwicklung der Globalen Mindereinnahme nach.

³ Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Bundestagsdrucksache 20/1000).

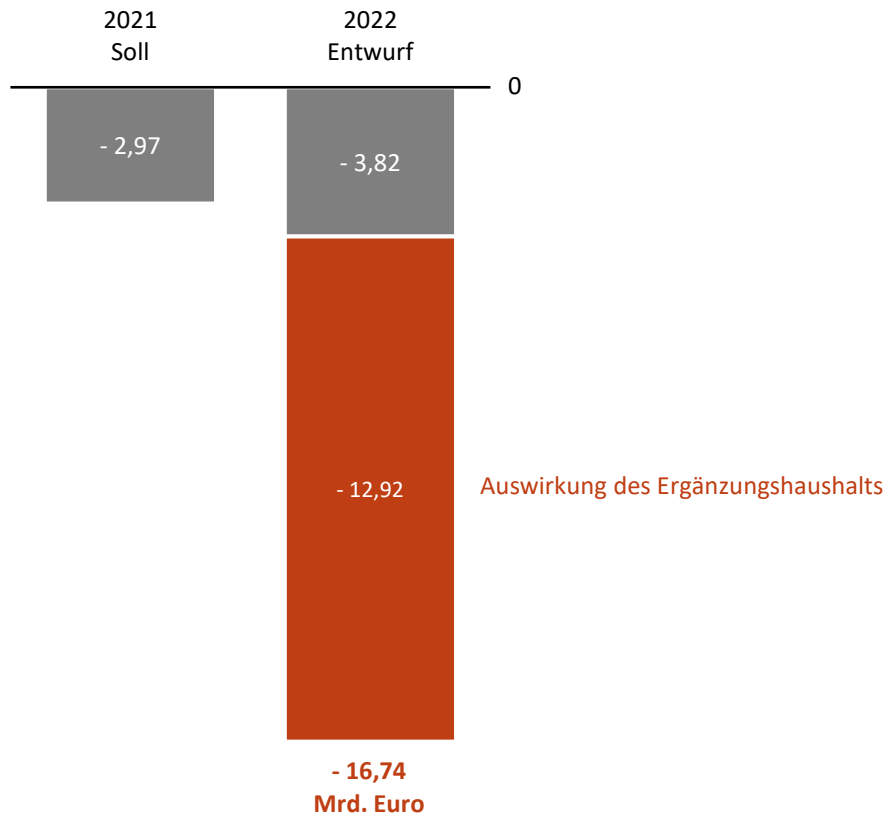
⁴ Das Entlastungspaket II sieht eine einmalige Energiepreispauschale von 300 Euro für alle einkommenssteuerpflichtigen Erwerbstätigen (Steuerklasse I-V), einen einmaligen Familienzuschuss (Kinderbonus) von 100 Euro für jedes Kind sowie einen zusätzlichen Einmalbetrag von 100 Euro für Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen vor. Zudem soll die Energiesteuer für Kraftstoffe auf das europäische Mindestmaß befristet für drei Monate abgesenkt werden. Ein pauschales Ticket von 9 Euro/Monat für den Öffentlichen Personennahverkehr soll über die Erhöhung der Regionalisierungsmittel für die Länder und Kommunen um 2,5 Mrd. Euro finanziert werden.

⁵ Für die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten will der Bund den Ländern und Kommunen 2 Mrd. Euro zur Verfügung stellen.

Abbildung 1

Ansatz für Globale Mindereinnahme verfünffacht

Aufgrund des Ergänzungshaushalts 2022 vergrößert sich die Globale Mindereinnahme gegenüber 2021 um rund 464 %.



Grafik: Bundesrechnungshof

Quellen:

Regierungsentwurf 2022 für das Jahr 2021.

Ergänzungshaushalt für das Jahr 2022.

Die Steuerdeckungsquote⁶ sinkt infolge des Ergänzungshaushalts auf 68,7 % (bisherige Planung: 72,6 %). Sie liegt damit zwar immer noch deutlich über der Steuerdeckungsquote 2021 (56,3 %), hebt sich aber nicht mehr wesentlich vom Niveau des Jahres 2020 (63,9 %) ab.

⁶ Steuerdeckungsquote: Anteil der Staatsausgaben, der durch Steuereinnahmen gedeckt ist.

2.2 Ausgaben

Die Ausgaben des Einzelplans 60 steigen durch den Ergänzungshaushalt um 26,3 Mrd. Euro. Davon entfallen 2,8 Mrd. Euro auf die Anhebung der Ansätze bestehender Titel. Die neu hinzutretende Globale Mehrausgabe ist mit 13,7 Mrd. Euro veranschlagt und für die neue Titelgruppe 05 sind 9,8 Mrd. Euro vorgesehen. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die zusätzlichen Ausgaben.

Tabelle 2

Zusätzliche Ausgaben des Ergänzungshaushaltes

Kapitel 6002	2021 Soll	2022 bisheriges Soll	Ergän- zungs- haus- halt	2022 neues Soll
Titel/Titelgruppe	<i>in Mio. Euro</i>			
671 01 Kosten im Zusammenhang mit der Anlegung und Auflösung von Gasreserven		1 500	1 000	2 500
687 03 Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung	225	225	1 775	2 000
971 12 Globale Mehrausgabe		-	13 700	13 700
Tgr. 05 Verstärkung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg		-	9 819	9 819

Quellen:

Regierungsentwurf 2022 für das Jahr 2021.

Ergänzungshaushalt für das Jahr 2022.

2.3 Neue Titel im Einzelplan 60

Zu den im Bericht des Bundesrechnungshofes zum Einzelplan 60 vom 27. April 2022⁷ genannten neuen Titeln treten folgende Titel hinzu:

Globale Mehrausgabe – Kapitel 6002 Titel 971 12

Der Titel dient der Deckung von bereits genehmigten bzw. sich in Genehmigung befindlichen über- und außerplanmäßigen Ausgaben der Ressorts. Zugleich ist er Vorsorge für weitere bereits absehbare Haushaltsbelastungen und die Auswirkungen der veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Diese können sowohl durch eine weitere Eskalation des

⁷ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplan 60 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 27. April 2022, Nr. 2.3.

Ukraine-Krieges als auch durch einen erneuten Ausbruch der COVID-19-Pandemie oder klimabedingte Ereignisse entstehen. Den in der Globalen Mehrausgabe enthaltenen coronabedingten Anteil hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) auf 6,9 Mrd. Euro beziffert.

Die Ausstattung des Titels mit 13,7 Mrd. Euro ist erheblich und macht allein 34,9 % der durch den Ergänzungshaushalt verursachten zusätzlichen Neuverschuldung aus. Zudem ist eine Verpflichtungsermächtigung von 1 Mrd. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass aus diesen – durch Notlagenkredite finanzierten – Mitteln nur unvermeidbare Ausgaben geleistet werden. Vor seiner Inanspruchnahme sollten die Ressorts daher prüfen, wo Mittel in ihren Einzelplänen eingespart werden können, um die Gesamtbelastung des Bundes so gering wie möglich zu halten. Das BMF hat erklärt, dass die Globale Mehrausgabe bei der Zusammenführung des Ergänzungshaushaltes mit dem Regierungsentwurf zu erheblichen Teilen aufgelöst werden soll.

Verstärkung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg – Kapitel 6002 Titelgruppe 05

Bei Kapitel 6002 Titelgruppe 05 sind Verstärkungsmittel von 9,8 Mrd. Euro für das Bundeskanzleramt und zehn weitere Bundesministerien neu veranschlagt. Mit 8,7 Mrd. Euro fließt der größte Teil dieser Mittel an drei Ressorts. Dabei gehen 5,2 Mrd. Euro an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2,5 Mrd. Euro an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und 1 Mrd. Euro an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die restlichen 1,1 Mrd. Euro verteilen sich auf das Bundeskanzleramt sowie das BMG, das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie das Auswärtige Amt (AA). Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Mittel auf die genannten Ressorts.

Tabelle 3

Verteilung der Verstärkungsmittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg

Kapitel 6002		2022 Soll	Anteil an den Verstärkungsmitteln
Titel	Zweckbestimmung	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in %</i>
686 50	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMG	30,0	0,3
686 51	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramts	23,0	0,2
686 52	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMI	250,0	2,5
686 53	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMWK	5 200,0	53,0
686 54	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMEL	120,0	1,2
686 55	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMAS	2 500,0	25,5
686 56	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMFSFJ	35,0	0,4
686 57	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMWSB	130,0	1,3
686 58	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMBF	81,2	0,8
687 51	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des AA	450,0	4,6
687 52	Verstärkung von Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMZ	1 000,0	10,2
	zusammen	9 819,2	100,0

Quelle: Ergänzungshaushalt.

Mit den Mitteln sollen zwingend notwendige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine finanziert werden. Gemäß der verbindlichen Erläuterung zu Titelgruppe 05 dürfen nur Ausgaben geleistet werden, die

- der Umsetzung des vom Koalitionsausschuss beschlossenen Maßnahmenpaketes des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten⁸,
- den Beschlüssen des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 7. April 2022⁹
- sowie sonstigen kurzfristig zwingend erforderlichen Maßnahmen zur Abmilderung der unmittelbaren Folgen des Krieges dienen.

⁸ Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten vom 23. März 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2022-03-23-massnahmenpaket-bund-hohe-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁹ Beschlüsse des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 7. April 2022, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/2b9c8c9e35437cf86f840fab2e-beb052/2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf?download=1>.

Die Ausgaben sind gemäß den Haushaltsvermerken bei den Titeln der Titelgruppe 05 bei den entsprechenden Titeln des jeweiligen Einzelplans zu buchen. Die Ressorts hatten im Aufstellungsverfahren des Ergänzungshaushalts ihre Bedarfe angemeldet. Die veranschlagten Mittel decken nicht alle angemeldeten Bedarfe. Es ist daher an den Ressorts, ihre Bedarfe zu priorisieren und die Mittel effizient und effektiv einzusetzen. Dem Bundesrechnungshof ist derzeit – mit Blick auf einen großen Teil dieser Mittel – nicht bekannt, wofür die Ressorts die Mittel konkret verwenden möchten.

Für das BMWK (Einzelplan 09) sind 5,2 Mrd. Euro veranschlagt. Die Ausgaben sind laut Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 686 53 bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 09 zu buchen. Gemäß den Titelerläuterungen sind 5 Mrd. Euro für ein Zuschussprogramm für energieintensive Unternehmen vorgesehen. Die Regelungen eines solchen Programms im Detail sind dem Bundesrechnungshof bislang nicht bekannt und werden vom BMWK noch zu bestimmen sein. Ein Titel im Einzelplan 09 mit einer entsprechenden Zweckbestimmung zur Buchung der Ausgaben ist im Entwurf des Bundeshaushalts 2022 bislang nicht erkennbar. Er müsste im Haushaltsaufstellungsverfahren noch ausgebracht werden, um die Mittel einsetzen zu können.

Zur Finanzierung des Übergangs der aus der Ukraine Geflüchteten vom Asylbewerberleistungsgesetz in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und in das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (Sozialhilfe) sind 2 Mrd. Euro für das BMAS (Einzelplan 11) vorgesehen.

Die für das BMWSB (Einzelplan 25) veranschlagten 130 Mio. Euro werden aufgrund einer Erhöhung des Heizkostenzuschusses vollständig zur Verstärkung des Wohngeldes (Kapitel 2501 Titel 632 01) benötigt. Bereits im Regierungsentwurf 2022 waren 130 Mio. Euro für den Heizkostenzuschuss vorgesehen. Der Heizkostenzuschuss wurde inzwischen verdoppelt, daher besteht ein weiterer Bedarf von 130 Mio. Euro. Dieser entspricht dem bei Kapitel 6002 Titel 686 57 ausgebrachten Ansatz.

Für das BMZ (Einzelplan 23) sind 1 Mrd. Euro an zusätzlichen Ausgaben bei Titel 687 52 vorgesehen. Zusammen mit weiteren Verstärkungsmitteln¹⁰ sind für das BMZ damit Ausgaben von 2,4 Mrd. Euro im Einzelplan 60 ausgewiesen. Dies entspricht 22 % des Ausgabenansatzes des Einzelplans 23.

¹⁰ Kapitel 6002 Titel 687 06, 971 10 (und 971 12).

2.4 Aufstockung weiterer Ausgaben

Neben den neuen Ausgabetiteln werden mit dem Ergänzungshaushalt auch die Ansätze von zwei bestehenden Titeln erhöht.

Kosten im Zusammenhang mit der Anlegung und Auflösung von Gasreserven – **Kapitel 6002 Titel 671 01**

Zur Sicherung der Energiereserven wird der Ansatz bei Kapitel 6002 Titel 671 01 um 1 Mrd. auf 2,5 Mrd. Euro aufgestockt. Im Hinblick auf weitere mögliche Sanktionen seitens der Europäischen Union gegen Russland – auch auf dem Energiesektor – sowie einer drohenden Gefahr durch Energiesperren seitens Russlands oder einer kriegsbedingten Unterbrechung der Durchleitungspipelines in der Ukraine erscheint die Erhöhung des Ansatzes sachgerecht.

Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung – **Kapitel 6002 Titel 687 03**

Bei Kapitel 6002 Titel 687 03 ist eine Aufstockung des Titels auf 2 Mrd. Euro (+789 %) vorgesehen. Durch den erhöhten Ansatz soll zum einen die bestehende Planung im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative umgesetzt werden. Zum anderen soll der deutsche Beitrag zur Europäischen Friedensfazilität finanziert und weitere bilaterale Lieferungen letaler und nicht-letaler Güter für die Ukraine mit einem Haushaltsvolumen von bis zu 1,5 Mrd. Euro auf den Weg gebracht werden.

Neu aufgenommen wurde eine Verpflichtungsermächtigung von 397 Mio. Euro. Damit werden zwei Notbewilligungen des BMF vom 22. März 2022 und vom 13. April 2022 nachvollzogen (außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von bis zu 265 Mio. Euro und in Höhe von 132 Mio. Euro für vom Rat der Europäischen Union am 28. Februar 2022 und am 13. April 2022 beschlossene Unterstützungsmaßnahmen [Refinanzierung von Lieferungen sowohl letaler als auch nicht-letaler Güter durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union] im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität zugunsten der Ukraine).

3 Zweckbindung der Ausgaben

Das BMF hat den Ressorts mit Staatssekretärsschreiben vom 25. März 2022¹¹ mitgeteilt, dass der Ergänzungshaushalt allein dem Zweck diene, die haushalterischen Auswirkungen der jetzt zwingend notwendigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine abzubilden. Hierfür sollen nur konkrete Vorhaben und Mittelansätze in

¹¹ Schreiben des BMF vom 25. März 2022, Gz. II A 5 - AF 0110/21/10005 :001.

Betracht kommen, die zielgerichtet, zeitlich befristet und kurzfristig wirksam sind. Für die Verstärkungsmittel in Kapitel 6002 Titelgruppe 05 ist dies durch die verbindliche Erläuterung zur Titelgruppe im Haushaltsplan festgeschrieben. Der Bundesrechnungshof rät, festzulegen, dass auch für die Globale Mehrausgabe die Beschränkung auf Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg gilt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass aus der zusätzlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung des Ergänzungshaushaltes andere zusätzliche Ausgaben finanziert werden.

Um die Zweckbindung in Kapitel 6002 Titelgruppe 05 zu gewährleisten, erwartet der Bundesrechnungshof, dass Verstärkungsmittel nur in Anspruch genommen werden, wenn die zu verstärkenden Titel ausgeschöpft sind und nicht zuvor ihrerseits zur Verstärkung anderer Titel herangezogen wurden.

In den Kontext der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg gehört auch das geplante Sondervermögen „Bundeswehr“. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens soll künftig Kapitel 6002 als Anlage beigefügt werden. Im jetzigen Haushalt ist diese Anlage nicht ausgewiesen, da die Beschlussfassung über das Sondervermögen „Bundeswehr“ noch aussteht.¹² Das Sondervermögen soll mit eigener Kreditermächtigung von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro ausgestattet werden. Dies hätte zur Folge, dass die Zuflüsse in das Sondervermögen nicht als Ausgaben im Einzelplan 60 ausgewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Ziel, äußere Sicherheit als staatliche Kernaufgabe zu gewährleisten. Hierzu gehört eine einsatzbereite Bundeswehr. Von dem Sondervermögen geht zwar das Signal aus, dass die Bundeswehr auf Basis einer dauerhaft gesicherten Finanzierungsgrundlage ertüchtigt werden soll. Die Finanzierung dieser Kernaufgabe gehört nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch in den Kernhaushalt. Das Signal einer gesicherten Finanzierungsgrundlage ließe sich auch mit deutlich erhöhten Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 14, erhöhten Ansätzen im Finanzplan sowie Erklärungen der Bundesregierung und Beschlüssen des Deutschen Bundestages setzen. Für das originäre Ziel einer schnell einsatzbereiten Bundeswehr hätte es des Sondervermögens nicht bedurft.

Das BMF wies darauf hin, dass mit der Unabhängigkeit des Sondervermögens vom Bundeshaushalt gewährleistet werden soll, dass die Finanzierung klar definierter Beschaffungsvorhaben unabhängig von Bewirtschaftungsmaßnahmen beim Einzelplan 14 über den vollständigen Beschaffungszeitraum gesichert sei. Damit werde insbesondere dem Bedürfnis der Bundeswehr nach Planungs- und Finanzierungssicherheit Rechnung getragen und ein hohes Maß an Transparenz bei den genannten Beschaffungsvorhaben hergestellt. Hierzu dienen maßgeblich die Vorschriften des § 5 Absatz 2 Sätze 1 und 2 Bundeswehrondervermögensgesetz.¹³

¹² Die Bundesregierung hat ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Grundgesetzes und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ eingeleitet.

¹³ Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ – Bundeswehrondervermögensgesetz (Bundestagsdrucksache 20/1409).

Der Bundesrechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass das angestrebte Ziel auch ohne Sondervermögen erreichbar ist. Er hat seine Bedenken gegen die Einrichtung von Sondervermögen als haushaltsrechtliches Instrument wiederholt dargelegt.¹⁴ Er sieht in der Finanzierung von Kernaufgaben des Bundes über Sondervermögen außerhalb der Schuldenregel das Risiko, dass dieses Instrument auf weitere Politikbereiche übertragen und ausgeweitet wird.

4 Ausblick

Durch den Ergänzungshaushalt steigt die Neuverschuldung des Bundes um weitere 39,2 Mrd. Euro. Die durch diese zusätzliche Verschuldung bereitgestellten Mittel werden ausschließlich im Einzelplan 60 veranschlagt. Von dem Betrag gleichen 12,9 Mrd. Euro beschlossene Mindereinnahmen aus. Die Gesamteinnahmen des Einzelplans 60 sinken entsprechend. Die übrigen 26,3 Mrd. Euro sind zusätzliche Ausgaben und erhöhen die Gesamtausgaben des Einzelplans 60 entsprechend. Dennoch sind diese Veränderungen als vorübergehend einzustufen, da sie durch ein externes schockartiges Ereignis verursacht werden. Wesentlich wichtiger sind die Folgen, die sich hieraus mittel- bis langfristig ergeben. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die deutsche Volkswirtschaft durch den Ukraine-Krieg beeinträchtigt wird. Dies kann – auch nachwirkend – zu niedrigeren Steuereinnahmen führen.

Die Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister der Finanzen, hat wiederholt öffentlich geäußert, dass die nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel zulässigen Ausnahmen mit dem Haushalt für das Jahr 2023 nicht mehr in Anspruch genommen werden sollen. Die finanziellen Belastungen aus den Kreditaufnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und die künftig steigenden Ausgaben zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands stellen in den kommenden Jahren eine schwere Bürde dar. Auch Maßnahmen zur Milderung des Klimawandels sind in der Regel kostenintensiv. Die Bundesregierung lässt aber im Finanzplan offen, wie sie unter diesen Voraussetzungen ihr erklärtes Ziel, die Schuldenregel einzuhalten, verwirklichen will. Der jetzige Ergänzungshaushalt schränkt die Spielräume dafür weiter ein.

Der bisher verfolgte Ansatz, Notlagenkredite gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz umzuwidmen (Energie- und Klimafonds) und auf diesem Wege weitere „unechte“ Rücklagen für künftige Haushaltsjahre zu bilden sowie Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (Bundeswehr) einzurichten, beugt die Verfassung und schiebt die Verantwortung für die langfristig erforderliche Konsolidierung in die Zukunft.

Die Bundesregierung bleibt gehalten, eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den

¹⁴ Zuletzt: Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung am 10. Januar 2022 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Bundestagsdrucksache 20/300).

einzelnen Planungsjahren zu sichern (§ 50 Absatz 7 Haushaltsgrundsätzegesetz). Das Ausweichen in Schattenhaushalte wird dem nicht gerecht, da es Finanzlücken nicht strukturell, sondern nur temporär schließt und kaschiert. Hinzu kommt, dass Schattenhaushalte das Budgetrecht des Parlaments einschränken.

Die Bundesregierung sollte angesichts der drängenden fiskalischen Herausforderungen die Einnahmenbasis verbreitern und/oder die Ausgaben reduzieren. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung spätestens bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung ihre Ankündigungen durch konkrete Konsolidierungsschritte untermauern müssen.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.